

[DEFINITIEF:LOGO RDAM B&W]

d [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Retouradres: Postbus 1011, 3000 BA Rotterdam
Ons kenmerk: A.B.2022.3.13176

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

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

Uw brief van: 10 augustus 2022
Ons kenmerk: A.B.2022.3.13176/RW
Betreft: beslissing op bezwaarschrift
voorkeursrecht Utrechtsestraat

Datum:

De raad van de gemeente Rotterdam,

Gelezen het bezwaarschrift van de heer [REDACTED] (hierna: bezwaarmaker) van 11 augustus 2022, waarbij bezwaar is gemaakt tegen het besluit van 29 september 2022, gepubliceerd op 30 september 2022 (Gemeentebld Nr. 436520), tot het op basis van artikelen 2 en 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) definitief aanwijzen van de percelen die zijn betrokken bij het programma samenvoegen-vergroten in de Utrechtsestraat.

Alsmede bijgevoegd advies van 2 maart 2023 met kenmerk A.B.2022.3.13176/RW van kamer III van de Algemene Bezwaarschriftencommissie, die bezwaarmaker in de gelegenheid heeft gesteld zich in haar vergadering van 2 maart 2023 te doen horen;

Overwegende dat de in dit advies vervatte overwegingen worden onderschreven en dit advies dan ook in zijn geheel wordt overgenomen;

Gelet op de toepasselijke wettelijke voorschriften;

BESLUIT:

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

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

Advies op een bezwaarschrift inzake de vestiging van een voorkeursrecht Utrechtsestraat op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).

Rotterdam, 2 maart 2023

Aan de gemeenteraad,

Voor het uitbrengen van advies hebben wij ons beraden over het bezwaarschrift van de heer [REDACTED] hierna te noemen bezwaarmaker. Dit bezwaarschrift is gericht tegen uw besluit tot het vestigen van het voorkeursrecht Utrechtsestraat 3 t/m 17, Stichtseplein 6 t/m 15 en Overijsestraat 5 (hierna gezamenlijk te noemen voorkeursrecht Utrechtsestraat).

Voordat wij dit advies hebben uitgebracht hebben wij bezwaarmaker in de gelegenheid gesteld te worden gehoord. Bezwaarmaker heeft aangegeven van deze mogelijkheid geen gebruik te willen maken. De bezwaren zijn behandeld in onze vergadering van 2 maart 2023.

Feiten

Bij het besluit van 5 juli 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam, op grond van het bepaalde in artikel 6 van de Wvg, besloten, gronden globaal gelegen aan Utrechtsestraat 1 t/m 17, Stichtseplein 6 t/m 15 en Overijsestraat 5 voorlopig aan te wijzen, waarop de artikelen 10 t/m 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn. Aangewezen zijn gronden die op dit moment worden gebruikt voor wonen en waar een andere vorm van wonen aan wordt toegedacht ten behoeve van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Het betreft een samenvoegen/vernieuwbouw project.

Dit besluit wordt op 6 juli 2022 gepubliceerd in het Gemeenteblad (Nr. 298377). De bijlagen bij het besluit zijn als externe bijlage aan deze publicatie gehecht. Het gaat om de volgende bijlagen: concept-raadsvoorstel, geanonimiseerde lijst met eigenaren en beperkt gerechtigden en de tekening van het Wvg-gebied.

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 brief van 7 juli 2022 wordt onder meer het volgende vermeld. "De gemeente wil zo veel mogelijk woningen in de Utrechtsestraat in Hillesluis samenvoegen, vergroten en verbeteren. Het college van burgemeester en wethouders heeft dat op 5 juli 2022 besloten. U leest er in deze brief meer over.

Het college van burgemeester en wethouders hebben 2 besluiten genomen:

1. Het besluit om het programma Samenvoegen en Vergroten uit te voeren in de Utrechtsestraat. Dit is een onderdeel van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ).
2. Het besluit om de Wet voorkeursrecht gemeenten te laten gelden voor een aantal adressen in de Utrechtsestraat, Overijsestraat en het Stichtseplein.

Het programma Samenvoegen en Vergroten

De gemeente wil samen met u Hillesluis prettiger maken om te wonen en te leven, voor nu en in de toekomst. Dit doen we met het project Utrechtsestraat. In het project knappen we de wijk op. Daarvoor gaan we een deel van de kleinere woningen samenvoegen, vergroten en verbeteren. En als het nodig is, richten we de straten opnieuw in.

Het project Utrechtsestraat hoort bij het NPRZ. In dit programma verbeteren de gemeente, het Rijk en woningcorporaties samen de woonkwaliteit in Rotterdam Zuid.

Wet voorkeursrecht gemeenten

De gemeente wil de woningen aan de Utrechtsestraat samenvoegen en opknappen. Dan moet de gemeente de woningen die te koop worden aangeboden als eerste kunnen kopen. Daarom heeft het college van burgemeester en wethouders op 5 juli 2022 besloten om de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) te laten gelden voor de woningen met de volgende adressen:

- Utrechtsestraat 3 tot en met 17 B
- Stichtseplein 6 A tot en met 15 B
- Overijsestraat 5 A en 5 B

Wat betekent dit voor u?

Uw woning is bij ons kadastraal bekend als gemeente Rotterdam, sectie V, 3931. Ook uw woning valt onder de Wvg. Wilt u uw woning verkopen? Dan moet u uw woning eerst aan de gemeente te koop aanbieden.

U bent niet verplicht om uw woning te verkopen. Wilt u uw woning niet verkopen? Dan kunt u ook zelf uw woning samenvoegen en opknappen. U kunt uw woning samenvoegen met een andere woning of zelf een uitbouw maken.

(...)”

Met het voorstel van 30 augustus 2022 heeft het College van burgemeester en wethouders uw raad gevraagd om het voorkeursrecht Utrechtsestraat definitief te vestigen. Daarin staat het volgende.

”Dit besluit valt binnen de kaders van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid, het Werkprogramma NPRZ Wonen 2019-2022 en Omgevingsvisie De Veranderstad, werken aan een wereldstad voor iedereen.

Toelichting:

Nationaal Programma Rotterdam Zuid

Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) is allereerst gericht op de 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.

In dit verbeterprogramma wordt uitgegaan van het opknappen, verduurzamen en waar het kan groter maken van woningen in de particuliere woningvoorraad. In dit project wordt geanticipeerd op het samenvoegen van beneden- en bovenwoningen tot

volwaardige eengezinswoningen en het toekomstbestendig maken van de woningen
In het programma wordt aangesloten bij aanpak van overlast gevende situaties en het verbeteren van de buitenruimte in dezelfde straat en naastgelegen plein.

Werkprogramma NPRZ Wonen 2019-2022 Hillesluis

Verbetering van de fysieke omgeving van Hillesluis is door uw raad als noodzakelijk bestempeld met het vaststellen van het Werkprogramma NPRZ Wonen 2019-2022 (19bbl4155), waarin focus op deze wijk ligt. Het huidige woningaanbod is eenzijdig met een gebrek aan woningen die geschikt zijn voor sociale stijgers.

In het Werkprogramma is tevens benoemd dat kwetsbare wijken intensief beheer nodig hebben.

Utrechtsestraat

De doelstellingen voor het project Utrechtsestraat zijn de volgende:

1. Via samenvoegen van de woningen en verbeteren en vergroenen van de buitenruimte in de straat en aanpalende plein, wordt 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.
2. Via de integrale projectaanpak in samenwerking met o.a. Directie Veilig, Bouw -en Woningtoezicht en Maatschappelijk Ontwikkeling krijgen we een betere grip op de leefkwaliteit binnen dit projectgebied. Het Actieplan Goed Huren en Verhuren in Rotterdam speelt hier een belangrijke rol in.
3. Opknappen en verduurzamen van zoveel mogelijk woningen in de straat om woningen meer toekomstbestendig te maken en te streven naar een fijne mooie uitstraling.

Ten behoeve van de doelstellingen van het project worden eigenaren gestimuleerd om woningen te vergroten door middel van samenvoegen. We zien hier een samengevoegde woning als eengezinswoning, waarbij begane grond, eerste en tweede verdieping deel uitmaken van dezelfde woning. Deze woning wordt door één gezin (één huishouden) bewoond. De woning heeft daarnaast in ieder geval één postadres, één aansluiting voor nutsvoorzieningen (en geen tussenmeters), heeft één keuken en één badkamer, tenzij voor het gebruik als eengezinswoning meerdere badkamers logisch zijn en geen afsluitbare deuren naar bovenverdieping of een gesplitste tuin. Woningeigenaren kunnen ten behoeve van de samenvoeging een subsidieaanvraag indienen. Om dit proces te kunnen versnellen en beter te faciliteren worden woningen aangekocht door de gemeente. De aanpak, alsmede het aankopen van vastgoed, vindt geheel op vrijwillige basis plaats. Er zal niet overgegaan worden tot onteigening.

In het projectgebied Utrechtsestraat zijn 37 woningen gesitueerd. De panden dateren uit begin 20e eeuw en de gevels van de Utrechtsestraat sluiten naadloos aan op de gevels van het Stichtseplein en vormen één karakteristiek geheel. In de cultuurhistorische verkenning die in 2016 uitgevoerd is, is geen specifieke cultuurhistorische waarde voor deze panden benoemd.

In het projectgebied is al een opkoopbescherming van kracht waardoor voor niet- verhuurde woningen een zelfbewoningplicht geldt.

Een eerste inventarisatie van de woningen is reeds gedaan. De bovenwoningen zijn groter dan 75 m2. Deze kunnen worden samengevoegd met een benedenwoning van ± 45 m2.

Hierdoor ontstaan er grote eengezinswoningen van 120 tot 140 m² die een significante kwaliteitsimpuls kunnen leveren aan de woningvoorraad.

