

A.B.2022.3.01900/EL

Advies op een bezwaarschrift inzake Voorkeursrecht.

Rotterdam, 21 november 2022

Aan de Gemeenteraad,

Voor het uitbrengen van advies hebben wij ons beraden over het bezwaarschrift van [REDACTED] hierna ook 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 (digitale) vergadering van 30 maart 2022.

Van deze hoorzitting is een verslag gemaakt.

Het integrale verslag ligt vertrouwelijk voor u ter inzage.

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 modereringseringsgebied 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

gerechtigheden, 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

■■■■■■■■■■ is eigenaar van het perceel, kadastraal bekend gemeente Charlois, sectie ■■■■■■■■■■

Met een bezwaarschrift d.d. 21 augustus 2021 heeft bezwaarde bezwaar gemaakt tegen het door het college genomen besluit d.d. 6 juli 2021 tot het vestigen van het voorlopig voorkeursrecht Oud-Carnisse. 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. Het integrale bezwaarschrift ligt vertrouwelijk voor u ter inzage.

Verweerschrift

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

Hoorzitting

Op 30 maart 2022 vond er een digitale hoorzitting (via MS-teams) 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, ■■■■■■■■■■ heeft deelgenomen aan de digitale hoorzitting.

Van de zijde van de gemeenteraad hebben de heer B. Lammerts van Bueren en mevrouw mr. ing. J. de Vries, extern adviseur, deelgenomen aan de hoorzitting.

Het integrale verslag en de door bezwaarde ter hoorzitting voorgelezen pleitnota liggen vertrouwelijk voor u ter inzage.

Voortgang bezwaarprocedure

Met een brief d.d. 31 maart 2022 wordt bezwaarde bericht dat de behandeling van het bezwaar wordt aangehouden omdat, zoals ter hoorzitting is besproken, de vertegenwoordigers van het bestuursorgaan in de gelegenheid worden gesteld om een nadere reactie aan te leveren. Op 6 mei 2022 is van uw zijde een schriftelijke reactie op de door bezwaarde ter hoorzitting overgelegde en voorgelezen pleitnota aangeleverd.

Met een brief van 9 mei 2022 is bezwaarde in de gelegenheid gesteld hierop te reageren.

Op 14 juni 2022 heeft bezwaarde zijn reactie aangeleverd.

Op 25 oktober 2022 is hierop door uw vertegenwoordigers een reactie gegeven.

Op 17 november 2022 is van de zijde van het bestuursorgaan reactie gegeven op een door de commissie gestelde vraag d.d. 14 november 2022.

De hierboven genoemde stukken liggen vertrouwelijk voor u ter inzage.

In het advies zal worden ingegaan op wat bezwaarde naar voren heeft gebracht en de door uw vertegenwoordigers gegeven reactie en informatie m.b.t. de vestiging het voorkeursrecht Oud-Carnisse.

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.

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 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 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.

Naar het oordeel van de commissie doet zich in de voorliggende kwestie waar het gaat om het voorkeursrecht Oud-Carnisse zich een vergelijkbare situatie voor. 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 heeft 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 aan 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 huidige 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. 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. Naar het oordeel van de commissie heeft u het voorkeursrecht kunnen vestigen op grond van artikel 5 van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

In het bezwaarschrift heeft bezwaarde – samengevat - het volgende aangevoerd:

- Is het wel nodig dat er grotere woningen komen in Carnisse;
- De Wvg wordt misbruikt om problemen in een wijk aan te pakken die ook met andere middelen kunnen worden aangepakt;
- Waarom wordt voor het object aan [REDACTED] vrijstelling verleend terwijl dit voor zijn panden niet gebeurt. Het kan niet de bedoeling zijn dat de [REDACTED] na samenvoegen plaats maakt voor woonruimte;
- Zonder hulp en subsidie van de gemeente is het aangewezen pand opgeknapt en gemoderniseerd;
- Het is kwalijk dat de gemeente haar regiefunctie wil versterken. De vrijheid van de burger en eigenaren van onroerend goed wordt daarmee behoorlijke aangetast.
- Afgevraagd wordt hoe succesvol het project "particuliere woningverbetering" was omdat nog tal van woningen met achterstallig onderhoud in de wijk zijn te zien. Verwacht de gemeente dat dit met het vestigen van het voorkeursrecht anders zal zijn?
- De duur van het project is veel te lang;
- De wens is de regie over mogelijk verkoop van het vastgoed zelf te behouden. Door de Wvg zal het zelf handelen worden beperkt en er wordt een streep gezet door de vrije marktwerking van de vastgoedprijzen voor de objecten waarop de Wvg is gevestigd.

Opgevallend is dat de Woz-waarden in de wijk Carnisse de afgelopen jaren kunstmatig laag worden gehouden.

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

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 doorberekenen 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 Oud Carnisse:

- 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 gemêleerd woningaanbod zal zijn, waardoor voor zowel zittende eigenaren als nieuwe eigenaren (waaronder sociale stijgers) een plek komt om in Oud-Carnisse te wonen. Daarmee maakt de gemeente de woonwijk bestendig voor de toekomst.

Om tot uitvoering van het programma Samenvoegen en vergroten te komen, heeft de gemeente het voorkeursrecht gevestigd. De gemeente houdt daardoor de regie van de herontwikkeling in handen. Daarnaast wordt ze in de gelegenheid gesteld om de aangeboden woningen te kopen, zodat de gemeente over kan gaan tot samenvoegen of vergroten. Nadat dat gebeurt is, kan de gemeente de samengevoegde woning weer verkopen.

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 Carnisse, zodat er optimale kansen zijn om het gebied kwalitatief hoogwaardig in te vullen.

De oorsprong van de Wet voorkeursrecht gemeenten komt voort uit de jaren 70 van de vorige eeuw. In het kader van stads- en dorpsvernieuwing werd er een mogelijkheid gecreëerd voor de gemeente om te koop aangeboden woningen te kopen, het voorkeursrecht. Pas in 1996 werd de wet gewijzigd, zodat deze ook kan worden gebruikt voor uitbreidingslocaties. De wet is daarom wel degelijk (ook) bedoeld voor de herstructurering van binnenstedelijke locaties.

Appellant geeft aan dat er ook andere middelen zijn om doelstellingen te bereiken. De herstructurering en toekomstbestendig maken van heel Rotterdam-Zuid vergt op veel vlakken een inzet van gemeentelijke instrumenten. Te denken valt aan de toepassing van de splitsingsverordening, subsidieverstrekking of de op handen zijnde "verhuurdersvergunning". Wet voorkeursrecht gemeenten is ook een instrument dat de gemeente kan inzetten om haar doel te bereiken. Inzet van dit instrument voegt zeker iets toe ten opzichte van andere instrumenten. Door de inzet van dit instrument wordt de gemeente in de gelegenheid gesteld om woningen aan te kopen en de herstructurering op woningniveau te stimuleren. Daarbij is het voorkeursrecht een zogenaamd passief instrument; als de eigenaar niet wenst te verkopen, dan biedt hij niet aan en kan de gemeente een aankoop niet afdwingen.

Met het programma Samenvoegen en vergroten gaat de gemeente verder dan het opknappen van de woningen. Er wordt juist een differentiatie nagestreefd van het woningaanbod.

1. De gemeente wil vooral samenvoegen van woningen stimuleren in Oud Carnisse. De locatie leent zich hier ook voor doordat het vooral boven- en benedenwoningen betreft. Een deel van de woningen zijn reeds samengevoegd. 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: 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 staan ingeschreven in de BAG;
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;

Het pand aan [REDACTED] betreft een [REDACTED] erboven. De woning heeft twee postadressen. Het gebruik is hiervan echter anders, er is geen sprake van gebruik als samengevoegde woning.

