

Optoppen van appartementen: Frankrijk als lichtend voorbeeld

Franse wetswijziging leidt tot significante toename in aantal optoppingen. Wanneer volgt Nederland?



Optoppen, het realiseren van woningen bovenop bestaande bouw, is een wijze van bouwen waarmee grote aantallen woningen kunnen worden gebouwd en bovendien groengebied wordt gespaard. Appartementencomplexen worden echter slechts mondjesmaat opgetopt. Waardoor komt dat en wat kunnen we leren van Frankrijk om het potentieel van optoppen volledig te benutten?

Benjamin den Butter

Voordelen

De voordelen van optoppen zijn legio, in de eerste plaats uiteraard het feit dat er bouwlocaties worden gecreëerd voor tienduizenden woningen. Daarbij is het een groot voordeel dat de bestaande bouw niet wordt gesloopt, maar als het ware wordt gerecycled. Daarmee worden schaarse bouwmaterialen hergebruikt en wordt veel energie bespaard. Bovendien hoeven de huidige bewoners van het gebouw hun woning niet of slechts korte tijd te verlaten, terwijl de optopping wordt geplaatst: de optopping wordt vaak in een prefabfabriek gebouwd en kan vervolgens binnen elke dagen op de bestaande bouw worden geplaatst, zonder noemenswaardige overlast voor de bewoners.

Een ander voordeel is dat een dakopbouw licht moet zijn, waardoor vaak wordt gekozen voor hout of andere bio-based bouwmaterialen. Daarmee wordt opnieuw energie bespaard en CO₂ voor lange tijd opgeslagen. Misschien wel het belangrijkste milieuvoordeel van optoppen is het feit dat groengebieden worden gespaard: dat is voor de biodiversiteit van cruciaal belang, maar ook voor de waterhuishouding: minder verharding betekent immers meer ruimte voor de natuur om regenwater op te nemen.

Voor appartementencomplexen in particulier eigendom geldt daarnaast dat de opbrengst van de nieuw te bouwen woningen in de gemeenschap valt. Deze inkomsten kunnen vervolgens worden geïnvesteerd in de bestaande bouw, bijvoorbeeld door die te isoleren en te voorzien van warmtepompen en zonnepanelen. Met deze investering neemt de waarde van de bestaande appartementen toe en dalen het energieverbruik en de kosten daarvan.

Surélévation, een Franse traditie

Frankrijk kent een eeuwenlange traditie van optoppen, die vooral in Parijs goed zichtbaar is. De gebouwen aan de Place Dauphine op het westelijke uiteinde van de Île de la Cité, vlakbij de Notre Dame, zijn vrijwel zonder uitzondering uitgebreid met dakopbouwen. Woningnood en kostenbesparing waren de drijvende krachten achter dit verschijnsel, dat door de gemeentelijke autoriteiten werd gefaciliteerd door stapsgewijs de maximale bouwhoogte te verhogen. Vooral in de negentiende eeuw nam het optoppen een ware vlucht, maar in de twintigste eeuw kwam de klad erin: in het eerste kwart van de eeuw bedroeg het aantal aanvragen nog gemiddeld 340 per jaar, tussen 1994 en 2014 was dat gedaald tot een gemiddelde van 60 per jaar.

In de Franse rechtspraak is optoppen (*surélévation*) gedefinieerd als de voor privégebruik bestemde permanente ophoging van het dak van een in appartementen gesplitst gebouw, strekkende tot het creëren van nieuwe dan wel het vergroten van bestaande appartementen, maar ook de aanleg van een souterrain is wel als *surélévation* beschouwd.

Neergang van een traditie

Voor die daling in het aantal opgetopte woningen zijn twee oorzaken aan te wijzen: de gemeente stond niet langer een stijging van de bouwhoogte toe, waardoor eerder werd gekozen voor sloop, een tendens die werd versterkt door de toenemende behoefte aan comfort. De andere oorzaak ligt in de gewijzigde eigendomsverhoudingen: terwijl in 1935 nog bijna 90 procent van de woningen in eigendom was van één particuliere eigenaar, bleek in 1985 ruim 48

procent van de gebouwen te zijn gesplitst in appartementsrechten.

