Notitie toepassing hardheidsclausule Gemeente Amsterdam inzake kamerverhuur

1. Inleiding

Deze notitie beschrijft een probleem dat is opgetreden met toepassing van het overgangsrecht m.b.t. kamerverhuur. Op basis van de problematiek is advies gevraagd aan gemeenteadvocaat Pels Rijcken en heeft er overleg plaatsgevonden met het college in de persoon van wethouder Bouwen en Wonen Laurens Ivens.

Laurens Ivens heeft besloten dat in deze gevallen de hardheidsclausule moet worden toegepast. Deze notitie betreft een samenvatting van het opgetreden probleem (onder 2), en een instructie hoe dit moet worden opgelost (onder 3). De instructie onder 3 is een instructie van de mandaatgever als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 10:6 van de Awb staat dat de mandaatgever de gemandateerde per geval of in het algemeen instructies kan geven. Dit betreft een dergelijke instructie. Hiervan kan niet worden afgeweken.

2. Het opgetreden probleem

2.1. Aanscherping in Amsterdam

Op basis van artikel 21 sub c van de Huisvestingswet is het verboden om zonder vergunning van burgemeester en wethouders een zelfstandige woonruimte om te zetten in meerdere onzelfstandige woonruimten. Dit wordt ook wel de omzettingsvergunning genoemd, en deze is nodig om van een woning voor een enkel huishouden (bijvoorbeeld een gezin) om te zetten naar (studenten)kamers voor verschillende huishoudens.

Deze vergunningplicht geldt al jaren in Amsterdam en daar zijn bepaalde voorwaarden en voorschriften aan gekoppeld. Met de invoering van de Huisvestingsverordening 2020 is het beleid m.b.t. kamerverhuur aangescherpt. Door de stijgende huizenprijzen en *buy-to-let*-constructies nam kamerverhuur in dusdanige mate toe in Amsterdam dat de gemeenteraad besloten heeft om stringenter beleid te voeren tegen kamerverhuur. De drie belangrijkste wijzigingen betroffen een wijkquotum, een pandquotum en de verplichting om te verhuren middels een individueel schriftelijk huurcontract per kamerhuurder.

Het wijkquotum houdt in dat er voor de 99 wijken die Amsterdam telt, een plafond geldt voor het aantal te vergeven vergunningen per wijk. Het pandquotum houdt in dat er per pand maximaal 25% mag zijn omgezet. En het individuele schriftelijke huurcontract is een verplichting die voorspruit uit de bescherming van de huurder en diens positie tot de huurcommissie bij mogelijke geschillen m.b.t. de huurprijs.

Deze quota zouden eigenlijk met ingang van de Huisvestingsverordening op 1 januari 2020 in moeten gaan. Er is tot die tijd opgeroepen om voor 1 januari de vergunning aan te vragen als het situaties betrof waar thans wel kamers werden verhuurd, maar nog geen vergunning voor was afgegeven. Dat waren in Amsterdam erg veel situaties.

2.2. Politieke druk en aangenomen amendement

Deze wijziging van de Huisvestingsverordening verkreeg zeer veel politieke aandacht bij zowel voor- als tegenstanders. Uiteindelijk zijn verschillende studentenorganisaties bij de raadsvergaderingen geweest en hebben studenten in pyjama's voor de woning van de Burgemeester een ludieke protestactie gehouden. Er is toen relatief *last minute* een amendement

aangenomen om de quota drie maanden uit te stellen. Dit zodat kamerbewoners en hun verhuurders nog de gelegenheid kregen om bestaande situaties te legaliseren.

Met het amendement was bedoeld om huiseigenaren en hun huurders tot 1 april 2020 de kans te geven om een omzettingsvergunning aan te vragen en deze te laten beoordelen zonder toepassing van het nieuwe stelsel van de quota. Zo moest worden voorkomen dat bewoners van niet-vergunde kamerverhuur op straat zouden komen te staan, als de quota onvoldoende ruimte zouden bieden voor niet-vergunde kamerverhuur of als verhuurders niet wilden of konden voldoen aan de eis van een individueel huurcontract. Zo hebben wij dat ook in de communicatiemiddelen naar buiten gebracht. Zie o.a. Parool van 19 december 2019 hieronder:



Het Parool

Huiseigenaren krijgen uitstel tot 1 april om woningdelen te legaliseren

Huiseigenaren krijgen langer de tijd om verhuur aan groepen te legaliseren, zonder dat ze iedere huurder een individueel contract hoeven aan te bieden. De gemeenteraad stemde donderdagmiddag in met een voorstel van D66 en GroenLinks om deze termijn te verlengen tot 1 april. PvdA, CDA en ChristenUnie steunden het initiatief.