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. Dat willen we graag met de mensen in de wijk doen. Vanaf begin juli 2021 zijn medewerkers in gesprek gegaan met veel eigenaren in Oud Carnisse. Ook zijn eigenaren die wellicht niet in Oud Carnisse wonen (verhuurders) uitgenodigd om contact op te nemen met de gemeente over de plannen.

In de Wvg zijn wettelijke termijnen opgenomen. Het voorkeursrecht ligt nu voor de duur van 3 jaar op het perceel. Indien binnen die 3 jaar een bestemmingsplan of omgevingsplan wordt vastgesteld, wordt deze termijn verlengd met 10 jaar.

Het voorkeursrecht zal echter worden ingetrokken zodra de doelstellingen van het programma Samenvoegen en vergroten zijn bereikt. Hopelijk duurt dat niet de door appellant aangegeven 13 jaar.

Een voorkeursrecht heeft geen invloed op de normale prijsontwikkeling. Alleen oneigenlijke speculatie wordt voorkomen. In de wet zijn regels opgenomen hoe de marktwaaarde van de woningen wordt bepaald. Daarbij wordt uitgegaan van de marktwaaarde. De hoofdreden voor het vestigen van het voorkeursrecht is dat de gemeente regie wil hebben op de ontwikkeling. Verkopen die deze regie van de gemeente ondermijnen, kunnen met het voorkeursrecht worden voorkomen. Partijen die speculatief willen kopen en daardoor de plannen frustreren kunnen worden geweerd. De eigenaren zijn er echter van verzekerd dat zij de marktwaaarde voor hun woning krijgen, als zij de woning aanbieden. Wanneer de eigenaar en de gemeente geen overeenstemming kunnen bereiken over de prijs kan de eigenaar een onafhankelijk oordeel over de prijs aan de rechter vragen.

De WOZ-waarde is niet relevant bij het bepalen van de marktwaaarde van de woning. Als de eigenaar zijn woning aanbiedt, zal de gemeente een taxateur opdracht geven om de woning te taxeren. Daarbij gelden de uitgangspunten zoals die zijn verwoord in artikel 13 lid 4 Wvg. Hierbij zal aan de hand van referentietransacties de marktwaaarde worden getaxeerd.

De commissie conformeert zich aan de weerlegging van de bezwaargronden. Deze dienen hier als herhaald en ingelast te worden beschouwd.

Aanvullend en gelet op wat bezwaarde tijdens en na de hoorzitting naar voren heeft gebracht en de van uw zijde gegeven reactie en informatie, overweegt de commissie verder het volgende.

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, u 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 bezwaarde als eigenaar van de percelen niet langer de hem toekomende eigendomsrechten zou kunnen uitoefenen, maar uitsluitend dat hij bij het overgaan tot vervreemding 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.

De commissie stelt voorop dat het door u gevestigde voorkeursrecht Oud-Carnisse voortvloeit uit de door u gemaakte keuze tot het verbeteren/herontwikkelen van het gebied Oud-Carnisse, een en ander gezien in het licht van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid met welk programma u en uw partners gekozen hebben voor een nieuwe perspectief voor Rotterdam-Zuid waaronder – voor zover thans van belang – de gronden die gelegen zijn binnen de grenzen van het onderhavige voorkeursrecht Oud-Carnisse. Dit programma kent verschillende pijlers. De pijler wonen zet zich in om de bewoners van Rotterdam-Zuid een aantrekkelijke en veilig woonmilieu te bieden en zorgt ervoor dat voor verschillende huishoudens en inkomens een woning beschikbaar is. Om meer diversiteit in Carnisse te kunnen bieden, is het hard nodig om grotere woningen toe te voegen.

Verbetering van de fysieke omgeving van Carnisse is door uw raad als noodzakelijk bestempeld met het vaststellen van het Werkprogramma NPRZ Wonen 2019-2022 919bb14155).

De commissie overweegt dat 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 in deze bezwaarprocedure niet aan de orde zijn.