De tendens om gebouwen te splitsen ving al aan vóór de Tweede Wereldoorlog en was het gevolg van bij wet gemaximaliseerde huurprijzen en hoge onderhoudskosten van de vaak verouderde panden. Na de oorlog werd het appartementsrecht echter de dominante vorm van eigendom in Parijs. De beschikbaarheid van goedkope kredieten en economische groei zorgden ervoor dat de vraag naar koopwoningen toenam. Steeds meer eigenaren gingen ertoe over om hun woningen te splitsen, waarbij zij zelf vaak het bovenste appartement behielden. De dominante positie van het appartementsrecht leidde ertoe dat het besluit om een gebouw op te toppen in de helft van de gevallen niet langer door één eigenaar of familie werd genomen, maar door een *syndicat de copropriété*, vergelijkbaar met een vereniging van eigenaren.

Een andere Franse traditie: copropriété

Niet alleen optoppen is al een oud verschijnsel in Frankrijk, ook het appartementsrecht is al een eeuwenlang bestaande traditie. Ruim voordat het werd gecodificeerd in de *Code civil*, het Franse voorbeeld waaraan ons eerste Burgerlijke Wetboek is ontleend, bestond *copropriété* (letterlijk: mede-eigendom) al als gewoonterecht. Na de grote stadsbrand in Rennes in 1720 begonnen de bewoners woningen boven op elkaar te bouwen, in Grenoble was de ruimte om te bouwen beperkt door de stadswallen, waarbuiten regelmatig overstromingen plaatsvonden.

Franse appartements-eigenaren hebben hun woning in privé-eigendom en delen slechts de buitenmuren en het dak met de andere eigenaren. Dat is een ander stelsel





Place Dauphine, Parijs
FOTO KOUDEU

dan in Nederland, waarover later meer. Tot 1965 gold dat alle besluiten binnen een appartementencomplex in beginsel unaniem moesten worden genomen.

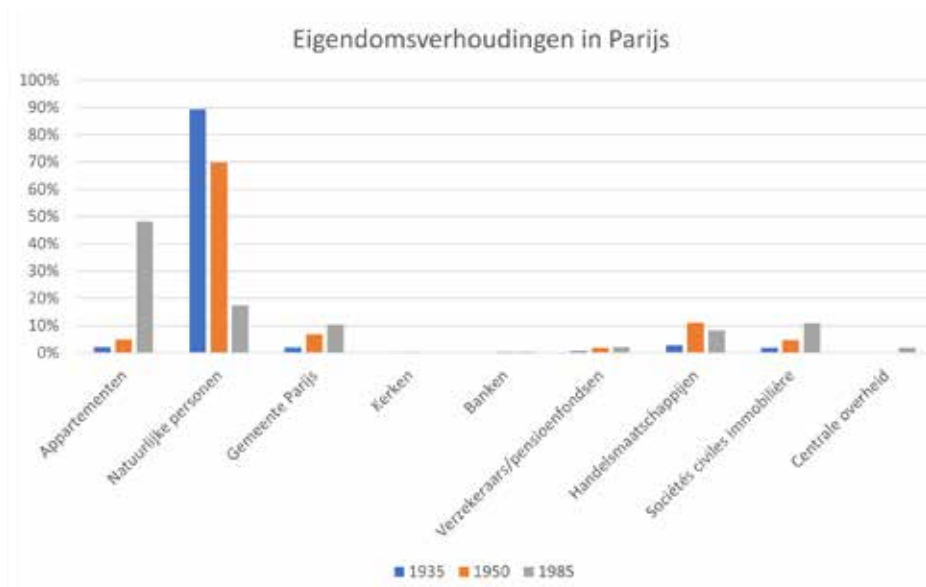
Optoppen binnen het Franse appartementsrecht

In 1965 is voor het optoppen van appartementencomplexen een regeling in het leven geroepen, waarin werd voorzien in twee routes. De eerste betrof het verkopen van het recht om op te toppen aan een derde. De kosten en risico's waren dan voor die derde en de opbrengst uit de verkoop was voor de gemeenschap. De eigenaars moesten aanvankelijk met een drie vierde meerderheid voorstemmen. De eigenaars van de bovenste appartementen konden echter roet in het eten gooien: als zij geen nieuwe bewoners boven hen duldden, konden zij hun vetorecht gebruiken.

