Uitspraak Raad van State met raadsadres over verhouding woningvormen en omzetten

Memo: beleid en wetgeving Wonen Directie Wonen (contactpersoon:)
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 het advies om z.s.m. de verordening aan te passen zodat de regels blijven zoals ze beoogd waren.

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 een extra kamer te maken, 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 situaties (maar exacte cijfers ontbreken) 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. Deze vraag geldt ook voor bestaande kamerverhuur waar nog extra kamers aan worden 'aangeplakt' door verbouwingen.

5. Advies: Een uitzondering op de vergunningplicht voor woningvormen in de Huisvestingsverordening voor onzelfstandige woonruimten opnemen
Op basis van het bovenstaande wordt geadviseerd om de Huisvestingsverordening hier op aan te passen, zodat het woningvormen van onzelfstandige woonruimte vrijgesteld van de vergunningplicht blijft. Ondanks de vrijstelling zal dit niet betekenen dat eigenaren zonder regels extra kamers kunnen gaan vormen, omdat de regels voor kamerverhuur blijven gelden. Ook blijven de regels van het Bouwbesluit 2014 van toepassing (daglicht, oppervlakte, etc). In de Huisvestingsverordening zijn de regels voor het woningvormen gericht op het vormen van zelfstandige woonruimten. Hieraan zijn ook oppervlakte eisen gekoppeld, die per 1 januari 2021 verscherpt zullen worden. Door het woningvormen in onzelfstandige woonruimten (kamers) vergunningsvrij te maken, blijven de regels voor het woningvormen en kamerverhuur van elkaar gescheiden.

In de praktijk zal dit gaan beteken dat een eigenaar van (bijvoorbeeld) een drie slaapkamers woning alleen een aanvraag voor het omzetten nodig heeft als hij één van de slaapkamers wil

verbouwen in twee slaapkamers, en vervolgens met een omzettingsvergunning verhuurt aan vier huurders. Er zijn twee mogelijke momenten om dit aan te passen:

2021 *:* Deze uitzondering op de vergunningplicht kan per 1 januari 2021 gerealiseerd worden door de ingediende Wijzigingsverordening Wonen 2021 te wijzigen. Dit betekent wel dat de voordracht moet worden gewijzigd met een toelichtende brief. Een andere mogelijkheid is dat de gemeenteraad een daartoe strekkend amendement indient. Ambtelijk valt de mogelijkheid van een amendement niet in te schatten, en dat past ook niet bij een ambtelijk advies.

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 vanwege politieke redenen ook worden besloten de wijziging wordt 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 (zie hieronder), 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. Echter is de hardheidsclausule niet bedoeld om algemene regels in te voeren, en dit maakt het juridisch wel kwetsbaar.

Inhoudelijk zou een wijziging per 2021 de voorkeur hebben. Twee andere mogelijkheden zijn, maar dit wordt niet geadviseerd, om het verbouwen van kamers wel vergunningplichtig te houden, en alleen te vergunnen onder bepaalde regels, of verboden te houden, zoals hieronder beschreven.

A. Verbod: 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.

B: Aanvullende regels: het verbouwen van kamers is alleen toegestaan onder bepaalde omstandigheden.
In de Huisvestingsverordening 2020 kunnen regels opgenomen worden waardoor het woningvormen van onzelfstandige woonruimten (het verbouwen van kamers) toegestaan wordt, maar alleen onder bepaalde omstandigheden. Hier moet dan wel over nagedacht worden, en zou wederom een verandering van de regels betekenen. De regels voor het woningvormen worden, zolang de gemeenteraad akkoord gaat, per 1 januari 2021 al anders. Een andere reden waarom hier niet voor wordt geadviseerd is omdat de regels voor woningvormen en kamerverhuur dan meer door elkaar lopen, en twee vergunningen voor één activiteit (kamerverhuur) vereist zal zijn indien er wordt verbouwd.

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