Uitspraak Raad van State met raadsadres over verhouding woningvormen en omzetten

Memo: ***Directie Wonen*** ***november 2020***

1. Inleiding

Naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State over de verhouding woningvormen en omzettingsvergunning is er een raadadres ingediend van een bekende veelvrager van de gemeente met vragen hierover. Er is gevraagd hier op te reageren. In deze notitie worden kort de feiten en de uitspraak geschetst, een juridische duiding gegeven, waarna wordt afgesloten met de conclusie en mogelijke keuze voor de toekomst.

2. Feiten en uitspraak

Een eigenaar van een woning had een woning verbouwd waardoor extra kamers werden gecreëerd waarna deze in gebruik werd gegeven aan meerdere huishoudens, zijnde kamerverhuur. Hier was een omzettingsvergunning voor verleend. De rechter heeft uiteindelijk geoordeeld dat hier *in casu* ook sprake was van woningvormen en dat hier derhalve ook een vergunning voor vergeven zou moeten worden om het gebruik te rechtvaardigen.

3. Juridische duiding

Volgens de Huisvestingswet is woningvormen het verbouwen van een woonruimte tot twee of meer woonruimten. De wetgever heeft hier nagelaten te kwalificeren dat dit voor zelfstandige woonruimten geldt. Dit betekent dat ook wanneer er een muurtje in een woning wordt geplaatst om er studenten in te plaatsen, dat er sprake kan zijn van woningvormen.

Dat betekent dat er situaties denkbaar zijn dat omzetting en woningvormen juridisch kunnen samenvallen, maar dit hoeft niet. Omzetting gaat om het **feitelijk gebruik** in een woning, en woningvorming is **bouwkundig.** Enkele voorbeelden maken de verhouding van de twee vormen tot elkaar helder:

*In woning X met drie slaapkamers woont een gezin. Het gezin verlaat de woning, en er komen drie studenten wonen = **louter omzetting** want geen bouwkundig ingrepen maar wel door feitelijk gebruik omzetting*

*In grachtenpand Y met vier etages worden twee appartementen gecreëerd (beide twee etages) met allebei een eigen voordeur met slot waar allebei een gezin gaat wonen = **louter woningvorming** want wel bouwkundige ingrepen (woning gevormd) maar geen omzetting, want beide door één huishouden bewoond.*

*In een grote woning Z met twee hele grote slaapkamers worden in de twee grote slaapkamers muurtjes geplaatst om vier slaapkamers te creëren waar daarna studenten gaan wonen = **omzetting + woningvorming** want zowel bouwkundige ingreep (woning gevormd) alsmede door feitelijk gebruik omzetting.*

4. Conclusie
In onze Huisvestingsverordening is opgenomen dat woningvormen alleen mag wanneer er wordt gevormd naar een zelfstandige woonruimte. Daarmee zou je kunnen zeggen dat er *de facto* een verbod is op woningvormen van kamers (onzelfstandige woonruimten).

Echter; tijdens het plaatsen van een muur valt vaak nog helemaal niet vast te stellen dat het gaat om toekomstige omzetting. Ook hier is een voorbeeld nuttig om het beter te duiden:

Persoon x koopt een woning waar hij een muurtje plaatst in een slaapkamer om twee slaapkamers te creëren. Formeel is dat op dat moment nog niet per se woningvorming. Immers; het kan best zijn dat de twee gecreëerde slaapkamers in gebruik worden genomen door twee kinderen van een gezin die er samen met hun ouders gaan wonen. Dan is het niet onzelfstandig, maar gewoon binnen de woning een verbouwing.

Oftewel; het verbouwen zelf binnen één woning, valt zonder dat men weet heeft van het toekomstige feitelijke gebruik, juridisch vaak niet te duiden. Men weet immers nog niet wat voor type bewoning er later gaat plaatsvinden. Verbouwingen binnen één woning zou men daarom ook ook buiten de sfeer van woningvorming kunnen houden. Anders krijgt men de situatie dat elk muurtje dat men verplaatst in een woning onder woningvorming valt, omdat er altijd zo mogelijk in de toekomst wel een student in zou kunnen gaan wonen.