In de tweede route trad de gemeenschap zelf op als projectontwikkelaar. Omdat niet alleen de opbrengsten, maar ook de risico's voor de gezamenlijke eigenaars waren, bleef in dat geval onder de wet van 1965 het unanimitévereiste in stand. Er was overigens ook nog een derde, uitzonderlijke route: die gold wanneer de eigenaar van de bovenste etage (doorgaans de oorspronkelijke eigenaar van het gebouw) voorafgaand aan de splitsing zich het recht om op te toppen had voorbehouden.

De weg omhoog hervonden

Het appartementsrecht werd in Frankrijk als beknellend ervaren: in beide gangbare routes kon immers een enkele eigenaar het optoppen van een gebouw tegenhouden. In 2009 werd daarom al de drie vierde meerderheid die tot dan toe gold voor gevallen waarin de gemeenschap het recht om op te



Eigendomsverhoudingen in Parijs (bron: P. de Moncan & G. Ricour de Bourgies, *Que vaut Paris? Histoire et analyse de la propriété immobilière*, Parijs: Ed. du Mécène.)

toppen verkocht aan een derde, vervangen door een meerderheid van twee derde, waarbij als aanvullende eis gold dat de helft van de eigenaars bij de stemming aanwezig moest zijn. Het vetorecht bleef echter bestaan en voor optoppen in opdracht van het *syndicat de copropriété* gold nog altijd het unaniniteitsvereiste. Er gingen daarom steeds meer stemmen op om het appartementsrecht te versoepelen, om zo de krapte op de woningmarkt te bestrijden.

In 2014 nam de Franse Senaat unaniem de Wet ALUR aan, waarmee na een amendement van de Groenen voor alle gevallen de gekwalificeerde meerderheid (twee derde van de stemmen, vertegenwoordigende de helft van de eigenaars) werd ingevoerd. Het vetorecht werd omgezet in een voorkeursrecht: binnen twee maanden na oplevering kunnen de eigenaars van de dakappartementen als eersten de nieuwe woningen kopen, na het verstrijken van deze periode worden de woningen op de markt aangeboden. Expliciet werd in het amendement naast het lenigen van de woningnood als argument de energietransitie genoemd: uit de opbrengst van de nieuwe woningen konden de bestaande eigenaars hun gebouw verduurzamen.

Het effect van de wetswijziging

Volgens een inventarisatie het *Atelier parisien d'urbanisme* zouden 11.500 van de 140.000 gebouwen Parijs moeten kunnen worden uitgebreid met één tot vijf etages. Anne Hidalgo, de burgemeester van Parijs, heeft de ambitie uitgesproken om dit potentieel ten volle te benutten. Maar ook buiten Parijs wordt volop gebruikgemaakt van de mogelijkheden die de nieuwe wet biedt.

Surélévation heeft in Frankrijk na invoering van de Wet ALUR een ware vlucht genomen. Terwijl het aantal aanvragen voor een vergunning tussen 1994 en 2014 in Parijs 60 per jaar bedroeg, was het aantal verleende vergunningen 200 à 300 in 2015 en 2016 en momenteel meer dan 1000 per jaar. In het gehele land zijn er architectenbureaus, bouwondernemingen en adviseurs die met niets anders bezig zijn dan met het uitbreiden van bestaande gebouwen met nieuwe woningen en het verduurzamen van de bestaande bouw.

“Optoppingen worden vaak prefab gebouwd en binnen enkele dagen geplaatst”

Er zijn uiteraard meer factoren aan te wijzen voor deze opmerkelijke toename, zoals stedenbouwkundige regels die hogere bouw toestonden. Maar het is onmiskenbaar dat de wetswijziging van 2014 tot een ware hausse aan optoppingen heeft geleid. Dat wordt ook erkend door architect Didier Mignery, oprichter van UpFactor, een Parijs kantoor dat zich uitsluitend bezighoudt met het optoppen in opdracht van appartementseigenaren en woningcorporaties: “Het is een combinatie geweest van de versoepeling van stedenbouwkundige regels en de wijziging van het appartementsrecht die hebben geleid tot een vierde golf aan optoppingen in Parijs.”

Kan dat ook in Nederland?

Ook in het dichtbevolkte Nederland kampen we met een woningnood en met beperkte ruimte om te bouwen. Daarnaast leidt de stikstofcrisis ertoe dat veel bouwvergunningen niet worden verleend en kan het aantreffen van pfas in de grond ervoor zorgen dat er niet kan worden gebouwd. De vraag dringt zich dan ook op hoe het optoppen van appartementencomplexen in ons land is geregeld. Om die vraag te beantwoorden, moet eerst kort iets worden gezegd over het appartementsrecht. Veel later dan in Frankrijk is het appartementsrecht in Nederland geïntroduceerd: pas in 1952 werd een regeling opgenomen in ons Burgerlijke Wetboek.