Voor de ondersteuning en het versterken van de regie bij de uitvoering van samenvoegen in de Utrechtsestraat 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 NPRZ en het Werkprogramma.
- De Utrechtsestraat ligt in Hillesluis. We verwachten dat kwaliteitsverbetering van het plangebied kan leiden tot investeringen van eigenaren in de nabije omgeving. 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 Utrechtsestraat niet of moeilijker.
- Door de inzet van Wvg wordt de bekendheid van het programma samenvoegen/vergroten groter waardoor eigenaren direct in contact komen met de gemeente om de mogelijkheden voor samenvoegen en vergroten zelf te verkennen. De gemeente kan subsidie aanbieden
- In de Utrechtsestraat is een hoog percentage woningen (2/3) verhuurd door beleggers. De straat is gebaat bij meer eigenaar/bewoners.

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

Het voornemen bestaat om dit gebied, in verband met de beoogde transformatie naar een beter gebruik/leefomgeving, te kwalificeren als moderniseringsgebied in het kader van artikel 3.5 Wro.

Reden van vestiging voor dit project

We zien dat de doelstelling door de markt zelf te weinig wordt opgepakt, waardoor daar een stimulans nodig is. Deze kan gegeven worden als de gemeente in de gelegenheid wordt gesteld om woningen die te koop komen te kopen. De gemeente verwacht dat door de totale aanpak een sneeuwbal effect ontstaat waardoor er door de zittende eigenaren meer initiatieven worden ontplooid.

Doel: beschermen van de voorgenomen ontwikkeling

Het voorkeursrecht verplicht de betrokken eigenaar (of iemand met een recht van erfpacht) om bij een voorgenomen verkoop de betreffende woning eerst aan de gemeente (het college) aan te bieden.

Om te voorkomen dat de ontwikkeling stagneert of op voorhand onmogelijk wordt gemaakt, wordt u verzocht om de gronden definitief aan te wijzen in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Door het aanwijzen van gronden op basis van de Wvg, versterkt de gemeente haar regiepositie, omdat zij als eerste in de gelegenheid wordt gesteld woningen te kopen. Het voorkeursrecht wordt daarbij als ondersteuning ingezet ten behoeve van het verwervingsproces.

Omvang vestigingsgebied

De omvang van het gebied waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd, is bepaald aan de hand van het Werkprogramma NPRZ, het door de gemeente opgestelde projectplan Utrechtsestraat en de logische afbakening van de woonblokken. Het betreft 36 woningen waarop de Wvg gevestigd wordt. Een van de 37 woningen in het projectgebied is namelijk reeds samengevoegd.

Het voorkeursrecht hoeft alleen gevestigd te worden op die percelen waar nog niet is samengevoegd. Het was bij de voorlopige vestiging niet in alle gevallen op basis van de kadastrale en bag-gegevens inzichtelijk of woningen daadwerkelijk samengevoegd zijn. De eigenaren konden zich naar aanleiding van de voorlopige vestiging van het voorkeursrecht bij de gemeente melden. Op basis van een interne bezichtiging van de woning is bepaald of de woning voldoet aan de voorwaarden van een samengevoegde woning. Voldoet de woning hieraan, dan is het perceel niet meer worden opgenomen in het voorstel aan de gemeenteraad tot vestiging van het voorkeursrecht.

De begrenzing van het vestigingsgebied geeft nog geen zekerheid over de uiteindelijke reikwijdte van het samenvoegplan. Het is dan ook logisch dat in dit stadium van het proces de omvang van het projectgebied nog niet volledig vaststaat.

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan zal pas de daadwerkelijke begrenzing van het project kunnen worden bepaald. Op dat moment kan geconstateerd worden dat de vestigingsgrens te ruim of te krap bemeten is. Deze kan dan alsnog worden aangepast door middel van de daartoe te nemen besluiten.

Vestigingsgrondslag

Op basis van jurisprudentie is afgewogen wat de juiste vestigingsgrondslag is om aan u voor te leggen. Omdat een gedetailleerde structuurvisie of een bestemmingsplan waarin de voorgenomen bestemming is verankerd, ontbreekt, wordt de vestiging gebaseerd op de grofmazige vestigingsgrondslag ex artikel 5 Wvg. Er wordt na dit besluit geen afzonderlijke structuurvisie voorbereid, maar er wordt meteen gestart met de voorbereidingen van een bestemmingsplan.

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 aan het tweede vereiste: het huidige woongebruik wijkt af van de beoogde bestemmingen.

Hierboven is aangegeven dat de woon- en leefkwaliteit van de Utrechtsestraat fors wordt verbeterd door de 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 (of onder de Omgevingswet: omgevingsplan) exact worden vastgelegd wat de bestemming zal worden en hoe deze moet worden ingevuld.

In de Omgevingsvisie is de Utrechtsestraat opgenomen als Moderniseringslocatie (in de zin van artikel 3.5 Wro en bij inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet in de zin van artikel 4.18 Omgevingswet). 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 moderniseringslocatie wordt ook opgenomen in het nog op te stellen bestemmingsplan/omgevingsplan.

Gevolgen voor eigenaren

Het voorkeursrecht verplicht de betrokken eigenaar (of iemand met een recht van erfpacht) om bij een voorgenomen verkoop de betreffende woning eerst aan het college aan te bieden. De notaris mag niet meewerken aan een transactie als een voorkeursrecht van toepassing is. De eigenaar is niet verplicht om de woning te verkopen, echter de verkoper kan zijn woning niet vrij verkopen aan een derde.

Belangenafweging

Het gemeentelijk voorkeursrecht wordt ingezet om de regie te houden op de verwerving en de differentiatie van het woningaanbod door samenvoegen in de Utrechtsestraat. Dit algemeen belang weegt zwaarder dan het belang van de eigenaar om zijn woning vrij te kunnen verkopen. De verplichting om bij een voorgenomen verkoop eerst aan het college aan te bieden is daarbij niet onevenredig zwaar. Eigenaren zijn namelijk niet verplicht om te verkopen en als zij wel willen verkopen krijgen ze een reële prijs.

Bovendien zijn de belangen van de eigenaren in de wet zelf al meegewogen. De Wvg kent namelijk een uitgebreide rechtsbescherming en voldoende uitzonderingen op de aanbiedingsplicht.

Verwerving

Voor de locatie samenvoegen geldt, als de eigenaar wenst te verkopen, de gemeente in overleg met de eigenaar aankoop onderzoekt. De gemeente zal contact opnemen met de eigenaren.

Als er is besloten om aan te kopen zal de marktwaarde door een onafhankelijke taxateur worden getaxeerd, waarna deze marktwaarde aan de eigenaar wordt aangeboden. Omdat de verkoop een vrijwillig karakter heeft wordt geen volledige schadeloosstelling aangeboden.

Wanneer geen overeenstemming wordt bereikt over de prijs, kan de eigenaar een onafhankelijk oordeel over de prijs aan de rechter vragen.

(...)

Kanttekeningen

Het voorkeursrecht geeft niet de garantie dat de gemeente ook eigenaar wordt van de gronden en appartementsrechten. De eigenaren kunnen immers niet worden verplicht tot het verkopen aan de gemeente. Het gaat enkel om de verplichting dat de gronden of appartementsrechten eerst aan de gemeente wordt aangeboden voordat het aan een derde kan worden verkocht.

Communicatie

Communicatie over het project en de vestiging van de Wvg verloopt met de grootst mogelijke zorgvuldigheid. De betrokkenen (eigenaren en huurders) zijn over de Wvg-vestiging secuur geïnformeerd. Daarbij is duidelijk gemaakt wat de gevolgen voor hen zijn

en het feit dat de gemeente niet tot onteigening zal overgaan.

In de periode voorafgaand aan dit besluit heeft de gemeente de eigenaren-bewoners in het plangebied persoonlijk benaderd om hen te informeren en te betrekken bij de plannen voor het samenvoegen van woningen in de Utrechtsestraat. Daarbij zijn de plannen nader toegelicht. Er is uitgelegd welke plannen er zijn bij de gemeente, welke doelstellingen daarbij horen en wat het perspectief is voor hen als bewoner. De eigenaren zijn uitgenodigd om in gesprek te gaan met de gemeente en er is positief contact. Algehele tendens is dat de bewoners liever geen dwangmaatregelen hebben, maar wel de voordelen zien voor hun leefomgeving.

De gemeente heeft de eigenaren (en huurders) per (aangetekende) brief geïnformeerd over het besluit tot vestiging van de Wvg. In deze brief is aangegeven hoe de eigenaar of de erfpachter de gemeente kan benaderen voor vragen. Tevens is er verwezen naar een projectwebsite. De brieven zijn aan de bewoners uitgereikt voordat ze aangetekend werden bezorgd. Tijdens het uitreiken zijn de gevolgen van het voorkeursrecht en het project toegelicht.

Na vestiging van het voorkeursrecht zijn er twee inloopsprekuren in de buurt georganiseerd voor de bewoners. De gemeente blijft in contact met de bewoners door middel van schriftelijke communicatie, telefonisch, persoonlijk contact en (actieve) aanwezigheid in de wijk.

Het voorkeursrecht heeft in eerste instantie alleen gevolgen voor de eigenaar. Er zijn ook huurders die hun woning huren binnen het Wvg-gebied. Zij hebben een brief ontvangen, met informatie over het voorkeursrecht en over het samenvoegen en zijn waar mogelijk persoonlijk geïnformeerd op de dag van de bezorging van de brief.

(...)”

