

Wijziging van de Leegstandwet

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Op 20 december 2024 heeft de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie van de Leegstandwet, de tijdelijke instrumenten die als experiment onder de Crisis- en herstelwet¹ (Chw) mogelijk zijn gemaakt en de (on)mogelijkheden van een leegstandbelasting (hierna: de evaluatie).² In het evaluatierapport worden aanbevelingen gedaan die in hoofdstuk twee worden beschreven. Naar aanleiding van deze aanbevelingen is het voornemen de Leegstandwet op onderdelen te wijzigen zodat gemeenten meer slagkracht krijgen om leegstand aan te kunnen pakken. De wijzigingen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld zien voornamelijk op de instrumenten die gemeenten met behulp van de leegstandverordening (hierna: verordening) kunnen inzetten om leegstand te bestrijden en het onderdeel tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet.

2. Context en achtergrond

Om een beeld te krijgen van de Leegstandwet en de tijdelijke mogelijkheden die op basis van de Chw mogelijk zijn gemaakt, volgt een beschrijving van het genoemde instrumentarium. De Leegstandwet bestaat grofweg uit twee delen. Gemeenten kunnen met behulp van een verordening instrumenten gebruiken om leegstand te bestrijden. Daarnaast kunnen eigenaren van vastgoed in bepaalde gevallen een vergunning aanvragen voor tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet. Dit kan bij de gemeente, ook als die gemeente geen leegstandverordening heeft.

2.1 De leegstandverordening

De Leegstandwet biedt gemeenten instrumenten om leegstand te bestrijden en zo de bestaande voorraad beter te benutten. De instrumenten kunnen volgtijdelijk worden ingezet voor zowel woonruimten als andere gebouwen. Grofweg betreft dit een meldplicht na minimaal zes maanden leegstand, een verplicht gesprek tussen eigenaar en de gemeente en een voordracht van een gebruiker voor het pand conform de bestemming. Ook kan de gemeente bestuurlijke boetes opleggen bij overtreding van bijvoorbeeld de meldplicht. Voor het gebruik van deze instrumenten dient de gemeenteraad een leegstandverordening vast te stellen waarin wordt onderbouwd waarom het gebruik van het beschreven instrumentarium gerechtvaardigd is. De gemeenteraad kan ervoor kiezen om in de leegstandverordening onderscheid te maken naar type vastgoed en gebieden in de gemeente aan te wijzen waar de leegstandverordening van toepassing is.

2.2 Tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet

Het tweede deel van de Leegstandwet maakt tijdelijke verhuur mogelijk teneinde leegstand te bestrijden en de bestaande voorraad tijdelijk beter te benutten. Een eigenaar van vastgoed vraagt hiervoor een vergunning aan bij de gemeente die toetst of aan de voorwaarden zoals die zijn opgenomen in de Leegstandwet is voldaan. De gemeente hoeft voor de afgifte van deze vergunningen geen leegstandverordening te hebben. Bij deze vorm van tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet gelden de normale huur(prijs)beschermingsregels niet. Een eigenaar kan voor

¹ Experimenten op grond van de Crisis- en herstelwet waarvan de tijdsduur nog niet was verstreken op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet lopen via artikel 4.30 van de Invoeringswet Omgevingswet door onder de experimenteerbepaling van de Omgevingswet. Door deze zogeheten omhanging onder de experimenteerbepaling van de Omgevingswet kan het experiment op grond van de experimenteerbepaling ook worden verlengd. Het betreffende experiment met de Leegstandwet (artikel 6t van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Stb. 2021, 193)) is via het overgangsrecht omgehangen en in juni verlengd (Stcrt. 2024, 20148).