Dit heeft er toe geleid dat er erg veel aanvragen in maart 2020 zijn gedaan om de situatie nog te legaliseren. De aanvragen kunnen dan weliswaar **voor** 1 april 2020 zijn gedaan, door het grote aantal aanvragen heeft de daadwerkelijke beslissing vaak pas plaatsgevonden **na** 1 april 2020. Het bestuursrecht werkt zo dat je het recht moet toepassen dat geldt **ten tijde van het nemen van het besluit**. Dat is in deze gevallen dus helaas met toepassing van de quota en individueel huurcontract, omdat het na 1 april 2020 heeft plaatsgevonden. Dit wijkt af van de bedoeling van het amendement en wat de gemeente heeft gecommuniceerd: verhuurders zijn actief opgeroepen bestaande situaties te legaliseren voor 1 april 2020, zonder dat daarbij de voorwaarden van de quota en het individueel huurcontract zouden gelden.

In de oorspronkelijke Huisvestingsverordening was dit opgelost door overgangsrecht op te nemen: aanvragen die werden ingediend voor 1 januari 2020, moesten worden behandeld volgens het beleid dat gold voor 1 januari 2020. Ook voor 1 januari 2020 werd namelijk een hausse aan aanvragen verwacht. Om te voorkomen dat, doordat de gemeente de aanvragen niet op tijd zou kunnen verwerken, de toegezegde legalisatiemogelijkheid in de praktijk er helemaal niet zou zijn, is daarom overgangsrecht opgenomen. Dit overgangsrecht is alleen niet aangepast aan de nieuwe datum van 1 april 2020, waardoor de eerdere toezegging alsnog niet kan worden waargemaakt. Het amendement was erg *last-minute* ingediend, en de vergaderingen duurden tot in de nacht.

2.3. Uitspraak voorlopige voorziening

Nu is er een uitspraak in een voorlopige voorziening uitgesproken dat een vergunning die voor 1 april is aangevraagd, maar pa na 1 april is verleend, moeten worden beoordeeld aan de hand van de quota. In de specifieke zaak is dat geen probleem, omdat er in die specifieke wijk nog ruimte is in het quotum. Maar op metaniveau kan dit vervelende gevolgen hebben. Immers zijn veel vergunningen aangevraagd voor 1 april, waarin actief door de gemeente is gecommuniceerd dat deze zonder de quota konden worden verleend ter legalisering in overeenstemming met het doel van het amendement. Als de quota nu moeten worden tegengeworpen kunnen studenten op straat komen te staan omdat een aantal wijken reeds vol zit op basis van het quotum.

3. Instructie toepassing hardheidsclausule Primair Besluit (VTH)

3.1. Instructie

De instructie betreft nogmaals een instructie van de mandaatgever als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 10:6 van de Awb staat dat de mandaatgever de gemandateerde per geval of in het algemeen instructies kan geven. Dit betreft een dergelijke instructie. Hiervan kan niet worden afgeweken.

3.2. Motivering

Om het probleem als uitgezet onder 2 op te lossen moeten de vergunningen waar dit probleem speelt opnieuw worden verleend. De vergunning die eerst is verleend moet worden ingetrokken. **Onder 5 volgt een stappenschema voor welke besluiten dit dient te gelden**. De vergunning wordt dan verleend op basis van de hardheidsclausule. De Huisvestingsverordening kent een hardheidsclausule:

Artikel 4.3.2 Hardheidsclausule
Burgemeester en wethouders *zijn bevoegd in gevallen waarin de* ***toepassing van deze verordening naar hun oordeel tot een bijzondere hardheid leidt ten gunste van de aanvrager af te wijken van deze verordening.***

Deze hardheidsclausule geeft de mogelijkheid om af te wijken van de verordening, dus ook van de quota. De motivering die moet worden gegeven is de volgende:

Geachte vergunninghouder,

De omzettingsvergunning voor kamerverhuur die u heeft gekregen is onder een foute motivering aan u verleend. Met deze brief krijgt u een nieuwe omzettingsvergunning. Dit verandert voor u helemaal niets, maar zorgt ervoor dat de motivering juridisch klopt. Alle vergunningen die aangevraagd werden tot 1 april 2020 moesten worden beoordeeld op basis van het gunstige oude stelsel voor omzettingsvergunningen voor kamerverhuur. Ook de vergunning die door u is aangevraagd is aangevraagd voor 1 april 2020. Deze vergunning is aan u verleend onder het gunstige oude stelsel.

Door een ambtelijke fout blijkt achteraf dat deze beoordeling juridisch niet goed is geborgd in de regels van de Gemeente Amsterdam. De rechter heeft geoordeeld dat in dergelijke gevallen toch de strengere nieuwe regels moet worden toegepast. Ook in uw situatie. Omdat dit nadrukkelijk niet de bedoeling is, behoudt u de vergunning, maar onder een nieuwe motivering m.b.t. de hardheidsclausule. De vergunning wordt daarom ingetrokken, en bij dezen opnieuw aan u verleend onder een nieuwe motivering. Dat verandert voor u niets; u behoudt een omzettingsvergunning voor kamerverhuur, maar met een nieuwe motivering.