Probleem in de uitspraak was dat de aanvrager van de vergunning gelijktijdig met zijn aanvraag voor de omzettingsvergunning de bouwtekeningen had gestuurd voor de verbouwingen. In dat geval is er natuurlijk **wel** sprake van woningvormen omdat dan specifiek het doel vaststaat van dat er sprake gaat zijn van omzetting, en dus vaststaat dat er een onzelfstandige woonruimte wordt gevormd.

Uit een inventarisatie met VTH en JB blijkt dat er nu redelijk veel situaties zijn waarbij bij de aanvraag sprake is van tekeningen waaruit blijkt dat er muurtjes zijn of worden geplaatst. Deze situaties zijn nu allemaal onvergunbaar, omdat woningvormen voor onzelfstandige woonruimten *de facto* verboden is. De vraag rijst of dat politiek de bedoeling is geweest. Deze vraag geldt ook voor bestaande kamerverhuur waar nog extra kamers aan worden 'aangeplakt' door verbouwingen.

5. Keuze
Op basis van bovenstaande conclusie zijn er twee routes die kunnen worden gekozen:

A. Het blijft zoals het is: woningvormen is louter toegestaan voor zelfstandige woonruimten.
Woningvormen blijft louter toegestaan voor zelfstandige woningen. Voor het plaatsen van muurtjes kunnen woningeigenaren dit voorafgaand aan een mogelijke omzetting realiseren, en daarna pas overgaan tot omzetting. Wanneer reeds een omzetting heeft plaatsgevonden, is het dan niet meer toegestaan om nog extra kamers te creëren. Politiek argument zou hier voor kunnen zijn dat het onwenselijk is dat een woning bouwkundig van binnen nog nader wordt opgeknipt voor financieel gewin. Er zijn ook voorbeelden bekend waarbij investeerders hier gebruik van maken om een woning te verbouwen en door te verkopen.[1] Hier kan tegen worden ingebracht dat het creëren van kamers wel kan bijdragen aan het terugdringen van de woningschaarste.

[1] https://www.beleggingspanden.nl/dynamic/panden/5395/Amsterdam-[redacted].html

B. Er komt een uitzondering op de vergunningplicht voor woningvormen in de Huisvestingsverordening voor onzelfstandige woonruimten

In de Huisvestingsverordening bestaat een artikel voor uitzonderingen op de vergunningplichten van de Huisvestingswet. Hier kan een uitzondering worden opgenomen voor de vergunning voor woningvormen wanneer het gaat om het vormen van een onzelfstandige woonruimte. Hiermee wordt woningvormen en omzetting beter gescheiden en wordt een dubbele vergunningplicht vermeden. Deze optie bestaat zelf ook weer uit twee subopties.

B1= 2021 *:* Gezien de huidige zaken, is het nuttig dit reeds met de Huisvestingsverordening van 2021 op te lossen. Dan kan of de voordracht worden gewijzigd of er zou door de gemeenteraad een daartoe strekkend amendement moeten worden ingediend.

B2=2022 : Gezien de Huisvestingsverordening door de registratieplicht en de wooncoöperaties al een keer is teruggetrokken met een wijziging, en omdat een amendement vanuit de raad wellicht lastig is, kan de wijziging ook worden meegenomen voor 2022. Dat betekent wel dat alle lopende zaken waar dit speelt niet kunnen worden vergund, gezien er nu *de facto* een verbod voor geldt. Dit nog een jaar durende verbod valt echter wellicht te legitimeren onder de reden genoemd onder A, of er zou gekozen moeten worden om bepaalde situaties met de hardheidsclausule te legitimeren. De hardheidsclausule biedt de mogelijkheid om toch een vergunning voor woningvormen af te geven.