Bestreden besluit (Vestiging voorkeursrecht Utrechtsestraat)

In uw openbare vergadering van 29 september 2022 heeft u onder verwijzing naar de artikelen 2 en 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten het volgende besloten:

De gemeenteraad heeft als volgt besloten, welk besluit hieronder integraal is opgenomen:

“De Raad van de gemeente Rotterdam,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 30 augustus 2022 (D2208-104731/22bo005003)

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

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 beteren ander gebruik dan het huidige woongebruik;

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

gelet op de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Algemene wet bestuursrecht;

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 er nu nog geen bestemmingsplan is vastgesteld voor de beoogde nieuwe ontwikkeling en er geen in voldoende mate gedetailleerde structuurvisie voorhanden is waaruit de toekomstige bestemming blijkt en wij voornemens zijn een bestemmingsplan/omgevingsplan binnen 3 jaar vast te stellen, waarna het voorkeursrecht automatisch wordt verlengd met een periode van 10 jaar (na inwerkingtreding van dat omgevingsplan/omgevingsplan);

gelet op het feit dat in de Omgevingsvisie en het omgevingsplan Hillesluis is en zal worden aangewezen als een moderniseringsgebied ex artikel 3.5 Wro of het equivalent in de nieuwe Omgevingswet;

gelet op het feit dat er vooruitlopend op de vaststelling van een bestemmingsplan de mogelijkheid bestaat een voorkeursrecht te vestigen op grond van artikel 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten;

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;

dat de zienswijze in de bij het raadsvoorstel behorende reactienota zienswijzen geen aanleiding heeft gegeven tot aanpassing van dit besluit;

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

besluit:

- Het project Samenvoegen in de Utrechtsestraat in uitvoering te nemen,*
- Op basis van artikel 2 en 5 van de Wvg de percelen die zijn betrokken bij de samenvoegaanpak in Utrechtsestraat en zoals aangegeven op de aan dit besluit gehechte lijst (D2208-104752) en tekening (D2208-104756) 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."*

Het besluit van 29 september 2022 tot vestiging van het voorkeursrecht Utrechtsestraat is op 30 september 2022 gepubliceerd in het Gemeenteblad (Nr. 436520).

Met de brief van 30 september 2022 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.

Bezwaren

Bezwaarmaker is [REDACTED]
Rotterdam. [REDACTED]

Bezwaarmaker heeft per brief van 10 augustus 2022 pro-forma bezwaar gemaakt tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 5 juli 2022. Met de brief van 15 september 2022 zijn de bezwaargronden overlegd.

Dit bezwaarschrift wordt geacht mede te zijn gericht tegen het door u genomen besluit tot het vestigen van het definitieve voorkeursrecht Utrechtsestraat d.d. 29 september 2022, gepubliceerd in het Gemeenteblad op 30 september 2022.

Kort weergegeven staat in het bezwaarschrift het volgende.

Kort weergegeven stelt bezwaarmaker dat hij de woning heeft gekocht met de bedoeling om het onderste gedeelte als bedrijfsruimte te gebruiken. Om die reden kan hij het bedrijfs gedeelte en het woongedeelte niet samenvoegen. De bestaanszekerheid van bezwaarmaker zou daarmee in gevaar komen.

Bezwaarmaker woont al 20 jaar met veel plezier in zijn woning en voelt zich prettig in de buurt. Hij is daarom niet van plan om te verhuizen. De Wvg die nu geldt brengt voor bezwaarmaker veel onzekerheid en onrust teweeg. Bezwaarmaker wil niet in een situatie verkeren waarbij hij zelf niet kan beschikken over hoe om te gaan met de woning.

Verweerschrift

In het ingediende verweerschrift wordt ingegaan op de gronden van bezwaar. Kort weergegeven staat daarin het volgende.

Ten behoeve van de doelstellingen van het project worden eigenaren gestimuleerd om woningen te vergroten door middel van samenvoegen. Woningeigenaren kunnen hiertoe een subsidieaanvraag indienen.

De gemeente acht een voorkeursrecht nodig om de regie te houden op de ontwikkelingen in de Utrechtsestraat, zodat er optimale kansen zijn om het gebied kwalitatief hoogwaardig in te vullen.

De bezwaarmaker heeft het eigendom van de twee panden per 2001. Hij geeft aan dat hij de begane grond had gekocht om daar bedrijfsactiviteiten te verrichten, maar dat hij daar nog niet aan toe is gekomen. Hij geeft daarom aan dat hij de woningen niet kan samenvoegen.

Het voorkeursrecht ziet op een verplichting voor de eigenaar om zijn woning aan te bieden aan de gemeente als hij wenst te verkopen. Ruimtelijk gezien wenst de gemeente de samenvoeging van woningen te stimuleren. Dat zijn juridisch twee verschillende onderwerpen. Nu staat het voorkeursrecht ter discussie. Zolang de ruimtelijke wens van de gemeente met samenvoegen niet is uitgevoerd, wenst de gemeente het voorkeursrecht te

handhaven. Het voorkeursrecht maakt het voor de bezwaarmaker niet onmogelijk om de begane grond in gebruik te nemen als bedrijfsruimte.

De eigenaar ervaart het voorkeursrecht als een grote inbreuk op hun eigendomsrecht. In de jurisprudentie wordt de inbreuk als kleiner ervaren, nu het voorkeursrecht het eigendomsrecht slechts beperkt raakt en dan alleen als de eigenaar wil verkopen. Indien een eigenaar niet wil verkopen, dan verandert er niets. Wij kunnen niet spreken voor het gevoel van de eigenaren. Maar zij zullen wellicht bij hun gevoel over de inbreuk verder kijken dan alleen het voorkeursrechtbesluit naar bijvoorbeeld andere (dwangmatige) ruimtelijke middelen.

Hoorzitting

Op 2 maart 2023 vond er een hoorzitting plaats, ten overstaan van de Algemene Bezwaarschriftencommissie, bestaande uit:

████████████████████	voorzitter;
████████████████████	lid;
████████████████████	lid.

De commissie werd bijgestaan door mevrouw mr. ██████████. Bezwaarmaker heeft aangegeven niet gehoord te willen worden.

Van de zijde van de gemeenteraad hebben de heer ██████████ en mevrouw mr. ██████████ extern adviseur, deelgenomen aan de hoorzitting.

Van de hoorzitting is, met toestemming van de aanwezigen, een geluidsopname gemaakt en deze is toegevoegd aan het bezwaardossier. Voor zover hetgeen tijdens de zitting is besproken van belang is voor de heroverweging in bezwaar wordt dat bij de onderstaande overwegingen vermeld.

Overwegingen

Het onderhavige voorkeursrecht is gevestigd op grond van de artikelen 2 en 5 Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Uit artikel 5 van de Wvg volgt dat uw raad bevoegd is een voorkeursrecht te vestigen zonder dat daarvoor een vestigingsgrondslag te vinden in een ruimtelijk plan op grond van de Wro. Dit artikel strekt ertoe dat uw 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. Duidelijk mag zijn dat in deze fase de toegedachte bestemming slechts globaal en in algemene bewoordingen kan worden aangegeven. Dit is inherent aan voornoemd artikel 5. In jurisprudentie is dit meermalen overwogen. Gewezen wordt in dit verband op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 april 2006 met zaak nr. 200508246 en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 3 maart 2004 met zaak nr. 200304767.

Uit artikel 5 Wvg volgt dat er twee eisen zijn waaraan moet worden voldaan om het voorkeursrecht te kunnen toepassen. In het toekomstige plan moet sprake zijn van een niet agrarische bestemming en er moet sprake zijn van een ander gebruik dan ten tijde van de

toepassing aanwezig.

De commissie dient allereerst te beoordelen of terzake van het voorkeursrecht Utrechtsestraat aan de vestigingseisen van artikel 5 Wvg is voldaan.

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. De commissie is ambtshalve bekend met een recente uitspraak van de rechtbank Rotterdam over het voorkeursrecht Urkersingel waarin dit is bevestigd. De rechtbank neemt daarbij in overweging dat ook sprake is van afwijkend gebruik als sprake is van een beter gebruik. Aan de basis van het voorkeursrecht Urkersingel lag het raadsvoorstel, het NPRZ, meer in het bijzonder het Nationaal Programma Rotterdam Zuid, uitvoeringsplan 2019-2022 (hierna: NPRZ).

Uit de uitspraak van de Afdeling van 22 november 2006 in zaak nr. 200602047/1 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 ongewenste ontwikkelingen valt onder de regierol.

Naar het oordeel van de commissie doet zich in de voorliggende kwestie waar het gaat om het voorkeursrecht Utrechtsestraat een vergelijkbare situatie voor als die van het voorkeursrecht Urkersingel. Het NPRZ ligt ook aan de basis van dit voorkeursrecht. Om tot de uitvoering van het programma Samenvoegen en vergroten te komen is het voorkeursrecht gevestigd. De gemeente houdt daardoor de regie van de herontwikkeling in handen. Het NPRZ betreft, kortweg gezegd, een programma van het Rijk, de gemeente Rotterdam en verschillende partners. Uit stukken (waaronder via internet te raadplegen stukken) blijkt dat in dit programma wordt gewerkt aan een gezonde toekomst voor Rotterdam en er een nieuw perspectief is gekozen voor Rotterdam Zuid. Opleidingsniveau, arbeidsparticipatie en woonkwaliteit moeten in 20 jaar stijgen naar het gemiddelde van de vier grote steden in Nederland. In de uitvoeringsplannen wordt beschreven welke weg hiervoor moet worden afgelegd. Het meest recente uitvoeringsplan is het NPRZ, uitvoeringsplan 2019-2022. In het hoofdstuk "Pijler Wonen" wordt ingezoomd op de transformatie van de woonmilieus op Zuid.

Uit het Werkprogramma NPRZ Hillesluis volgt dat het huidige woningaanbod eenzijdig is met een gebrek aan woningen die geschikt zijn voor sociale stijgers. In het Werkprogramma is tevens benoemd dat kwetsbare wijken intensief beheer nodig hebben.

De doelstelling voor het project de Utrechtsestraat zijn om door middel van het samenvoegen van beneden- en bovenwoningen tot volwaardige eengezinswoningen en het toekomst bestendig maken van de woningen. Daarnaast het verbeteren en vergroenen van de buitenruimte woningdifferentiatie in de wijk te creëren.

Een samengevoegde woning wordt als eengezinswoning gezien als de begane grond, de eerste en de tweede verdieping deel uitmaken van dezelfde woning. Deze woning wordt door één gezin (één huishouden) bewoond. De woning heeft daarnaast in ieder geval één postadres, één aansluiting voor nutsvoorzieningen (en geen tussenmeters), heeft één keuken en één badkamer, tenzij voor het gebruik als eengezinswoning meerdere badkamers logisch zijn en geen afsluitbare deuren naar bovenverdieping of een gesplitste tuin.

In het projectgebied Utrechtsestraat zijn 37 woningen gesitueerd. De panden dateren uit begin 20e eeuw en de gevels van de Utrechtsestraat sluiten naadloos aan op de gevels van het Stichtseplein en vormen één karakteristiek geheel. In de cultuurhistorische verkenning die in 2016 uitgevoerd is, is geen specifieke cultuurhistorische waarde voor deze panden benoemd.