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 31560 nr. 54

verschillende soorten van leegstand een vergunning aanvragen om een woonruimte tijdelijk te verhuren. Zo kan de eigenaar van een leegstaande woning die te koop wordt aangeboden (te koop staande koopwoning) en welke daarvoor door hemzelf is bewoond een vergunning aanvragen voor de duur van vijf jaar om de woonruimte in afwachting van verkoop tijdelijk te verhuren. Bij een verhuur geldt dat er geen huurprijsbescherming is en het woningwaarderingssysteem (WWS) niet van toepassing is. Indien een eigenaar er niet zelf heeft gewoond maar de woning uit de verhuur heeft gehaald voor verkoop gelden dezelfde voorwaarden maar is het WWS wel van toepassing (te koop staande huurwoning). Voorts kan een vergunning worden aangevraagd voor tijdelijke verhuur van woonruimte in afwachting van sloop en vernieuwbouw en voor woonruimte in een gebouw dat geschikt is voor groepsgebouwe huisvesting.

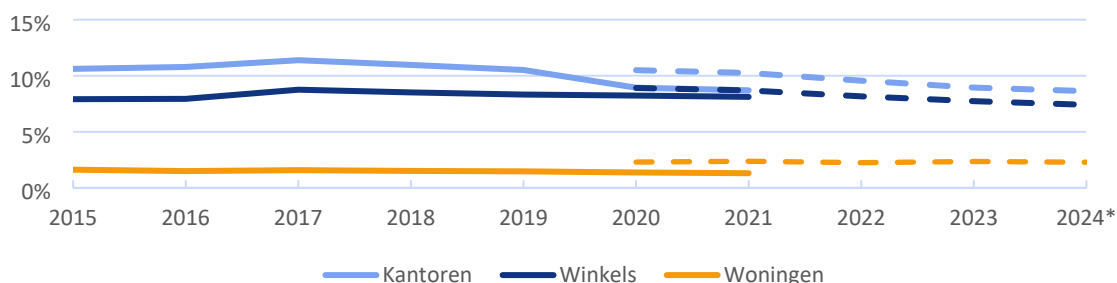
2.3 Tijdelijke instrumenten onder de Crisis- en herstelwet

In 2021 is een experiment toegevoegd aan de Chw³ Deze bepaling voegt tijdelijk extra instrumenten voor bepaalde gemeenten toe aan de Leegstandwet om de looptijd van leegstand te verkorten en waarvan gemeenten via een leegstandverordening gebruik kunnen maken. Deze extra instrumenten kunnen alleen worden ingezet voor de bestrijding van leegstand van woonruimten. Het gaat onder meer om kortere termijnen voor de meldplicht en het verplichte gesprek. Daarnaast kan de gemeente een eigenaar verplichten tot verhuur of ingebruikname van de woning in plaats van zelf een huurder voor te dragen. Tot slot kan de gemeente hierbij ook de huurprijs bepalen en een last onder dwangsom opleggen. De gemeente Amsterdam en Utrecht hebben hiervan gebruik gemaakt met een looptijd tot 1 januari 2025. Beide gemeenten hebben verzocht om verlenging van het experiment. Voorwaarde voor verlenging is dat de evaluatie van het experiment aanleiding moet geven tot een verlenging hiervan. In dat geval kan de tijdsduur van het experiment eenmalig met ten hoogste vijf jaar worden verlengd met het oog op aanpassing van die regelgeving. Voor het experiment met de Leegstandwet is gebleken dat de evaluaties die door de betreffende gemeenten zelf zijn uitgevoerd over de eerste resultaten van de toepassing van het experiment aanleiding heeft gegeven tot verlenging. Derhalve is het experiment verlengd tot 31 december 2029.⁴

3. Leegstandmonitor Centraal Bureau voor de Statistiek

Om een globaal beeld te schetsen over de leegstand in Nederland wordt in deze paragraaf kort ingegaan op de cijfers uit de leegstandmonitor en uit de evaluatie. RIGO heeft in de evaluatie gekeken naar de cijfers van de afgelopen jaren van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Die zijn te vinden in de tussentijdse monitor die op 1 mei 2024 is gepubliceerd.⁵ In de afgelopen drie jaar is een lichte daling te zien bij de totale leegstand van kantoren en winkels en is de leegstand van woningen licht gedaald zoals in onderstaande figuur is weergegeven.