De omzettingsvergunning wordt verleend op grond van de hardheidsclausule op grond van artikel 4.3.2. van de Huisvestingsverordening. Het toepassen van de verordening leidt hier tot bijzondere hardheid ten nadele van u. Bij de het aannemen van de Huisvestingsverordening is een amendement aangenomen van de Amsterdamse gemeenteraad om de nieuwe regels drie maanden uit te stellen. Dit zodat kamerbewoners en hun verhuurders nog de gelegenheid kregen om bestaande situaties te legaliseren. Het amendement van de Amsterdamse gemeenteraad kende een ambtelijke fout.

Met het amendement was bedoeld om huiseigenaren en hun huurders tot 1 april 2020 de kans te geven om een omzettingsvergunning aan te vragen en deze te laten beoordelen zonder toepassing van het nieuwe stelsel van de quota. Zo moest worden voorkomen dat bewoners van niet-vergunde kamerverhuur op straat zouden komen te staan, als de quota onvoldoende ruimte zouden bieden voor niet-vergunde kamerverhuur of als verhuurders niet wilden of konden voldoen aan de eis van een individueel huurcontract. De gemeente heeft dit ook actief gecommuniceerd via media, websites en advertenties. U en uw huurders hebben hier op vertrouwd, en dit was ook de nadrukkelijk bedoeling van de Amsterdamse gemeenteraad. U en uw huurders zouden zich daarom ook kunnen beroepen op het vertrouwensbeginsel.

Echter ook in het geval dat u nog geen huurders had of heeft in de woning heeft u mogen vertrouwen op de communicatie van de berichtgeving van de gemeente Amsterdam en kunt u zich als eigenaar van de woning beroepen op het vertrouwensbeginsel ten aanzien van de kosten die u vermoedelijk heeft gemaakt met betrekking tot de woning. Ook dit leidt tot hardheid omdat de gemeente heeft gecommuniceerd dat er weldegelijk tot 1 april 2020 aanvragen konden worden gedaan die zouden worden beoordeeld op basis van het oude stelsel.

Door de bedoeling van de gemeenteraad en het vertrouwen dat gewekt is bij u en uw eventuele huurders kiest het college van burgemeester en wethouders ervoor om de hardheidsclausule toe te passen en de vergunning toch te beoordelen op basis van het oude stelsel van voor 1 april 2020, zoals bedoeld door de gemeenteraad en gecommuniceerd aan Amsterdammers. De omzettingsvergunning voor uw woning wordt daarmee bij dezen opnieuw aan u verleend. Dat verandert voor u en uw huurders niets, maar de motivering klopt nu juridisch.

Wij hopen u voldoende te hebben geïnformeerd en bieden onze excuses aan voor de ontstane onduidelijkheid.

4. Instructie toepassing hardheidsclausule Beslissing op bezwaar (stadsdelen)

Onder dezelfde motivering en gronden als beschreven onder 2 en 3 is ook de beslissing op bezwaar de instructie om de beslissing van het college in stand te houden waarmee de vergunning is verleend op basis van de hardheidsclausule.

5. Stappenplan juiste route bezwaar tegen verleende vergunning

Hieronder is een stappenplan opgenomen voor de juiste afhandeling van vergunningen waartegen een bezwaar is binnengekomen. Er zijn **drie** mogelijke uitkomsten, met ieder een paar variaties).

- De eerste mogelijkheid is dat je niks aan de vergunning hoeft te wijzigen. Handel de bezwaren regulier, conform de werkafspraken, af.
- De tweede optie is om **voordat** er een bezwaarzitting is geweest een nieuwe vergunning te maken en de oude in te trekken (dat mag in één besluit, een format zal aangeleverd worden) **zonder** dat er gebruik hoeft worden gemaakt van de hardheidsclausule. Na het

afgeven van de nieuwe vergunning kan je de bezwaren conform de werkafspraken afhandelen.

- De derde optie is precies net als optie twee, maar waarbij er **wel** gebruik wordt gemaakt van de hardheidsclausule (Ook hiervoor zal format aangeleverd worden). Na het afgeven van de nieuwe vergunning kan je de bezwaren conform de werkafspraken afhandelen.