Een eerste inventarisatie van de woningen is reeds gedaan. De bovenwoningen zijn groter dan 75 m². Deze kunnen worden samengevoegd met een benedenwoning van ± 45 m². Hierdoor ontstaan er grote eengezinswoningen van 120 tot 140 m² die een significante kwaliteitsimpuls kunnen leveren aan de woningvoorraad.

Voor de ondersteuning en het versterken van de regie bij de uitvoering van samenvoegen en vergroten in de Utrechtsestraat wordt gekozen om een voorkeursrecht te vestigen, omdat dit de regiepositie van de gemeente versterkt bij de uitwerking van het Werkprogramma NPRZ Wonen 2019-2022.

In de Omgevingsvisie is de Utrechtsestraat opgenomen als Moderniseringslocatie (in de zin van artikel 3.5 Wro en bij inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet in de zin van artikel 4.18 Omgevingswet). 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 moderniseringslocatie wordt ook opgenomen in het nog op te stellen bestemmingsplan/omgevingsplan.

Ter zitting is besproken dat het bestemmingsplan "Hillesluis" (onherroepelijk sinds 2010) vigerend is. De woning van bezwaarmaker heeft de enkelbestemming 'Wonen' met maximaal 3 bouwlagen. Ingevolge artikel 25, eerste lid en onder a van de bij het bestemmingsplan behorende regels zijn de voor 'Wonen' aangewezen gronden bestemd voor woningen, met de daarbij behorende inpandige bergingen, garageboxen, alsmede inpandige nutsvoorzieningen.

Ter zitting is de vraag gesteld in hoeverre gebruik kan worden gemaakt van artikel 5 van de Wvg indien er al een bestaand bestemmingsplan van kracht is. Ter zitting is door uw vertegenwoordiger toegelicht dat het een ouder bestemmingsplan betreft en dat een nieuw bestemmingsplan wordt voorbereid waarbij in de samenvoeging van woning wordt voorzien. Daarbij zal een andere omschrijving van de functie 'Wonen' worden opgenomen. Het huidige gebruik, te weten een boven- en benedenwoning, wijkt af van het beoogde gebruik als eengezinswoning. Er zal sprake zijn van een beter gebruik dan het huidige gebruik. Het beter gebruik ziet ook op de doelstelling om heel Rotterdam Zuid aan te pakken.

De commissie merkt nog op dat zij ambtshalve bekend is met het voorkeursrecht Fazantstraat en het voorkeursrecht Frans Bekkerstraat en de bezwaarprocedures die

hierover zijn gevoerd. In het kader van het voorkeursrecht Fazantstraat en Frans Bekkerstraat wordt eveneens ingezet op het samenvoegen van woningen.

Ook in het voorkeursrecht Fazantstraat en voorkeursrecht Frans Bekkerstraat gebeurt dit door het toepassen van het programma Samenvoegen en Vergroten dat haar oorsprong vindt in het NPRZ. Het voorkeursrecht Fazantstraat en voorkeursrecht Frans Bekkerstraat kennen dezelfde vestigingsgrondslag als het voorliggende voorkeursrecht Utrechtsestraat. Eerder heeft de Algemene Bezwaarschriftencommissie zich met deze vestigingsgrondslag verenigd. De commissie ziet in het geval van het gevestigde voorkeursrecht Utrechtsestraat geen aanleiding anders te oordelen over de vestigingsgrondslag.

Naar de mening van de commissie heeft uw raad het voorkeursrecht kunnen vestigen op basis van artikel 2 en 5 Wvg. Met uw raad is de commissie van oordeel dat de beoogde nieuwe bestemming is een niet-agrarische bestemming (wonen), waardoor voldaan is aan het eerste vereiste van de Wvg. Tevens wordt voldaan aan het tweede vereiste: het huidige woongebruik wijkt af van het beoogde woongebruik. Het aantal vierkante meters woonoppervlak per woning zal aanzienlijk toenemen ten opzichte van de huidige situatie. Er zal in de toekomst dus sprake zijn van een beter gebruik, passend binnen de doelstellingen van het NPRZ.

Bij de vestiging van het voorkeursrecht gaat het om een discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat, indien aan de wettelijke voorwaarden voor de toepassing daarvan is voldaan, uw raad bij de toepassing van de bevoegdheid om het voorkeursrecht te vestigen beoordelingsruimte toekomt. Zoals de Afdeling in het verleden heeft overwogen, heeft de wetgever bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang reeds afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren, zodat het financiële belang niet meer afzonderlijk in de afweging behoeft te worden betrokken (Vergelijk de uitspraak van de Afdeling d.d. 10 maart 2004, zaaknr. 200305022/1 en uitspraak van de Afdeling d.d. 27 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1862).

Verder maakt het vestigen van het voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht, 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 bezwaarmaker niet langer de zijn toekomstige eigendomsrechten niet zou kunnen uitoefenen, maar alleen dat hij bij het overgaan tot vervreemding van zijn eigendom eerst de gemeente in de gelegenheid moet stellen de gronden te kopen (Vergelijk de uitspraak van de Afdeling d.d. 4 maart 2009, zaaknr. 200803878/1).

De commissie is met uw raad van oordeel dat er door het samenvoegen en vergroten van een aantal woningen een gedifferentieerder woningaanbod ontstaat.

Bezwaarmaker heeft aangevoerd dat hij niet zelf kan samenvoegen omdat hij de bedoeling heeft om het onderste gedeelte van de woning als bedrijfsruimte te gebruiken. De commissie laat verder onbesproken of het uitvoeren van bedrijfsactiviteiten is toegestaan binnen de bestemming 'Wonen' op deze locatie. De commissie is, met uw vertegenwoordiger, van oordeel dat het voorkeursrecht het voor bezwaarmaker niet onmogelijk maakt om de begane grond in gebruik te nemen als bedrijfsruimte.

Het gevestigde voorkeursrecht Utrechtsestraat, in heroverweging in stand te laten met inachtneming van hetgeen hierboven is weergegeven. Hetgeen bezwaarmaker heeft aangevoerd is betrokken in de overwegingen van de commissie maar leidt niet tot een ander oordeel.

Conclusie

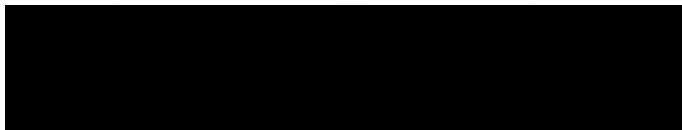
Op grond van het voorgaande adviseren wij u dan ook:

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

De Algemene Bezwaarschriftencommissie, kamer III team Clusters,

De secretaris,

De voorzitter,



Bijlage

Regelgeving

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2

De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5

1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid, en 4, eerste lid, komen 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.

2. Artikel 3, tweede en derde lid, is van toepassing.

[DEFINITIEF:LOGO RDAM B&W]

ARAG



Retouradres: Postbus 1011, 3000 BA Rotterdam
Ons kenmerk: A.B.2022.3.13179

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

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

Uw brief van: 15 augustus 2022
Uw kenmerk: 00895423
Ons kenmerk: A.B.2022.3.13179/RW
Betreft: beslissing op bezwaarschrift

Datum:

De raad van de gemeente Rotterdam,

Gelezen het bezwaarschrift van de heer [REDACTED] namens mevrouw [REDACTED] (hierna: bezwaarmaakster) van 15 augustus 2022, waarbij bezwaar is gemaakt tegen zijn besluit van 29 september 2022, gepubliceerd op 30 september 2022 (Gemeentebld Nr. 436520) tot het op basis van artikelen 2 en 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) definitief aanwijzen van de percelen die zijn betrokken bij het programma samenvoegen-vergroten in de Utrechtsestraat;

Daarbij is verzocht om vergoeding van de aan deze procedure verbonden kosten (artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht).

Alsmede bijgevoegd advies van 2 maart 2023 met kenmerk A.B.2022.3.13179/RW van kamer III van de Algemene Bezwaarschriftencommissie, die bezwaarmaker in de gelegenheid heeft gesteld zich in haar vergadering van 2 maart 2023 te doen horen;

Overwegende dat de in dit advies vervatte overwegingen worden onderschreven en dit advies dan ook in zijn geheel wordt overgenomen;

Gelet op de toepasselijke wettelijke voorschriften;

BESLUIT:

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

Besloten wordt geen vergoeding toe te kennen voor de gevraagde kosten. Het bestreden besluit wordt niet herroepen maar blijft in stand.

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 beroepsschrift 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

Advies op een bezwaarschrift inzake vestiging van een voorkeursrecht Utrechtsestraat op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).

Rotterdam, 2 maart 2023

Aan de gemeenteraad,

Voor het uitbrengen van advies hebben wij ons beraden over het bezwaarschrift van de heer [REDACTED], namens mevrouw [REDACTED], hierna te noemen bezwaarmaakster. Dit bezwaarschrift is gericht tegen uw besluit tot het vestigen van het voorkeursrecht Utrechtsestraat 3 t/m 17, Stichtseplein 6 t/m 15 en Overijsestraat 5 (hierna gezamenlijk te noemen voorkeursrecht Utrechtsestraat).

Voordat wij dit advies hebben uitgebracht hebben wij bezwaarmaakster in de gelegenheid gesteld te worden gehoord. Bezwaarmaakster en gemachtigde hebben aangegeven van deze mogelijkheid geen gebruik te willen maken. De bezwaren zijn behandeld in onze vergadering van 2 maart 2023.

Feiten

Bij het besluit van 5 juli 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Rotterdam, op grond van het bepaalde in artikel 6 van de Wvg, besloten, gronden globaal gelegen aan Utrechtsestraat 1 t/m 17, Stichtseplein 6 t/m 15 en Overijsestraat 5 voorlopig aan te wijzen, waarop de artikelen 10 t/m 15, 24 en 26 van de Wvg van toepassing zijn. Aangewezen zijn gronden die op dit moment worden gebruikt voor wonen en waar een andere vorm van wonen aan wordt toegedacht ten behoeve van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Het betreft een samenvoegen/vernieuwbouw project.