Dat bezwaarde zelf een andere mening is toegedaan, vraagtekens heeft geplaatst bij het door u inzetten van het instrument Wvg, de komst van grotere woningen en het standpunt heeft ingenomen dat nette gemoderniseerde appartementen vanaf 50 m² geschikt zijn voor twee verdieners of goed opgeleide singels, maakt dan ook niet dat u het voorkeursrecht niet heeft kunnen vestigen. In deze bezwaarzaak ligt niet het ruimtelijke beleid voor. Het besluit tot het vestigen van het voorkeursrecht is zelf geen planologisch besluit is. Daar waar bezwaarde heeft aangevoerd dat het niet de bedoeling kan zijn dat de [REDACTED] op de begane grond moet plaatsmaken voor woonruimte kan, gelet op het bovenstaande, dan ook niet die betekenis worden gehecht die bezwaarde daaraan gehecht wil zien. De commissie overweegt dat er geen grond is om te oordelen dat u het voorkeursrecht niet (ook) heeft kunnen vestigen op de begane grond van het pand van bezwaarde, waar [REDACTED] is te vinden. Het gestelde van uw zijde dat de keuze of deze functie daadwerkelijk zal moeten verdwijnen, zal worden gemaakt bij (de voorbereiding van) het bestemmingsplan, doet hieraan niet af. Voor zover bezwaarde heeft willen betogen dat dit anders ligt, slaagt dit betoog niet. Gelet op het doel van de Wvg, het verschaffen van voorrang aan de gemeenten bij aankoop van de gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen, staat onzekerheid of de geplande (her)ontwikkeling zal (kunnen) worden gerealiseerd, niet in de weg aan het gebruik van de bij wet gegeven bevoegdheid tot het vestigen van een voorkeursrecht.

Het voorkeursrecht 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. Er is geen grond om te oordelen dat het voorkeursrecht niet genomen is vanuit het algemeen belang. De commissie vindt het niet onbegrijpelijk dat uw raad mogelijke transacties door particuliere beleggers, ongewenste prijsontwikkelingen, wenst te voorkomen én de regie op de gewenste verbetering van het betreffende gebied heeft willen vastleggen en wenst te behouden. De commissie snapt dat het voor de uitwerking van het NPRZ en het halen van de doelstelling van het project Oud-Carnisse het aangewezen wordt geacht dat de regie bij de gemeente ligt. Door woningen te (kunnen) kopen, kan de gemeente grip houden op de door haar gewenste ontwikkeling van het gebied. De commissie heeft geen grond op te oordelen dat u de publieke belangen van de gemeente niet heeft kunnen laten prevaleren boven de belangen van (voor zover hier van belang) bezwaarde.

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.

Bezwaarde is eigenaar van het pand [REDACTED] bestaande uit een [REDACTED] op de begane grond [REDACTED] en woonruimte op de eerste en tweede verdieping [REDACTED]

In de brief van 12 juli 2021 van het college van burgemeester en wethouders wordt bezwaarde 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.

Naar de commissie uit de zienswijzerapportage heeft opgemaakt zijn de panden waarvan de boven- en de benedenwoning (fysiek) zijn samengevoegd, waardoor er sprake is van één woning en die als zodanig wordt gebruikt door één huishouden/één gezin, door u uit het voorkeursrecht gehaald. Zoals hierboven is aangegeven, staat vast dat de benedenverdieping van het pand van bezwaarde niet is samengevoegd met de bovenverdiepingen. Op grond van het verhandelde ter hoorzitting is bovendien vast komen te staan dat de eerste en tweede verdieping van het pand apart worden verhuurd aan separate huurders. De commissie schaaft zich achter uw standpunt dat daarmee vaststaat dat geen sprake is van een samengevoegde woning zoals door u wordt beoogd.