Figuur 1. Administratieve leegstand objecten van verschillende typen vastgoed in Nederland volgens IIS-WOZ (niet onderbroken) en LV-WOZ (onderbroken), 2015-2023 en 2024*
(Bron: CBS, 2024
*cijfers voor 2024 zijn van de voorlopige leegstand van het CBS, gepubliceerd op 1 mei 2024. Rigo)



³ [wetten.nl - Regeling - Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet - BWBR0027929](https://wetten.nl/Regeling-Besluit-uitvoering-Crisis-en-herstelwet-BWBR0027929)

⁴ [Staatscourant 2024, 20148 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](https://staatscourant.nl/2024/01/18/Overheid.nl-officiële-bekendmakingen)

⁵ [Voorlopige leegstandscijfers van vastgoed, 1 januari 2024 | CBS](https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2024/01/voorlopige-leegstandscijfers-van-vastgoed-1-januari-2024)

Volgens de definitieve monitor 2024⁶ wordt nader ingegaan op de structurele leegstand van woningen op peildatum 1 januari 2024. Het aantal langdurig leegstaande woningen is met circa 64.000 woningen die een jaar eerder ook leeg stonden de afgelopen jaren stabiel gebleven. Een groot deel van die 64.000 langdurig leegstaande woningen verbruikt volgens het CBS toch nog energie en zijn derhalve (deels) in gebruik. Als daarvoor wordt gecorrigeerd staan begin 2024 circa 30.000 woningen administratief langdurig leeg.

Het CBS heeft in de meest recente leegstandmonitor een analyse gemaakt over mogelijke redenen waarom de genoemde 30.000 woningen langer dan een jaar leegstaan. De meest voorkomende redenen voor de langdurige leegstand na correctie voor energieverbruik is in onderstaande tabel weergegeven. Hieruit is op te maken dat dit met name te maken heeft met sloop/verbouwing, dat de eigenaar ergens anders woont, het ligt in een krimpgebied of dat de laatste bewoner is overleden. Deze langdurig leegstaande woningen staan dus veelal om een begrijpelijke reden leeg en zijn derhalve niet (direct) te benutten. Als hiervoor wordt gecorrigeerd blijven er circa 12.600 langdurig leegstaande woningen over waar geen verklaring voor is gevonden.

Figuur 2. Leegstand van woningen 'afgepeld', 1 januari 2024, als aandeel van onderzoekspopulatie (bron: Leegstandmonitor 2024, CBS, 29 november 2024; bewerking RIGO)

	aantal woningen	% van onderzoekspopulatie
Onderzoekspopulatie	8.120.550	100,0%
Leegstaande woningen 1 januari 2024	188.830	2,3%
Leegstand structureel (jaar eerder ook leeg)	63.900	0,8%
Leegstand structureel, na energiecorrectie	30.570	0,4%
... waarvan mogelijke verklarende kenmerk(en) vastgesteld	17.970	0,2%
... waarvan structurele leegstand niet verklaarbaar	12.600	0,2%

4. De evaluatie

Op 20 december 2024 heeft de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de Tweede Kamer geïnformeerd over de evaluatie van de Leegstandwet en de extra instrumenten uit de Chw. Bij deze evaluatie zijn ook de (on)mogelijkheden van een leegstandbelasting betrokken. De evaluatie is uitgevoerd door het onderzoeksbureau RIGO.