“Wijziging van het appartementsrecht met een blik op Frankrijk is iets waar alle partijen achter zouden moeten kunnen staan, van links tot rechts”

Waar in Frankrijk en België bijvoorbeeld sprake is van een dualistisch stelsel, waarbij de eigenaars hun appartement in eigendom hebben en mede-eigenaar zijn van de gemeenschappelijke gedeelten, kent Nederland een monistisch stelsel: de eigenaars zijn gezamenlijk eigenaar van het gehele gebouw en hebben daarnaast

een exclusief gebruiksrecht op hun privégedeelte.

Beschikking en beheer

De eigenaars van een in appartementen gesplitst gebouw vormen tezamen een bijzondere gemeenschap, in zekere zin te vergelijken met erfgenamen en een in gemeenschap van goederen gehuwd echtpaar. Eigenaars kunnen in beginsel slechts bij unanimiteit beschikken over hun gemeenschappelijke eigendom, voor het beheer over de gemeenschap (met uitzondering van de privégedeelten) is een vereniging van eigenaars in het leven geroepen, waarvan alle eigenaars van rechtswege lid zijn.

Over het onderscheid van beschikking en beheer is veel te doen geweest in de rechtspraak. Eenvoudig gezegd: beheer betreft het schilderwerk, het repareren van het dak of het innen van de bijdragen. Bij beschikking gaat het bijvoorbeeld om beslissingen om ingrijpende veranderingen aan te brengen aan het gebouw of om het opheffen van de splitsing. Het wijzigen van de splitsingsakte speelt bij beschikking een cruciale rol. De splitsingsakte is een notariële akte waarmee de splitsing van het gebouw wordt geregeld en het reglement voor de vereniging van eigenaars worden vastgelegd, de bijbehorende tekening toont de locatie van het gebouw en de be-

grenzing van de privégedeelten en de gemeenschappelijke gedeelten. Als daarin iets wordt gewijzigd, zal de splitsingsakte moeten worden aangepast.

Wijzigen van de splitsingsakte

Voor het wijzigen van de splitsingsakte bestaan twee sporen: het gemeenschapsrech-

telijke spoor en het verenigingsrechtelijke. Voor het gemeenschapsrechtelijke spoor – de oorspronkelijke route – is unanimitéit van alle eigenaars vereist, maar omdat de wetgever dat te restrictief vond, is in 2005 middels een wetwijziging het verenigingsrechtelijke spoor in het leven geroepen, waarmee de vereniging van eigenaars nu met een meerderheid van 80 procent van alle eigenaars tot wijziging van de splitsingsakte kan beslissen.

Dat vereiste van 80 procent is in de praktijk nog steeds een drempel gebleken, doordat veel eigenaars onvindbaar blijken of zich niet op VvE-vergaderingen vertonen. Bovendien heeft ongeveer de helft van alle VvE's maximaal vier leden, waardoor in de praktijk vaak alsnog unanimitéit vereist is. Voor het aanpassen van de Grondwet is een kleinere meerderheid vereist dan voor het wijzigen van een splitsingsakte!

VvE's onbevoegd tot levering

Tot begin dit jaar leek het echter alsof een VvE met 80 procent van alle eigenaars kon besluiten tot het wijzigen van de splitsingsakte en dus tot het optoppen van een appartementencomplex. De Hoge Raad had in het arrest *Wortelboer/VvE* van 7 april 2000 nog uitgesproken dat voor permanente wijzigingen in de constructie of omgrenzing van een appartement wijziging van de splitsingsakte vereist was, waartoe de VvE zoals gezegd met een meerderheid van 80 procent kon besluiten.