Dit besluit wordt op 6 juli 2022 gepubliceerd in het Gemeenteblad (Nr. 298377). De bijlagen bij het besluit zijn als externe bijlage aan deze publicatie gehecht. Het gaat om de volgende bijlagen: concept-raadsvoorstel, geanonimiseerde lijst met eigenaren en beperkt gerechtigden en de tekening van het Wvg-gebied.

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 brief van 7 juli 2022 wordt onder meer het volgende vermeld. "De gemeente wil zo veel mogelijk woningen in de Utrechtsestraat in Hillesluis samenvoegen, vergroten en verbeteren. Het college van burgemeester en wethouders heeft dat op 5 juli 2022 besloten. U leest er in deze brief meer over.

Het college van burgemeester en wethouders hebben 2 besluiten genomen:

1. Het besluit om het programma Samenvoegen en Vergroten uit te voeren in de Utrechtsestraat. Dit is een onderdeel van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ).
2. Het besluit om de Wet voorkeursrecht gemeenten te laten gelden voor een aantal

adressen in de Utrechtsestraat, Overijsselsestraat en het Stichtseplein.

Het programma Samenvoegen en Vergroten

De gemeente wil samen Hillesluis prettiger maken om te wonen en te leven, voor nu en in de toekomst. Dit doen we met het project Utrechtsestraat. In het project knappen we de wijk op. Daarvoor gaan we een deel van de kleinere woningen samenvoegen, vergroten en verbeteren. En als het nodig is, richten we de straten opnieuw in.

Het project Utrechtsestraat hoort bij het NPRZ. In dit programma verbeteren de gemeente, het Rijk en woningcorporaties samen de woonkwaliteit in Rotterdam Zuid.

Wet voorkeursrecht gemeenten

De gemeente wil de woningen aan de Utrechtsestraat samenvoegen en opknappen. Dan moet de gemeente de woningen die te koop worden aangeboden als eerste kunnen kopen. Daarom heeft het college van burgemeester en wethouders op 5 juli 2022 besloten om de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) te laten gelden voor de woningen met de volgende adressen:

- Utrechtsestraat 3 tot en met 17 B
- Stichtseplein 6 A tot en met 15 B
- Overijsselsestraat 5 A en 5 B

Wat betekent dit voor u?

Uw woning is bij ons kadastraal bekend als gemeente Rotterdam, sectie V, 3931. Ook uw woning valt onder de Wvg. Wilt u uw woning verkopen? Dan moet u uw woning eerst aan de gemeente te koop aanbieden.

U bent niet verplicht om uw woning te verkopen. Wilt u uw woning niet verkopen? Dan kunt u ook zelf uw woning samenvoegen en opknappen. U kunt uw woning samenvoegen met een andere woning of zelf een uitbouw maken.

(...)”

Met het voorstel van 30 augustus 2022 heeft het College van burgemeester en wethouders uw raad gevraagd om het voorkeursrecht Utrechtsestraat definitief te vestigen. Daarin staat het volgende.

“Dit besluit valt binnen de kaders van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid, het Werkprogramma NPRZ Wonen 2019-2022 en Omgevingsvisie De Veranderstad, werken aan een wereldstad voor iedereen.

Toelichting:

Nationaal Programma Rotterdam Zuid

Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) is allereerst gericht op de 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.

In dit verbeterprogramma wordt uitgegaan van het opknappen, verduurzamen en waar het kan groter maken van woningen in de particuliere woningvoorraad. In dit project

wordt geanticipeerd op het samenvoegen van beneden- en bovenwoningen tot volwaardige eengezinswoningen en het toekomstbestendig maken van de woningen. In het programma wordt aangesloten bij aanpak van overlast gevende situaties en het verbeteren van de buitenruimte in dezelfde straat en naastgelegen plein.

Werkprogramma NPRZ Wonen 2019-2022 Hillesluis

Verbetering van de fysieke omgeving van Hillesluis is door uw raad als noodzakelijk bestempeld met het vaststellen van het Werkprogramma NPRZ Wonen 2019-2022 (19bbl4155), waarin focus op deze wijk ligt. Het huidige woningaanbod is eenzijdig met een gebrek aan woningen die geschikt zijn voor sociale stijgers. In het Werkprogramma is tevens benoemd dat kwetsbare wijken intensief beheer nodig hebben.

Utrechtsestraat

De doelstellingen voor het project Utrechtsestraat zijn de volgende:

1. Via samenvoegen van de woningen en verbeteren en vergroenen van de buitenruimte in de straat en aanpalende plein, wordt 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.
2. Via de integrale projectaanpak in samenwerking met o.a. Directie Veilig, Bouw -en Woningtoezicht en Maatschappelijk Ontwikkeling krijgen we een betere grip op de leefkwaliteit binnen dit projectgebied. Het Actieplan Goed Huren en Verhuren in Rotterdam speelt hier een belangrijke rol in.
3. Opknappen en verduurzamen van zoveel mogelijk woningen in de straat om woningen meer toekomstbestendig te maken en te streven naar een fijne mooie uitstraling.

Ten behoeve van de doelstellingen van het project worden eigenaren gestimuleerd om woningen te vergroten door middel van samenvoegen. We zien hier een samengevoegde woning als eengezinswoning, waarbij begane grond, eerste en tweede verdieping deel uitmaken van dezelfde woning. Deze woning wordt door één gezin (één huishouden) bewoond. De woning heeft daarnaast in ieder geval één postadres, één aansluiting voor nutsvoorzieningen (en geen tussenmeters), heeft één keuken en één badkamer, tenzij voor het gebruik als eengezinswoning meerdere badkamers logisch zijn en geen afsluitbare deuren naar bovenverdieping of een gesplitste tuin. Woningeigenaren kunnen ten behoeve van de samenvoeging een subsidieaanvraag indienen. Om dit proces te kunnen versnellen en beter te faciliteren worden woningen aangekocht door de gemeente. De aanpak, alsmede het aankopen van vastgoed, vindt geheel op vrijwillige basis plaats. Er zal niet overgegaan worden tot onteigening.

In het projectgebied Utrechtsestraat zijn 37 woningen gesitueerd. De panden dateren uit begin 20e eeuw en de gevels van de Utrechtsestraat sluiten naadloos aan op de gevels van het Stichtseplein en vormen één karakteristiek geheel. In de cultuurhistorische verkenning die in 2016 uitgevoerd is, is geen specifieke cultuurhistorische waarde voor deze panden benoemd.

In het projectgebied is al een opkoopbescherming van kracht waardoor voor niet- verhuurde woningen een zelfbewoningplicht geldt.

Een eerste inventarisatie van de woningen is reeds gedaan. De bovenwoningen zijn groter dan 75 m². Deze kunnen worden samengevoegd met een benedenwoning van ± 45 m². Hierdoor ontstaan er grote eengezinswoningen van 120 tot 140 m² die een significante kwaliteitsimpuls kunnen leveren aan de woningvoorraad.

Voor de ondersteuning en het versterken van de regie bij de uitvoering van samenvoegen in de Utrechtsestraat 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 NPRZ en het Werkprogramma.
- De Utrechtsestraat ligt in Hillesluis. We verwachten dat kwaliteitsverbetering van het plangebied kan leiden tot investeringen van eigenaren in de nabije omgeving. 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 Utrechtsestraat niet of moeilijker.
- Door de inzet van Wvg wordt de bekendheid van het programma samenvoegen/vergroten groter waardoor eigenaren direct in contact komen met de gemeente om de mogelijkheden voor samenvoegen en vergroten zelf te verkennen. De gemeente kan subsidie aanbieden
- In de Utrechtsestraat is een hoog percentage woningen (2/3) verhuurd door beleggers. De straat is gebaat bij meer eigenaar/bewoners.

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

Het voornemen bestaat om dit gebied, in verband met de beoogde transformatie naar een beter gebruik/leefomgeving, te kwalificeren als moderniseringsgebied in het kader van artikel 3.5 Wro.

Reden van vestiging voor dit project

We zien dat de doelstelling door de markt zelf te weinig wordt opgepakt, waardoor daar een stimulans nodig is. Deze kan gegeven worden als de gemeente in de gelegenheid wordt gesteld om woningen die te koop komen te kopen. De gemeente verwacht dat door de totale aanpak een sneeuwbaaleffect ontstaat waardoor er door de zittende eigenaren meer initiatieven worden ontplooid.

Doel: beschermen van de voorgenomen ontwikkeling

Het voorkeursrecht verplicht de betrokken eigenaar (of iemand met een recht van erfpacht) om bij een voorgenomen verkoop de betreffende woning eerst aan de gemeente (het college) aan te bieden.

Om te voorkomen dat de ontwikkeling stagneert of op voorhand onmogelijk wordt gemaakt, wordt u verzocht om de gronden definitief aan te wijzen in het kader van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Door het aanwijzen van gronden op basis van de Wvg, versterkt de gemeente haar regiepositie, omdat zij als eerste in de gelegenheid wordt gesteld woningen te kopen. Het voorkeursrecht wordt daarbij als ondersteuning ingezet ten behoeve van het verwervingsproces.

Omvang vestigingsgebied

De omvang van het gebied waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd, is bepaald aan de hand van het Werkprogramma NPRZ, het door de gemeente opgestelde projectplan Utrechtsestraat en de logische afbakening van de woonblokken. Het betreft 36 woningen waarop de Wvg gevestigd wordt. Een van de 37 woningen in het projectgebied is namelijk reeds samengevoegd.

Het voorkeursrecht hoeft alleen gevestigd te worden op die percelen waar nog niet is samengevoegd. Het was bij de voorlopige vestiging niet in alle gevallen op basis van de kadastrale en bag-gegevens inzichtelijk of woningen daadwerkelijk samengevoegd zijn. De eigenaren konden zich naar aanleiding van de voorlopige vestiging van het voorkeursrecht bij de gemeente melden. Op basis van een interne bezichtiging van de woning is bepaald of de woning voldoet aan de voorwaarden van een samengevoegde woning. Voldoet de woning hieraan, dan is het perceel niet meer worden opgenomen in het voorstel aan de gemeenteraad tot vestiging van het voorkeursrecht.