4.1 De bevindingen uit de evaluatie

Momenteel hebben 26 gemeenten een leegstandverordening. In hoeverre de leegstand in gemeenten met een verordening is afgenomen, is volgens de evaluatie niet eenduidig vast te stellen. Dat komt omdat de leegstand ook van veel andere factoren afhankelijk is. Niet elke gemeente maakt actief gebruik van de leegstandverordening. Gemeenten met een leegstandverordening geven volgens de evaluatie aan dat andere methoden om leegstand te bestrijden succesvoller kunnen zijn. Het gaat dan om de inzet van een leegstandmanager of subsidiemogelijkheden om leegstand tegen te gaan. De uitvoering van de leegstandverordening kost bovendien veel ambtelijke capaciteit en de effectiviteit van de instrumenten is volgens de evaluatie nu nog onvoldoende. Gemeenten zijn wel enthousiast over de meldplicht als ze een leegstandverordening hebben vastgesteld omdat dit hen een beeld geeft van de aanwezige leegstand. Dit geldt eveneens voor het verplichte gesprek waarin gesproken kan worden met de eigenaar hoe met de leegstand om te gaan dan wel op te heffen. De ervaringen van de gemeente Amsterdam en Utrecht met de extra tijdelijke instrumenten op basis van Chw wijst op een grotere slagkracht bij het tegengaan van leegstand. In Amsterdam is het aantal meldingen toegenomen en zijn er sinds de toepassing van het experiment 430 woningen weer regulier bewoond. De gemeente Utrecht heeft veel meer inzicht in leegstand van woningen gekregen op basis waarvan verdere stappen worden gezet en thans gesprekken met de betreffende eigenaren worden gevoerd. Het is volgens de evaluatie niet zeker of dit het gevolg is van wijzigingen in de leegstandverordeningen of door de grotere bekendheid die deze lokaal gekregen heeft.

⁶ Landelijke Monitor Leegstand 2024 | CBS

Vooraf woningcorporaties maken volgens RIGO gebruik van de mogelijkheid om leegstaande woningen tijdelijk te verhuren onder de Leegstandwet. Zij zien dit als een instrument wat goed werkt om de bestaande voorraad beter te benutten. Woningcorporaties gebruiken de mogelijkheid ook bij renovatie- en sloop- en nieuwbouwprojecten. Particuliere eigenaren maken minder gebruik van de mogelijkheid bij te koop staande woningen aangezien woningen in de huidige marktomstandigheden snel worden verkocht.

4.2 De aanbevelingen uit de evaluatie

In de evaluatie worden ook aanbevelingen gedaan. Zo wordt geadviseerd om de Leegstandwet op enkele punten te wijzigen. Eén van deze aanbevelingen is om de tijdelijke extra mogelijkheden onder het Chw-experiment te verankeren in de Leegstandwet. De positieve ervaringen van in de gemeenten Amsterdam en Utrecht vormen de aanleiding hiertoe. Een andere aanbeveling betreft het mogelijk maken van een vergunning voor tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet die betrekking heeft op meerdere woonruimten in een complex of plangebied. Met zo'n vergunning kan op het niveau van een complex de vergunning in één keer worden afgegeven. Het zetten van deze stappen is volgens het evaluatierapport doeltreffender dan het invoeren van een leegstandbelasting. In het evaluatierapport wordt geadviseerd een leegstandbelasting slechts te overwegen als blijkt dat de hierboven genoemde aanpassingen van de Leegstandwet tot onvoldoende resultaat hebben geleid.

5. Inhoud van het wetsvoorstel

Het voorliggende wetsvoorstel is gebaseerd op de aanbevelingen van het evaluatierapport en de meest recente cijfers uit de Leegstandmonitor 2024. Uit de evaluatie is gebleken dat leegstand een hardnekkig probleem is en dat gemeenten graag meer instrumenten willen om deze leegstand te bestrijden. Uit de Leegstandmonitor blijkt ook dat de structurele leegstand van woningen waarvoor geen verklaring is gevonden marginaal is. In de voorbereiding van dit wetsvoorstel is gesproken met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de gemeenten Amsterdam, Den Haag Rotterdam en Utrecht, Aedes, de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (IVBN), Vastgoed Belang (VB), de Stichting Professioneel Platform Vastgoed (SPPV), Keurmerk Leegstandbeheer (KLB), de Vereniging Leegstandbeheer Nederland (VLBN), Netbeheer Nederland en de Woonbond.