Vraag 1: Betreft het een vergunning waartegen bezwaar is gemaakt?
Ja -> ga door naar vraag 2:
Nee: De vergunning mag gewoon blijven bestaan zoals die is genomen. **Je kan hier stoppen met dit stappenplan.**

Vraag 2: Is de aanvraag voor 1 april 2020 binnen gekomen?
Ja -> ga door naar vraag 3:
Nee -> Het betreft een vergunning binnengekomen na 1 april 2020. Het ontbrekende artikel voor overgangsrecht is niet van toepassing. Handel de bezwaren regulier af, conform de afgesproken werkafspraken. **Je kan hier stoppen met dit stappenplan.**

Vraag 3: Is de vergunning na 1 april 2020 afgegeven?
Ja -> ga door naar vraag 4:
Nee -> Het betreft een vergunningsaanvraag binnengekomen voor 1 april, maar ook afgegeven voor 1 april. Het ontbrekende artikel voor overgangsrecht is niet van toepassing. Handel de bezwaren regulier af, conform de afgesproken werkafspraken. **Je kan hier stoppen met dit stappenplan.**

Vraag 4: Betreft het een vergunning voor het omzetten in (precies) vier onzelfstandige woonruimten?
Ja-> Er is een nieuw primair besluit nodig. Er moet rekening gehouden worden met de geluidseisen en eventueel ook het pand en of wijkquotum. Na het afgeven van de nieuwe vergunning dien je de bezwaren conform de werkafspraken af te afhandelen. Ga naar vraag 5**A**

Nee -> Er is een nieuw primair besluit nodig, er hoeft geen rekening gehouden te worden met de geluideisen maar eventueel wel met het pand/wijkquotum. Na het afgeven van de nieuwe vergunning dien je de bezwaren conform de werkafspraken af te afhandelen. Ga naar vraag 5**B.**

Vraag 5A
Betreft het een vergunning afgegeven in een wijk, waarbij het wijk- en/of pandquotum op dit moment vol zijn?

Allebei de quota zijn niet vol -> **Neem een nieuw primair besluit** (hangende het bezwaar) waarin het wijk- en pandquotum getoetst worden (maar er is ruimte) en pas voor de **geluidseisen** de hardheidsclausule toe, zodat vergunninghouder pas vanaf 1 juli 2022 moet voldoen aan de geluidseisen (zoals in het oorspronkelijk primair besluit was opgenomen. **Je kan hier stoppen met dit stappenplan.**

Het wijkquotum is vol maar het pandquotum is niet vol: -> **Neem een nieuw primair besluit** (hangende het bezwaar) waarin het wijk- en pandquotum getoetst worden, en pas voor de **geluidseisen** en het **wijkquotum** de hardheidsclausule toe, zodat er opnieuw een vergunning kan

worden afgegeven, maar waarbij vergunninghouder pas vanaf 1 juli 2022 moet voldoen aan de geluidseisen (zoals in het oorspronkelijk primair besluit was opgenomen. Geef in het besluit aan dat het pandquotum ruimte toe laat in het pand. **Je kan hier stoppen met dit stappenplan.**

Het pandquotum is vol maar het wijkquotum is niet vol: -> **Neem een nieuw primair besluit** (hangende het bezwaar) waarin het wijk- en pandquotum getoetst worden, en pas voor de **geluidseisen** en het **pandquotum** de hardheidsclausule toe, zodat er opnieuw een vergunning kan worden afgegeven, maar waarbij vergunninghouder pas vanaf 1 juli 2022 moet voldoen aan de geluidseisen (zoals in het oorspronkelijk primair besluit was opgenomen. Geef in het besluit aan dat het wijkquotum ruimte toe laat in de wijk. **Je kan hier stoppen met dit stappenplan.**

Vraag 5B

Betreft het een vergunning afgegeven in een wijk, waarbij het wijk- en/of pandquotum op dit moment vol zijn?

Nee. Allebei de quota zijn niet vol -> **Neem een nieuw primair besluit** (hangende het bezwaar) waarin het wijk- en pandquotum getoetst worden (maar er is ruimte). **Je kan hier stoppen met dit stappenplan.**

Het wijkquotum is vol maar het pandquotum is niet vol: -> **Neem een nieuw primair besluit** (hangende het bezwaar) waarin het wijk- en pandquotum getoetst worden, en pas voor het **wijkquotum** de hardheidsclausule toe, zodat er opnieuw een vergunning kan worden afgegeven. Geef in het besluit aan dat het pandquotum ruimte toe laat in het pand. **Je kan hier stoppen met dit stappenplan.**

Het pandquotum is vol maar het wijkquotum is niet vol: -> **Neem een nieuw primair besluit** (hangende het bezwaar) waarin het wijk- en pandquotum getoetst worden, en pas voor het **pandquotum** de hardheidsclausule toe, zodat er opnieuw een vergunning kan worden afgegeven. Geef in het besluit aan dat het wijkquotum ruimte toe laat in de wijk. **Je kan hier stoppen met dit stappenplan.**