De begrenzing van het vestigingsgebied geeft nog geen zekerheid over de uiteindelijke reikwijdte van het samenvoegplan. Het is dan ook logisch dat in dit stadium van het proces de omvang van het projectgebied nog niet volledig vaststaat.

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan zal pas de daadwerkelijke begrenzing van het project kunnen worden bepaald. Op dat moment kan geconstateerd worden dat de vestigingsgrens te ruim of te krap bemeten is. Deze kan dan alsnog worden aangepast door middel van de daartoe te nemen besluiten.

Vestigingsgrondslag

Op basis van jurisprudentie is afgewogen wat de juiste vestigingsgrondslag is om aan u voor te leggen. Omdat een gedetailleerde structuurvisie of een bestemmingsplan waarin de voorgenomen bestemming is verankerd, ontbreekt, wordt de vestiging gebaseerd op de grofmazige vestigingsgrondslag ex artikel 5 Wvg. Er wordt na dit besluit geen afzonderlijke structuurvisie voorbereid, maar er wordt meteen gestart met de voorbereidingen van een bestemmingsplan.

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 aan het tweede vereiste: het huidige woongebruik wijkt af van de beoogde bestemmingen.

Hierboven is aangegeven dat de woon- en leefkwaliteit van de Utrechtsestraat fors wordt verbeterd door de 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 (of onder de Omgevingswet, omgevingsplan) exact worden vastgelegd wat de bestemming zal worden en hoe deze moet worden ingevuld.

In de Omgevingsvisie is de Utrechtsestraat opgenomen als Moderniseringslocatie (in de zin van artikel 3.5 Wro en bij inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet in de zin van artikel 4.18 Omgevingswet). 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 moderniseringslocatie wordt ook opgenomen in het nog op te stellen bestemmingsplan/omgevingsplan.

Gevolgen voor eigenaren

Het voorkeursrecht verplicht de betrokken eigenaar (of iemand met een recht van erfpacht) om bij een voorgenomen verkoop de betreffende woning eerst aan het college aan te bieden. De notaris mag niet meewerken aan een transactie als een voorkeursrecht van toepassing is. De eigenaar is niet verplicht om de woning te verkopen, echter de verkoper kan zijn woning niet vrij verkopen aan een derde.

Belangenafweging

Het gemeentelijk voorkeursrecht wordt ingezet om de regie te houden op de verwerving en de differentiatie van het woningaanbod door samenvoegen in de Utrechtsestraat. Dit algemeen belang weegt zwaarder dan het belang van de eigenaar om zijn woning vrij te kunnen verkopen. De verplichting om bij een voorgenomen verkoop eerst aan het college aan te bieden is daarbij niet onevenredig zwaar. Eigenaren zijn namelijk niet verplicht om te verkopen en als zij wel willen verkopen krijgen ze een reële prijs.

Bovendien zijn de belangen van de eigenaren in de wet zelf al meegewogen. De Wvg kent namelijk een uitgebreide rechtsbescherming en voldoende uitzonderingen op de aanbiedingsplicht.

Verwerving

Voor de locatie samenvoegen geldt, als de eigenaar wenst te verkopen, de gemeente in overleg met de eigenaar aankoop onderzoekt. De gemeente zal contact opnemen met de eigenaren.

Als er is besloten om aan te kopen zal de marktwaarde door een onafhankelijke taxateur worden getaxeerd, waarna deze marktwaarde aan de eigenaar wordt aangeboden. Omdat de verkoop een vrijwillig karakter heeft wordt geen volledige schadeloosstelling aangeboden.

Wanneer geen overeenstemming wordt bereikt over de prijs, kan de eigenaar een onafhankelijk oordeel over de prijs aan de rechter vragen.

(...)

Kanttekeningen

Het voorkeursrecht geeft niet de garantie dat de gemeente ook eigenaar wordt van de gronden en appartementsrechten. De eigenaren kunnen immers niet worden verplicht tot het verkopen aan de gemeente. Het gaat enkel om de verplichting dat de gronden of appartementsrechten eerst aan de gemeente wordt aangeboden voordat het aan een derde kan worden verkocht.

Communicatie

Communicatie over het project en de vestiging van de Wvg verloopt met de grootst mogelijke zorgvuldigheid. De betrokkenen (eigenaren en huurders) zijn over de Wvg-

vestiging secuur geïnformeerd. Daarbij is duidelijk gemaakt wat de gevolgen voor hen zijn en het feit dat de gemeente niet tot onteigening zal overgaan.

In de periode voorafgaand aan dit besluit heeft de gemeente de eigenaren-bewoners in het plangebied persoonlijk benaderd om hen te informeren en te betrekken bij de plannen voor het samenvoegen van woningen in de Utrechtsestraat. Daarbij zijn de plannen nader toegelicht. Er is uitgelegd welke plannen er zijn bij de gemeente, welke doelstellingen daarbij horen en wat het perspectief is voor hen als bewoner. De eigenaren zijn uitgenodigd om in gesprek te gaan met de gemeente en er is positief contact. Algehele tendens is dat de bewoners liever geen dwangmaatregelen hebben, maar wel de voordelen zien voor hun leefomgeving.

De gemeente heeft de eigenaren (en huurders) per (aangetekende) brief geïnformeerd over het besluit tot vestiging van de Wvg. In deze brief is aangegeven hoe de eigenaar of de erfpachter de gemeente kan benaderen voor vragen. Tevens is er verwezen naar een projectwebsite. De brieven zijn aan de bewoners uitgereikt voordat ze aangetekend werden bezorgd. Tijdens het uitreiken zijn de gevolgen van het voorkeursrecht en het project toegelicht.

Na vestiging van het voorkeursrecht zijn er twee inloopsprekken in de buurt georganiseerd voor de bewoners. De gemeente blijft in contact met de bewoners door middel van schriftelijke communicatie, telefonisch, persoonlijk contact en (actieve) aanwezigheid in de wijk.

Het voorkeursrecht heeft in eerste instantie alleen gevolgen voor de eigenaar. Er zijn ook huurders die hun woning huren binnen het Wvg-gebied. Zij hebben een brief ontvangen, met informatie over het voorkeursrecht en over het samenvoegen en zijn waar mogelijk persoonlijk geïnformeerd op de dag van de bezorging van de brief.

(...)"

Bestreden besluit (Vestiging voorkeursrecht Utrechtsestraat)

In uw openbare vergadering van 29 september 2022 heeft u onder verwijzing naar de artikelen 2 en 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten het volgende besloten:

De gemeenteraad heeft als volgt besloten, welk besluit hieronder integraal is opgenomen:

De Raad van de gemeente Rotterdam,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 30 augustus 2022 (D2208-104731/22bo005003)

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

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 beteren ander gebruik dan het huidige woongebruik;

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

gelet op de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Algemene wet bestuursrecht;

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 er nu nog geen bestemmingsplan is vastgesteld voor de beoogde nieuwe ontwikkeling en er geen in voldoende mate gedetailleerde structuurvisie voorhanden is waaruit de toekomstige bestemming blijkt en wij voornemens zijn een bestemmingsplan/omgevingsplan binnen 3 jaar vast te stellen, waarna het voorkeursrecht automatisch wordt verlengd met een periode van 10 jaar (na inwerkingtreding van dat omgevingsplan/omgevingsplan);

gelet op het feit dat in de Omgevingsvisie en het omgevingsplan Hillesluis is en zal worden aangewezen als een moderniseringsgebied ex artikel 3.5 Wro of het equivalent in de nieuwe Omgevingswet;

gelet op het feit dat er vooruitlopend op de vaststelling van een bestemmingsplan de mogelijkheid bestaat een voorkeursrecht te vestigen op grond van artikel 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten;

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;

dat de zienswijze in de bij het raadsvoorstel behorende reactienota zienswijzen geen aanleiding heeft gegeven tot aanpassing van dit besluit;

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

besluit:

- Het project Samenvoegen in de Utrechtsestraat in uitvoering te nemen,*
- Op basis van artikel 2 en 5 van de Wvg de percelen die zijn betrokken bij de samenvoegaanpak in Utrechtsestraat en zoals aangegeven op de aan dit besluit gehechte lijst (D2208-104752) en tekening (D2208-104756) 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.*

Het besluit van 29 september 2022 tot vestiging van het voorkeursrecht Utrechtsestraat is op 30 september 2022 gepubliceerd in het Gemeenteblad (Nr. 436520).

Met de brief van 30 september 2022 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.

Bezwaren

Bezwaarmaakster is e [REDACTED], kadastraal bekend gemeente Rotterdam, [REDACTED]

Bezwaarmaakster heeft per brief van 15 augustus 2022 bezwaar gemaakt tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van 5 juli 2022.

Dit bezwaarschrift wordt geacht mede te zijn gericht tegen het door u genomen besluit tot het vestigen van het definitieve voorkeursrecht Utrechtsestraat d.d. 29 september 2022, gepubliceerd in het Gemeenteblad op 30 september 2022.

Kort weergegeven staat in het bezwaarschrift het volgende.

Bezwaarmaakster is weduwe en reeds op respectabel leeftijd en zeer gehecht aan haar kleine woning. Het is haar eigen woning waarvoor ze hard gewerkt heeft en juist haar laatste jaren wil ze daar doorbrengen. Van een verkoop kan voorlopig geen sprake zijn ook niet aan de gemeente.

De motivering van uw besluit is onvolledig en onzorgvuldig. Immers er zijn genoeg andere maatregelen te treffen om de wijk te verbeteren. Het is bezwaarmaakster volstrekt niet duidelijk waarom op haar woning nu een voorkeursrecht is gelegd. De huidige situatie past ook heel goed in het genoemd Programma Samenvoegen en Vergroten. Daarnaast is dit programma meer een mogelijkheid voor particulieren om subsidie te krijgen voor een verbouwing van een woning. Dit kan dan geen onderdeel zijn voor een wettelijke basis voor het vestigen van een voorkeursrecht.