5.1 Zelfstandige en onzelfstandige woonruimte

Bij de totstandkoming van de Leegstandwet in 1981 is er destijds voor gekozen om de in paragraaf 2.1 beschreven instrumenten die het college van B&W via de verordening kan inzetten voor de bestrijding van leegstand van woningen, alleen van toepassing te verklaren op zelfstandige woonruimte. Er werd destijds verondersteld dat deze instrumenten niet zouden worden gebruikt bij onzelfstandige woonruimte. Bij volgende wijzigingen van de Leegstandwet is dat nooit gewijzigd. De omstandigheden op de woningmarkt zijn inmiddels veranderd en er is ook een groot tekort aan onzelfstandige woonruimte. Met behulp van een splitsingsvergunning zou een leegstaande woonruimte buiten de reikwijdte van de leegstandverordening komen te vallen en derhalve misbruik in de hand werken. Ook stelt het toevoegen van onzelfstandige woonruimten aan de Leegstandwet de eigenaar in staat om tijdelijk te koop staande woonruimte aan twee losse huurders te verhuren, die niet van dezelfde huurovereenkomst afhankelijk willen zijn. Voorgesteld wordt derhalve de betreffende artikelen ook van toepassing te verklaren op onzelfstandige woonruimte.

5.2 De leegstandverordening

Gemeenten zijn zowel verantwoordelijk voor het woonbeleid als het toezicht op en de handhaving van dit beleid. Binnen deze verantwoordelijkheden voor de gemeente zit evident de zorg om zicht te hebben op de mogelijkheden binnen de bestaande woningvoorraad en deze optimaal te benutten. De gemeente kan zicht krijgen op leegstand door middel van de leegstandmelding. Naar aanleiding van gesprekken met gemeenten is gebleken dat de in de Chw opgenomen bepaling dat leegstand na tenminste drie maanden gemeld kan worden, niet werkbaar is gebleken. Bij veel van de meldingen die al na drie maanden worden gedaan blijkt de leegstand legitiem te zijn. Dit brengt een onevenredige uitvoeringslast met zich mee voor gemeenten. Dit wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in de huidige termijn van zes maanden die thans in de Leegstandwet is opgenomen. Vervolgens kan de gemeente door middel van het leegstandoverleg een afweging maken hoe zij de bestaande woningvoorraad wil benutten. Hierbij maakt de gemeente een afweging tussen wat naar redelijkheid geëist kan worden van de eigenaar en het publiek belang van het opheffen van de leegstand. Op het punt van het leegstandoverleg hebben gemeenten aangegeven dat de in de Chw opgenomen bepaling dat het gesprek twee maanden na de ontvangst van de melding plaatsvindt, te beperkend werkt. Als er in een gemeente een leegstandverordening van kracht wordt, is er veelal sprake van een hausse van leegstandmeldingen en kan in die aanvangsperiode een vervolgesprek soms niet in twee maanden plaatsvinden. Derhalve wordt de thans geldende termijn voor het leegstandoverleg dat binnen drie maanden moet plaatsvinden, niet gewijzigd. Het verplichte gesprek kan ook plaatsvinden als de gemeente ambtshalve heeft vastgesteld dat er sprake is van leegstand langer dan in de verordening bepaalde termijn waarbinnen de leegstand gemeld had moeten worden.