Ter hoorzitting heeft bezwaarde een aantal adressen genoemd die volgens bezwaarde met uw raadsbesluit tot het vestigen van het voorkeursrecht Oud-Carnisse (t.o.v. het collegebesluit tot het vestigen van het voorlopige voorkeursrecht) "uit de Wvg" zijn gehaald. Het gaat hier om de adressen [REDACTED]

Volgens bezwaarde is zijn object vergelijkbaar met de panden die uit de Wvg zijn gehaald, danwel is bij een aantal objecten geen sprake van een samengevoegde woning, terwijl deze panden wel "uit de Wvg" zijn gehaald. Op de van uw zijde gegeven reactie hierop, heeft bezwaarde opnieuw drie adressen genoemd die door u uit het voorkeursrecht zouden zijn gehaald. Het gaat hier om de adressen [REDACTED]

De commissie heeft zorgvuldigheidshalve hierover nog navraag gedaan via haar secretaris bij uw vertegenwoordigers. Hieruit is het volgende naar voren gekomen.

Van uw zijde is onderbouwd (door het overleggen van de kadastrale uittreksels van de objecten en het raadsbesluit met bijbehorende lijst) te kennen gegeven dat op de objecten [REDACTED] het voorkeursrecht nog rust.

Ten aanzien van het object [REDACTED] is aangegeven dat dit object niet is opgenomen in uw raadsbesluit Wvg Oud-Carnisse, maar dit ook niet hoeft aangezien de eigenaar (stichting Woonstad) een partner is uit hoofde van het nationaal Programma Rotterdam Zuid – Uitvoeringsplan 2019-2022 – pijler Wonen (pagina 63 en 76). De woningcorporaties Woonstad Rotterdam, Woonbron, Vestia en Havensteder zijn, met meer dan de helft van de gehele woningvoorraad op Zuid in hun bezit, belangrijke partners binnen de pijler wonen en hebben zich geconformeerd aan de uitvoering van het NPRZ. Binnen het project Oud-Carnisse beperkt het bezit van Woonstad zich tot 1 object. Middels het voormelde uitvoeringsplan 2019-2022 is voldoende zekergesteld is dat de doelstelling op termijn zal

worden verwezenlijkt. Daarmee wordt niet meer toegekomen aan de vraag of sprake is van een samengevoegde woning.

De commissie is van oordeel dat hiermee voldoende gemotiveerd is waarom het gestelde door bezwaarde niet kan/dient te leiden tot gegrondverklaring van het bezwaar. De commissie acht hiermee een en ander voldoende behandeld.

De commissie overweegt over de andere door bezwaarde genoemde adressen het volgende. Ten aanzien van de door bezwaarde genoemde adressen [REDACTED] is van uw zijde aangegeven dat het hier gaat om grondgebonden eengezinswoningen welke één huisnummer kennen en volgens het BRP en KvK worden bewoond en gebruikt door één huishouden e.e.a. conform de voorwaarden die de gemeente hanteert. De commissie vindt dat hiermee een voldoende en verdedigbare motivering is gegeven waarom op genoemde adressen het voorkeursrecht niet rust. Nu vaststaat dat het pand van bezwaarde fysiek niet is samengevoegd en geen grondgebonden woning is, kan, voor zover bezwaarde een beroep op het gelijkheidsbeginsel heeft gedaan, dit beroep reeds hierom niet slagen.

De commissie merkt nog op dat geen aanleiding wordt gezien te oordelen dat u zich niet (mede) heeft kunnen baseren op gegevens uit de BAG en het BRP.

Bezwaarde heeft over het pand [REDACTED] gesteld dat dit pand op de begane grond wordt gebruikt als [REDACTED] en van een grondgebonden woning geen sprake is. Voor zover bezwaarde heeft betoogd dat u het voorkeursrecht heeft genomen in strijd met het willekeursbeginsel en/of het gelijkheidsbeginsel omdat zijn pand met een gemengde bestemming en bedrijvigheid op de begane grond wel "in het voorkeursrecht zit" en het pand [REDACTED] niet, ziet de commissie geen aanleiding bezwaarde hierin te volgen. In dit verband heeft de commissie, na hierover van uw zijde zorgvuldigheidshalve nader geïnformeerd te zijn, in aanmerking genomen dat op de percelen met een gemengde bestemming over het algemeen ook een voorkeursrecht is opgenomen. Van vier objecten waar dit niet is gedaan heeft u vertegenwoordiger gemotiveerd aangegeven waarom dit niet het geval is. Het gaat hier om een object [REDACTED] dat reeds is samengevoegd, het object [REDACTED] dat in eigendom is van de gemeente Rotterdam en twee objecten die in bezit zijn van Woonstad, object [REDACTED] waarvan eerder van uw zijde is aangegeven dat voldoende zeker is gesteld is dat de doelstelling op termijn zal worden verwezenlijkt. De commissie vindt de door u gegeven motivering begrijpelijk.