Tevens kan bezwaarmaakster niet voldoen aan uw wens om de woning uit te breiden door een samenvoeging van woningen. Dit omdat zij niet beschikt over financiële middelen om een woning op te kunnen kopen en samen te voegen. Bezwaarmaakster wil haar vrijheid behouden en zeker als het besluit niet afdoende is gemotiveerd en er geen belangenafweging heeft plaatsgevonden.

Kort samengevat zijn de bezwaren in de kern dat er een te grote claim door de gemeente wordt gelegd op een gebied waar al gewoond wordt en het niet noodzakelijk is om juist op haar woning een voorkeursrecht te vestigen. Bezwaarmaakster voelt zich overvallen door de besluitvorming en haar zwaarwegende belangen hebben geen enkele rol in deze besluitvorming gespeeld. Zij woont hier juist heel prettig en wil absoluut niet verhuizen. De motivering van het besluit is dan ook verre van volledig.

Verweerschrift

In het ingediende verweerschrift wordt ingegaan op de gronden van bezwaar. Kort weergegeven staat daarin het volgende.

Eigenaren zijn niet verplicht om aan de gemeente te verkopen. Zij zijn vrij te bepalen of, en zo ja, wanneer zij tot verkoop wensen over te gaan. Wanneer een eigenaar aangeeft een woning

te willen verkopen, wordt er met deze eigenaar persoonlijk overlegt over de mogelijkheden. Met het Nationaal Programma Rotterdam Zuid hebben de overheid en partners gekozen voor een nieuw perspectief voor Rotterdam Zuid. Opleidingsniveau, arbeidsparticipatie en woonkwaliteit moeten in 20 jaar stijgen naar het gemiddelde van de vier grote steden in Nederland. Eén van de pijlers van het programma is de eenzijdigheid van de woningvoorraad en woonmilieus op Zuid doorbereken door het realiseren van meer gedifferentieerde woonmilieus. De ambitie is om de wijken diverser te maken: qua woningaanbod, bevolkingssamenstelling voorzieningen en inkomensniveau. In 2030 moet Rotterdam Zuid woonwijken hebben waar voor iedere doelgroep een goede woning en een prettig woonmilieu wordt aangeboden. Bij de nieuwe woonmilieus gaat het niet alleen over woningen en buitenruimte, maar ook om de kwaliteit van de scholen, om veilige wijken en voorzieningen.

De gemeente heeft in het kader van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) twee doelstellingen voor het project Utrechtsestraat:

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 Maatschappelijk Ontwikkeling krijgen we een betere grip op de leefkwaliteit binnen dit projectgebied.

Uiteindelijk hoopt de gemeente dat er een meer divers woningaanbod zal zijn, waardoor voor zowel zittende eigenaren als nieuwe eigenaren (waaronder sociale stijgers) een plek komt om in de Utrechtsestraat te wonen. Daarmee maakt de gemeente de woonwijk bestendig voor de toekomst.

Uit de wetsgeschiedenis² en vaste jurisprudentie³ 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 wezenlijk 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 bevestigd⁴. De rechtbank neemt daarbij in overweging dat ook sprake is van afwijkend gebruik als sprake is van een beter gebruik.

In de Utrechtsestraat staat de gemeente tevens een beter gebruik voor. Dat doet zij 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 Utrechtsestraat sprake is van een verbeterd gebruik, zodat sprake is van afwijkend gebruik en wordt voldaan aan de vereisten van het voorkeursrecht.

Bij een vestiging op basis van artikel 5 lid 1 Wvg liggen 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 liefst 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 wetgever heeft bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van het voorkeursrecht te dienen algemene belang reeds afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren, zodat dit financiële belang niet meer afzonderlijk in de afweging behoeft te worden betrokken. Wij kunnen met mevrouw in gesprek treden over de eventuele mogelijkheden. Het voorkeursrecht verplicht mevrouw ook niet om samen te voegen.

De gemeente heeft een actieplan 'Samen tegen woonoverlast 2019-2023' opgesteld met de acties die de gemeente gaat uitvoeren om overlast tegen te gaan. Ook worden huisjesmelkers aangepast. Sinds 1 januari 2022 is er een opkoopbescherming voor woningen. Dit betekent dat huizen die na 1 januari 2022 gekocht zijn, niet meer verhuurd mogen worden zonder vergunning. De opkoopbescherming geldt in 16 wijken in Rotterdam, ook in Hillesluis geldt de opkoopbescherming. Het geldt voor woningen met een WOZ-waarde tot € 355.000. Met de opkoopbescherming mag een woning alleen nog verhuurd worden onder bepaalde voorwaarden.

Deze plannen zijn goed voor de leefbaarheid in de wijk, maar zorgen niet voor een meer gedifferentieerde woonvoorraad. Daarvoor zetten wij het programma samenvoegen en vergroten samen met het voorkeursrecht in. Zo kunnen investeerders zich niet in de plannen 'inkopen'. We zien dat de doelstelling door de markt zelf te weinig wordt opgepakt, waardoor daar een stimulans nodig is. Deze kan gegeven worden als de gemeente in de gelegenheid wordt gesteld om woningen die te koop komen te kopen. De gemeente verwacht dat door de totale aanpak een sneeuwbal effect ontstaat waardoor er door de zittende eigenaren meer initiatieven worden ontplooid.

De omvang van het gebied waarop het voorkeursrecht wordt gevestigd, is bepaald aan de hand van het Werkprogramma NPRZ, het door de gemeente opgestelde projectplan Utrechtsestraat en de logische afbakening van de woonblokken. Het betreft 36 woningen waarop de Wvg gevestigd wordt. Een van de 37 woningen in het projectgebied is namelijk reeds samengevoegd.

Het voorkeursrecht hoeft alleen gevestigd te worden op die percelen waar nog niet is samengevoegd. Het was bij de voorlopige vestiging niet in alle gevallen op basis van de kadastrale en bag-gegevens inzichtelijk of woningen daadwerkelijk samengevoegd zijn. De eigenaren konden zich naar aanleiding van de voorlopige vestiging van het voorkeursrecht bij de gemeente melden. Op basis van een interne bezichtiging van de woning is bepaald of de woning voldoet aan de voorwaarden van een samengevoegde woning. Voldoet de woning hieraan, dan is het perceel niet meer worden opgenomen in het voorstel aan de gemeenteraad tot vestiging van het voorkeursrecht.

De begrenzing van het vestigingsgebied geeft nog geen zekerheid over de uiteindelijke reikwijdte van het samenvoegplan. Het is dan ook logisch dat in dit stadium van het proces de omvang van het projectgebied nog niet volledig vaststaat.

Bij de vaststelling van het bestemmingsplan zal pas de daadwerkelijke begrenzing van het project kunnen worden bepaald. Op dat moment kan geconstateerd worden dat de vestigingsgrens te ruim of te krap bemeten is. Deze kan dan alsnog worden aangepast door middel van de daartoe te nemen besluiten.

Hoorzitting

Op 2 maart 2023 vond er een hoorzitting plaats, ten overstaan van de Algemene Bezwaarschriftencommissie, bestaande uit:

d[REDACTED]	voorzitter;
[REDACTED]	lid;
[REDACTED]	lid.

De commissie werd bijgestaan door mevrouw mr. [REDACTED] s. Bezwaarmaakster en gemachtigde hebben aangegeven niet gehoord te willen worden.

Van de zijde van de gemeenteraad hebben de heer [REDACTED] van Bueren en mevrouw mr. [REDACTED] extern adviseur, deelgenomen aan de hoorzitting.

Van de hoorzitting is, met toestemming van de aanwezigen, een geluidsopname gemaakt en deze is toegevoegd aan het bezwaardossier. Voor zover hetgeen tijdens de zitting is besproken van belang is voor de heroverweging in bezwaar wordt dat bij de onderstaande overwegingen vermeld.

Overwegingen

Het onderhavige voorkeursrecht is gevestigd op grond van de artikelen 2 en 5 Wet voorkeursrecht gemeenten (hierna: Wvg). Uit artikel 5 Wvg volgt dat uw raad bevoegd is een voorkeursrecht te vestigen zonder dat daarvoor een vestigingsgrondslag te vinden in een ruimtelijk plan op grond van de Wro. Dit artikel strekt ertoe dat uw 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. Duidelijk mag zijn dat in deze fase de toegedachte bestemming slechts globaal en in algemene bewoordingen kan worden aangegeven. Dit is inherent aan voornoemd artikel 5. In jurisprudentie is dit meermalen overwogen. Gewezen wordt in dit verband op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 april 2006 met zaak nr. 200508246 en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 3 maart 2004 met zaak nr. 200304767.

Uit artikel 5 Wvg volgt dat er twee eisen zijn waaraan moet worden voldaan om het voorkeursrecht te kunnen toepassen. In het toekomstige plan moet sprake zijn van een niet agrarische bestemming en er moet sprake zijn van een ander gebruik dan ten tijde van de toepassing aanwezig.

De commissie moet allereerst beoordelen of terzake van het voorkeursrecht Utrechtsestraat aan de vestigingseisen van artikel 5 Wvg is voldaan.

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 hoeft 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. De commissie is ambtshalve bekend met een recente uitspraak van de rechtbank Rotterdam over het voorkeursrecht Urkersingel waarin dit is bevestigd. De rechtbank neemt daarbij in overweging dat ook sprake is van afwijkend gebruik als sprake is van een beter gebruik. Aan de basis van het voorkeursrecht Urkersingel lag het raadsvoorstel, het NPRZ, meer in het bijzonder het Nationaal Programma Rotterdam Zuid, uitvoeringsplan 2019-2022 (hierna: NPRZ).

Uit de uitspraak van de Afdeling van 22 november 2006 in zaak nr. 200602047/1 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 ongewenste ontwikkelingen valt onder de regierol.