5.3 De leegstandbeschikking

De voordracht van een nieuwe gebruiker, zoals deze thans in de Leegstandwet is opgenomen is een element dat door gemeenten niet wenselijk wordt geacht voor de bestrijding van leegstand. Het past niet binnen het takenpakket van een gemeente om zelf actief op zoek moet gaan naar een geschikte huurder of gebruiker. Daarnaast is gebleken dat dit instrument in de gemeentelijke praktijk weerbarstig blijkt te zijn bij de bestrijding van leegstand. Bij de verplichtende voordracht kan de eigenaar zich afwachtend opstellen, terwijl het college van burgemeester en wethouder zich moet inspannen om bewoners/gebruikers aan te dragen bij de eigenaar. De praktijk leert dat eigenaren in dit scenario net zo lang kunnen afwachten totdat er een huurder wordt voorgedragen die bereid is het gevraagde, soms meer dan de marktconforme huurprijs te betalen. Deze gang van zaken zadelt de gemeente op met een hoge last en laat de leegstand langer duren dan gewenst hetgeen niet te rechtvaardigen is in een regio waar leegstand problematisch is gebleken. Derhalve wordt met dit wetsvoorstel de voordracht van een huurder geschrapt.

Zoals in paragraaf 2.3 is beschreven is het onder de Chw tijdelijk mogelijk gemaakt om in plaats van de voordracht van een gebruiker een verplichting op te kunnen leggen aan een eigenaar van een gebouw of woonruimte om die weer in gebruik te nemen of te geven. Voorgesteld wordt het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid te geven om deze verplichtingen ook op te kunnen leggen aan eigenaren van gebouwen zoals bijvoorbeeld kantoren en winkels (niet-woningen) als het verplichte leegstandoverleg dat daaraan voorafgaat niet tot het gewenste resultaat heeft geleid om de leegstand op te heffen. Deze bevoegdheid kunnen gemeenten gebruiken bij problematisch langdurig leegstaande panden waarbij de eigenaar op geen enkele wijze wil meewerken om de leegstand op te lossen en daardoor deze leegstand mogelijk tot leefbaarheidsproblemen leidt. Uit de evaluatie en de gesprekken met de sector blijkt dat dit soort type vastgoed soms hardnekkig aan te pakken is. Derhalve wordt voorgesteld dat gemeenten eigenaren van gebouwen en woonruimten kunnen verplichten het gebouw of de woonruimte conform gebruiksfunctie en bestemming in gebruik te (laten) nemen. Deze verplichting kan worden opgenomen in de leegstandbeschikking indien het leegstandoverleg niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd en zodra die leegstand langer duurt dan een in de leegstandverordening aangegeven termijn van ten minste twaalf maanden. Hiermee wordt de eigenaar verplicht om binnen een redelijke termijn (minimaal zes maanden voor wat betreft gebouwen en minimaal één maand voor wat betreft woonruimte) nadat eventuele noodzakelijke voorzieningen die conform de gebruiksfunctie op basis van het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn aangebracht, het pand

conform de gebruiksfunctie weer in gebruik te nemen dan wel in gebruik te geven. Deze termijn kan op verzoek van de eigenaar door het college van burgemeester en wethouders worden verlengd (met minimaal drie maanden voor gebouwen en minimaal één maand voor woonruimten). Het in gebruik laten nemen van gebouwen zoals bijvoorbeeld een kantoor of een winkel duurt in de regel langer dan de ingebruikname van een woonruimte. Bijvoorbeeld als er een due diligence of ander onderzoek moet plaatsvinden bij een potentiële huurder. Daarom zijn de termijnen die in de leegstandbeschikking kunnen worden opgenomen ook langer ten aanzien van gebouwen dan bij woonruimte. In de genoemde leegstandbeschikking kan de gemeente bij leegstaande woonruimten en gebouwen eveneens de maximale huurprijs vaststellen. Vanuit het oogpunt van rechtsbescherming staat tegen dit besluit bezwaar en beroep open.