Hoewel de commissie u op zich kan volgen in uw standpunt dat van gelijke gevallen geen sprake is gezien de verschillen in de fysieke situatie en het gebruik van het pand van bezwaarde en het pand [REDACTED] is de vraag of het pand [REDACTED] terecht uit het voorkeursrecht" is gelaten daarmee niet beantwoord. Zo deze vraag ontkennend moet worden beantwoord, dient dit naar het oordeel van de commissie niet te leiden tot gegrondverklaring van het bezwaar. Het bezwaar van bezwaarde strekt niet zover dat een bestuursorgaan gemaakte fouten moet herhalen.

Het gestelde door bezwaarde dat de gemeente andere mogelijkheden heeft, zoals de handhavingsmogelijkheid en de verhuurdvergunning, om problemen in de wijk aan te pakken, maakt niet dat u het voorkeursrecht niet heeft kunnen vestigen. Het gaat hier om bevoegdheden die los staan van de bevoegdheid van uw raad om gronden aan te wijzen waarop het voorkeursrecht van toepassing is. Er zijn verschillende instrumenten die de gemeente kan inzetten om vanuit verschillende invalshoeken de kwaliteit van de (leef)omgeving te verbeteren. Het geven van voorrang aan gemeenten bij aankoop van

gronden benodigd voor het realiseren van toekomstige planologische ontwikkelingen, is het doel van de Wvg. Dat doel kan niet worden bereikt met de door bezwaarde genoemde handhavingsmogelijkheid en verhuurdersvergunning.

Daar waar bezwaarde erop heeft gewezen dat het pand slecht was onderhouden, hij zonder subsidie en hulp van de gemeente het pand heeft gerenoveerd en heeft opgeknapt, overweegt de commissie dat zij het gestelde door bezwaarde niet wil weggijken en oog heeft voor de belangen van bezwaarde, maar de door bezwaarde gedane investeringen 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 zou 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 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.

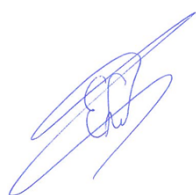
Conclusie

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]



Retouradres: Postbus 1011, 3000 BA Rotterdam
Ons kenmerk: A.B.2022.3.01900

Bezoekadres: Stadhuis
Coolingsingel 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: 21 augustus 2021
Ons kenmerk: A.B.2022.3.01900/EL
Betreft: beslissing op bezwaarschrift
inzake het voorkeursrecht Oud-Carnisse

Datum: [DEFINITIEF:W500]

Geachte 

De raad van de gemeente Rotterdam,

Gelezen het bezwaarschrift d.d. 21 augustus 2021 van  waarbij bezwaar is gemaakt tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders d.d. 6 juli 2021, gepubliceerd in het Gemeenteblad 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 Gemeenteblad d.d. 1 oktober 2021, waarbij het voorkeursrecht Oud-Carnisse definitief is gevestigd;

Alsmede bijgevoegd preadvies, met kenmerk: A.B. 2022.3.01900/EL van de Algemene Bezwaarschriftencommissie, kamer III, die  in de gelegenheid heeft gesteld zich in haar vergadering d.d. 30 maart 2022 te doen horen en vervolgens nog schriftelijke reactiemogelijkheid heeft geboden in het kader van het verhandelde na de genoemde vergadering;

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,

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