Naar het oordeel van de commissie doet zich in de voorliggende kwestie waar het gaat om het voorkeursrecht Utrechtsestraat een vergelijkbare situatie voor als die van het voorkeursrecht Urkersingel. Het NPRZ ligt ook aan de basis van dit voorkeursrecht. Om tot de uitvoering van het programma Samenvoegen en vergroten te komen is het voorkeursrecht gevestigd. De gemeente houdt daardoor de regie van de herontwikkeling in handen. Het NPRZ betreft, kortweg gezegd, een programma van het Rijk, de gemeente Rotterdam en verschillende partners. Uit stukken (waaronder via internet te raadplegen stukken) blijkt dat in dit programma wordt gewerkt aan een gezonde toekomst voor Rotterdam en er een nieuw perspectief is gekozen voor Rotterdam Zuid. Opleidingsniveau, arbeidsparticipatie en woonkwaliteit moeten in 20 jaar stijgen naar het gemiddelde van de vier grote steden in Nederland. In de uitvoeringsplannen wordt beschreven welke weg hiervoor moet worden afgelegd. Het uitvoeringsplan is het NPRZ, uitvoeringsplan 2019-2022. In het hoofdstuk "Pijler Wonen" wordt ingezoomd op de transformatie van de woonmilieus op Zuid.

Uit het Werkprogramma NPRZ Hillesluis volgt dat het huidige woningaanbod eenzijdig is met een gebrek aan woningen die geschikt zijn voor sociale stijgers. In het Werkprogramma is tevens benoemd dat kwetsbare wijken intensief beheer nodig hebben.

De doelstelling voor het project de Utrechtsestraat zijn om door middel van het samenvoegen van beneden- en bovenwoningen tot volwaardige eengezinswoningen en het toekomst bestendig maken van de woningen. Daarnaast het verbeteren en vergroenen van de buitenruimte woningdifferentiatie in de wijk te creëren.

Een samengevoegde woning wordt als eengezinswoning gezien als de begane grond, de eerste en de tweede verdieping deel uitmaken van dezelfde woning. Deze woning wordt door één gezin (één huishouden) bewoond. De woning heeft daarnaast in ieder geval één postadres, één aansluiting voor nutsvoorzieningen (en geen tussenmeters), heeft één keuken en één badkamer, tenzij voor het gebruik als eengezinswoning meerdere badkamers logisch zijn en geen afsluitbare deuren naar bovenverdieping of een gesplitste tuin.

In het projectgebied Utrechtsestraat zijn 37 woningen gesitueerd. De panden dateren uit begin 20e eeuw en de gevels van de Utrechtsestraat sluiten naadloos aan op de gevels van het Stichtseplein en vormen één karakteristiek geheel. In de cultuurhistorische verkenning die in 2016 uitgevoerd is, is geen specifieke cultuurhistorische waarde voor deze panden benoemd.

Een eerste inventarisatie van de woningen is reeds gedaan. De bovenwoningen zijn groter dan 75 m². Deze kunnen worden samengevoegd met een benedenwoning van ± 45 m². Hierdoor ontstaan er grote eengezinswoningen van 120 tot 140 m² die een significante kwaliteitsimpuls kunnen leveren aan de woningvoorraad.

Voor de ondersteuning en het versterken van de regie bij de uitvoering van samenvoegen en vergroten in de Utrechtsestraat wordt gekozen om een voorkeursrecht te vestigen, omdat dit de regiepositie van de gemeente versterkt bij de uitwerking van het Werkprogramma NPRZ Wonen 2019-2022.

In de Omgevingsvisie is de Utrechtsestraat opgenomen als Moderniseringslocatie (in de zin van artikel 3.5 Wro en bij inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet in de zin van artikel 4.18 Omgevingswet). 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 moderniseringslocatie wordt ook opgenomen in het nog op te stellen bestemmingsplan/omgevingsplan.

Ter zitting is besproken dat het bestemmingsplan "Hillesluis" (onherroepelijk sinds 2010) vigerend is. De woning van bezwaarmaakster heeft de enkelbestemming 'Wonen' met maximaal 3 bouwlagen. Ingevolge artikel 25, eerste lid en onder a van de bij het bestemmingsplan behorende regels zijn de voor 'Wonen' aangewezen gronden bestemd voor woningen, met de daarbij behorende inpandige bergingen, garageboxen, alsmede inpandige nutsvoorzieningen.

Ter zitting is de vraag gesteld in hoeverre gebruik kan worden gemaakt van artikel 5 van de Wvg indien er al een bestaand bestemmingsplan van kracht is. Ter zitting is door uw vertegenwoordiger toegelicht dat het een ouder bestemmingsplan betreft en dat een nieuw bestemmingsplan wordt voorbereid waarbij in de samenvoeging van woning wordt voorzien. Daarbij zal een andere omschrijving van de functie 'Wonen' worden opgenomen. Het huidige gebruik, te weten een boven- en benedenwoning, wijkt af van het beoogde gebruik als eengezinswoning. Er zal sprake zijn van een beter gebruik dan het huidige gebruik. Het beter gebruik ziet ook op de doelstelling om heel Rotterdam Zuid aan te pakken.

De commissie merkt nog op dat zij ambtshalve bekend is met het voorkeursrecht Fazantstraat en het voorkeursrecht Frans Bekkerstraat en de bezwaarprocedures die hierover zijn gevoerd. In het kader van het voorkeursrecht Fazantstraat en Frans Bekkerstraat wordt eveneens ingezet op het samenvoegen van woningen. Ook in het voorkeursrecht Fazantstraat en voorkeursrecht Frans Bekkerstraat gebeurt dit door het toepassen van het programma Samenvoegen en Vergroten dat haar oorsprong vindt in het NPRZ. Het voorkeursrecht Fazantstraat en voorkeursrecht Frans Bekkerstraat kennen dezelfde vestigingsgrondslag als het voorliggende voorkeursrecht Utrechtsestraat. Eerder heeft de Algemene Bezwaarschriftencommissie zich met deze vestigingsgrondslag verenigd.

De commissie ziet in het geval van het gevestigde voorkeursrecht Utrechtsestraat geen aanleiding anders te oordelen over de vestigingsgrondslag.

Naar de mening van de commissie heeft uw raad het voorkeursrecht kunnen vestigen op basis van artikel 2 en 5 Wvg. Met uw raad is de commissie van oordeel dat de beoogde nieuwe bestemming is een niet-agrarische bestemming (wonen), waardoor voldaan is aan het eerste vereiste van de Wvg. Tevens wordt voldaan aan het tweede vereiste: het huidige woongebruik wijkt af van het beoogde woongebruik. Het aantal vierkante meters woonoppervlak per woning zal aanzienlijk toenemen ten opzichte van de huidige situatie. Er zal in de toekomst dus sprake zijn van een beter gebruik, passend binnen de doelstellingen van het NPRZ.

Bij de vestiging van het voorkeursrecht gaat het om een discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat, indien aan de wettelijke voorwaarden voor de toepassing daarvan is voldaan, uw raad bij de toepassing van de bevoegdheid om het voorkeursrecht te vestigen beoordelingsruimte toekomt. Zoals de Afdeling in het verleden heeft overwogen, heeft de wetgever bij de totstandkoming van de Wvg het met het vestigen van een voorkeursrecht te dienen algemene belang reeds afgewogen tegen het individuele financiële belang van de betrokken grondeigenaren, zodat het financiële belang niet meer afzonderlijk in de afweging behoeft te worden betrokken (Vergelijk de uitspraak van de Afdeling d.d. 10 maart 2004, zaaknr. 200305022/1 en uitspraak van de Afdeling d.d. 27 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1862).

Verder maakt het vestigen van het voorkeursrecht slechts een betrekkelijk beperkte inbreuk op het eigendomsrecht, 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 bezwaarmaakster niet langer de zijn toekomstige eigendomsrechten niet zou kunnen uitoefenen, maar alleen dat hij bij het overgaan tot vervreemding van zijn eigendom eerst de gemeente in de gelegenheid moet stellen de gronden te kopen (Vergelijk de uitspraak van de Afdeling d.d. 4 maart 2009, zaaknr.200803878/1).

De commissie is met uw raad van oordeel dat er door het samenvoegen en vergroten van een aantal woningen een gedifferentieerder woningaanbod ontstaat.

De commissie benadrukt verder dat bezwaarmaakster door de vestiging van het voorkeursrecht op dit moment niet wordt verplicht haar woning te verkopen. Bezwaarmaakster is vrij te bepalen of en zo ja, wanneer zij haar woning wil verkopen. Daarnaast wordt bezwaarmaakster ook niet verplicht om zelf haar woning te vergroten.

Het gevestigde voorkeursrecht Utrechtsestraat, in heroverweging in stand te laten met inachtneming van hetgeen hierboven is weergegeven. Hetgeen bezwaarmaakster heeft aangevoerd 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:

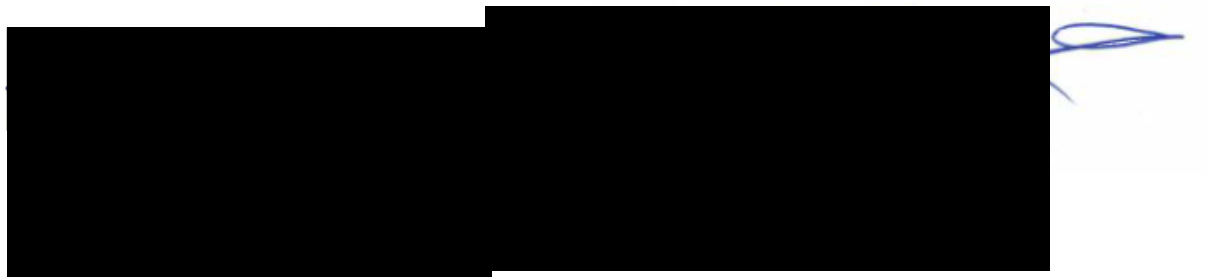
- de bezwaren ongegrond te verklaren;

- het bestreden besluit te handhaven.

De Algemene Bezwaarschriftencommissie, kamer III team Clusters,

De secretaris,

De voorzitter,

A large black rectangular redaction box covers the names of the secretaries and the chair. To the right of the box, a blue ink signature is visible, extending from the right edge of the redacted area.

Bijlage

Regelgeving

Wet voorkeursrecht gemeenten

Artikel 2

De gemeenteraad kan gronden aanwijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van toepassing zijn.

Artikel 5

1. In afwijking van de artikelen 3, eerste lid, en 4, eerste lid, komen 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.

2. Artikel 3, tweede en derde lid, is van toepassing.