Er was nog wel onduidelijkheid over de vraag of de VvE bevoegd was tot levering: wanneer bovenop een appartementencomplex nieuwe woningen worden gerealiseerd en verkocht, zullen deze immers aan de nieuwe eigenaars moeten worden geleverd middels een notariële leveringsakte. Op 24 februari 2023 hakte de Hoge

Raad in deze kwestie een knoop door. De vraag die aan de hoogste rechters voorlag, was of de VvE met een meerderheid van 80 procent kon besluiten om van een gemeenschappelijk gedeelte een privégedeelte te maken. Volgens de Hoge Raad is dat een beschikkingshandeling, waartoe niet de VvE, maar slechts de gemeenschap bevoegd is, die – zoals we hebben gezien – slechts met unanimitéit kan besluiten. De wetgever had VvE's in 2005 wel de bevoegdheid gegeven om de splitsingsakte te wijzigen, maar andere beschikkingshandelingen bleven voorbehouden aan de gemeenschap. Daarmee is door de Hoge Raad een onduidelijkheid weggenomen, maar zijn we wel terug bij af.

De wetgever aan zet

Omdat het realiseren van 80 procent in de praktijk al vrijwel onhaalbaar was, maar unanimitéit zeker bij grotere appartementencomplexen onmogelijk blijkt, is de wetgever aan zet. Middels een enkele penningstreek kan het appartementsrecht dusdanig worden aangepast dat VvE's met een kleinere meerderheid kunnen besluiten tot wijziging van de splitsingsakte én bevoegd worden om beschikkingshandelingen te verrichten, zoals het leveren van nieuw gebouwde appartementen.

De Stec Groep presenteerde in maart 2023 *De potentie van splitsen en optoppen*, het verslag van een onderzoek dat zij had uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In het rapport schat Stec in dat bovenop bestaande appartementen ongeveer 267.000 nieuwe woningen zouden kunnen worden gebouwd en dat verder aan panden zonder woonfunctie 240.000 woningen zouden kunnen worden toegevoegd. Als de verduurzamingsbehoefte van de bestaande woningen wordt meegenomen in de schattingen,

Zogenaemde 'lighthouses'
opgetopt op panden aan
de Rabenhauptstraat en
Hovenstraat in de stad
Groningen. FOTO HARDCARF



meent Stec dat 100.000 woningen op bestaande woningen zouden kunnen gebouwd, waarvan zo'n 67.000 in eigendom zijn van corporaties en 33.000 in particuliere eigendom. Gezien de moeilijke besluitvorming binnen VvE's raadt Stec de minister aan om zich te richten op corporatiewoningen.

In zijn *Kamerbrief beter benutten bestaande woningvoorraad* van 17 mei 2023 heeft minister Hugo de Jonge dat advies opgevolgd. Hij erkent het potentieel van optoppen weliswaar volmondig, maar concentreert zich voor wat betreft de te nemen maatregelen volledig op de woningcorporaties en laat de appartementencomplexen links liggen.

De keuze van de minister is begrijpelijk: woningcorporaties vormen het laaghangende fruit. De besluitvorming ten aanzien van complexen die in eigendom zijn van woningcorporaties is immers veel eenvoudiger dan als het gaat om appartementencomplexen, bovendien speelt de onbevoegdheid tot levering bij corporaties geen rol.

Een wetswijziging is zoals bekend een moeizaam en langdurig traject. Maar die optie laten liggen is een gemiste kans: met het optoppen van appartementencomplexen kunnen tienduizenden woningen worden gerealiseerd, waarmee de ambitie van de minister om 900.000 woningen te bouwen tot 2030 een stuk dichterbij zou komen. Bovendien verkrijgen VvE's middels optopping de broodnodige inkomsten om aan hun verduurzamingsopgave te voldoen.

Voorbeeld nemen aan Frankrijk

Het kabinet is nu demissionair, dus van een wetgevingstraject zal het niet meer komen.

De ogen zijn nu gericht op de Kamerverkiezingen van november dit jaar. Ik roep de politieke partijen op om hun licht op te steken in Frankrijk en in hun verkiezingsprogramma's op te nemen dat zij naar Frans voorbeeld het appartementsrecht zodanig zullen aanpassen dat verenigingen van eigenaars met een meerderheid van twee derde kunnen besluiten om hun gebouw op te toppen en de nieuwe woningen kunnen leveren aan woningzoekenden.

“VvE's verkrijgen middels optopping de broodnodige inkomsten om aan hun verduurzamingsopgave te voldoen”

Wijziging van het appartementsrecht met een blik op Frankrijk is iets waar alle partijen achter zouden moeten kunnen staan, van links tot rechts: de woningnood wordt bestreden, de bouwsector kan aan het werk, de natuur wordt gespaard, bovendien kan een bijdrage worden geleverd aan het oplossen van de stikstofproblematiek door volop in te zetten op biobased bouwmaterialen. ■