# Adviesvraag Gemeente Amsterdam inzake kamerverhuur

**Door:** ***Mr.*** 10.2.e ***(wetgevingsjurist Huisvestingsverordening)***

## 1. Inleiding

Naar aanleiding van een uitspraak in een voorlopige voorziening is er een juridische strategie bedacht om de negatieve gevolgen van de desbetreffende uitspraak te voorkomen of op z'n minst te beperken door tijd te winnen. De adviesvraag die voorligt is om deze strategie te toetsen en te beoordelen of deze strategie raadzaam wordt geacht, en te wijzen op de risico's of eventuele alternatieven m.b.t. dit probleem.

## 2. Context en feiten van de zaak

### 2.1. Huisvestingswet

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.

### 2.2. Aanscherping in Amsterdam

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. Omdat de bedoeling was dat alle aanvragen voor 1 januari 2020 nog werden beoordeel in het oude stelsel, is een overgangsrecht bepaling opgenomen. Dit ter voorkoming dat aanvragen van voor 1 januari maar met een besluit na 1 januari 2020 op basis van *ex nunc*-toetsing toch aan de quota zouden worden getoetst.

***Artikel 3.3.14 Overgangsrecht omzetting***

*1. Vóór 1 januari 2020 aangevraagde omzettingsvergunningen worden verleend op basis van de in 2019 geldende voorwaarden op grond van de Huisvestingsverordening Amsterdam 2016.*

### 2.3. 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 (**Bijlage: 'Amendement AG').** Dit zodat kamerbewoners en hun verhuurders nog de gelegenheid kregen om bestaande situaties te legaliseren. De werkzaamheden werden verricht door twee wetgevingsjuristen, waaronder ik zelf. Door de grote van de Huisvestingsverordening, waar bijvoorbeeld ook het omstreden Bed & Breakfast beleid in werd vormgegeven, en vergaderingen die tot in de nacht duurden, is er abusievelijk een fout gemaakt.

Bij het technisch opstellen van dit amendement is abusievelijk het overgangsrecht uit artikel 3.3.14 niet meebewogen. De oude intentie was dus dat alle aanvragen die voor de invoering van de quota werd aangevraagd, volgens het oude stelsel werden beoordeeld. Dit om *ex nunc* toetsing te voorkomen bij de beslissing in primo, en te zorgen dat bestaande kamerverhuur nog gelegaliseerd kon worden voor invoering van de quota. Het overgangsrecht is dus op 1 januari blijven staan, en had dus eigenlijk mee moeten bewegen naar 1 april.

### 2.4. 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 (**Bijlage: 'Uitspraak voorlopige voorziening kamerverhuur').** Immers; de quota gelden vanaf 1 april, de vergunning werd verleend na april (*ex nunc),* en het overgangsrecht uit 3.3.14 regelde alleen aanvragen tot 1 januari (abusievelijk dus niet veranderd). 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 er enkele honderden 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 redelijk aantal wijken reeds vol zit op basis van het quotum.

## 3. Strategie ter voorkoming nadelige gevolgen

Er is een strategie bedacht die geaccordeerd is door de wethouder, maar waarvan de behoefte bestaat deze nog extern te laten toetsten. De strategie is de volgende:

### 3.1. Teleologische interpretatie

Tijdens de zitting van de voorlopige voorziening is geen echt verweer gevoerd tegen dit punt. Dat is natuurlijk logisch, want dit was niet voorzien en wij hadden het zelf ook niet opgemerkt. De betrokken beroepsjurist kon dit dus niet weten.

Vanuit een puur positiefrechtelijk perspectief klopt het overgangsrecht inderdaad niet. Een rechter kan echter ook wetshistorisch en teleologisch interpreteren. Wanneer men naar het amendement kijkt en de handelingen van de raadsvergadering is evident wat de kennelijke strekking was van de verlengde termijn voor kamerverhuur. Het kan niet zo zijn dat een ambtelijke fout het inhoudelijke besluit van de raad, het hoogste orgaan binnen een gemeente, *overruled*. Dit verweer valt dus nog weldegelijk te voeren in een bodemzaak. In de uitspraak van de voorlopige voorziening is ook gekeken naar de bedoeling van het vergunningstelsel, maar is geen acht geslagen op de handelingen van de gemeenteraadsvergadering en het desbetreffende amendement.

### 3.2. Vertrouwensbeginsel

Het is gegeven de situatie en de wijze van communicatie niet billijk om aanvragers de quota reeds voor 1 april tegen te werpen. Op basis van het vertrouwensbeginsel hebben burgers mogen vertrouwen op het niet toepassen van de quota. Deze informatie is ook gegeven op websites van de gemeente Amsterdam en verschillende uitlatingen op sociale media en in advertenties. Het Amsterdamse beleid was er echt op gericht om deze situaties te legaliseren en heeft burgers ook het vertrouwen gegeven dat dit moest gebeuren. We hebben iedereen actief verteld dat ze tot 1 april zonder quota konden legaliseren. Het vertrouwensbeginsel legitimeert de quota *contra-legem* niet worden toegepast.

### 3.3. Hardheidsclausule

Bij het maken van beslissingen op bezwaar zou als laatste troef achter dan hand ook nog gewerkt kunnen worden met de hardheidclausule uit de Huisvestingsverordening.

***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 hardheidclausule codificeert als het ware een *contra-legem* bevoegdheid.

### 3.4. Uitvoering

Het nieuwe besluit in primo moet nog worden genomen. Daarbij is het idee het volgende:

- De vergunning wordt verleend, waarbij wordt ingegaan op het quotum. In de specifieke wijk waar deze zaak voor gold, kan gewoon binnen het quotum worden verleend. Dus een nieuwe BIP met toetsing quotum kan geen kwaad.
- **Daarnaast wordt aangegeven dat het quotum nog niet geldt in deze maanden. Daarbij kan worden verwezen naar de kennelijke strekking van de wetgeving als in het vorige punt benoemd in combinatie met het vertrouwensbeginsel.**

Als dit besluit, of andere besluiten, leiden tot bodemzaken kan verweer gevoerd in lijn met het genoemde onder deze paragraaf.

Het belangrijke van deze strategie is het volgende; ook al verliezen we deze zaak in een bodemprocedure, dan zal dit vermoedelijk pas einde van dit jaar zijn. Tegen die tijd zijn veel lopende vergunningprocedures al onherroepelijk geworden. Dat verkleint eventuele risico's voor lopende vergunningen.