5.4 Tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet

5.4.1 Afgifte collectieve vergunningen

Onder de Leegstandwet is het mogelijk om tijdelijk te verhuren middels een vergunning, verleend door het college van burgemeester en wethouders. Uit de evaluatie van de Chw is gebleken dat het wenselijk is om collectieve vergunningen mogelijk te maken. Op grond van de geldende Leegstandwet is het onduidelijk of het toegestaan is meerdere vergunningen met één beschikking af te geven. Dit levert in de praktijk onduidelijkheid op in de uitvoering en juridische risico's als dan toch een collectieve vergunning wordt verleend. Collectieve vergunningen kunnen daarentegen wel wenselijk zijn voor verhuurders van complexen met meerdere woonruimten. In de gevallen van sloop en (ver)nieuwbouw gaat het immers vaak om het hele gebouw, en niet een enkele woonruimte. De doorgang van deze sloop of (ver)nieuwbouw vindt plaats wanneer het complex leeg staat. In afwachting van de (ver)nieuwbouw vertrekken bewoners in een complex met huurbescherming. Het is in zo'n geval wenselijk dat, in afwachting van vertrek van de laatste bewoners met huurbescherming, de leeggekomen appartementen op basis van de Leegstandwet tijdelijk kunnen worden verhuurd. Deze vergunningen moeten thans per woning aangevraagd worden, wanneer zij leeg komen te staan. Dit is een tijdrovend proces voor zowel verhuurder als gemeente die voor elke woning een vergunning moet afgeven. Derhalve wordt voorgesteld om voor een heel complex één collectieve vergunning af te geven. Dit kan ook voor een aantal complexen die tezamen onderdeel zijn van een plangebied. Bij de aanvraag van de vergunning moet de sloop of (ver)nieuwbouw door middel van concrete plannen aannemelijk worden gemaakt en daarbij moet worden aangegeven welke adressen het betreft. De woonruimten hoeven bij de aanvraag van de vergunning nog niet allemaal leeg te staan. Verhuringen op basis van afgegeven collectieve vergunningen kunnen alleen worden toegepast bij nieuwe verhuringen van die woonruimte en dus niet bestaande huurovereenkomsten aantasten.

Een soortgelijke argumentatie gaat op voor de categorie 'wonen in een gebouw'. Het verschil met de categorie sloop en (ver)nieuwbouw, is dat bij 'wonen in een gebouw' aanvankelijk sprake is van een gebouw met een andere bestemming dan wonen. Hierbij moet dan eerst het gebouw geschikt voor wonen worden gemaakt en een tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan worden aangevraagd. Als het in dit geval ook om meerdere gebouwen of eenheden binnen een gebouw gaat, kan het wenselijk zijn een collectieve vergunning af te geven voor het geheel. Om deze reden wordt ook voor de categorie 'wonen in een gebouw' voorgesteld afgifte van een collectieve vergunning mogelijk te maken.

Voor twee overige categorieën, te weten 'te koop staande koopwoning' en 'te koop staande huurwoning', wordt het niet noodzakelijk geacht collectieve vergunningen mogelijk te maken aangezien men vooraf nog niet weet of de woning niet kan worden verkocht. Voor de categorie te koop staande koopwoning geldt daarnaast dat bij deze categorie wordt verondersteld dat de aanvrager zelf in de betreffende woning heeft gewoond. Een collectieve vergunning is daarom irrelevant. Voor de categorie te koop staande huurwoningen geldt dat vooraf een collectieve vergunning voor een heel complex verlenen risico op misbruik van de Leegstandwet in de hand werkt omdat er zonder huurbescherming kan worden verhuurd.

5.4.2 Tijdelijke verhuur te koop staande woning

Bij de wijziging van de Leegstandwet in 2013 in verband met de verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet⁷, is er een versoepeling aangebracht voor de categorie 'te koop staande koopwoning'. Deze versoepeling zag op het schrappen van de huurprijsbescherming om tijdelijke verhuur voor deze categorie te stimuleren aangezien leegstaande woningen in die periode nog steeds lang in de verkoop stonden en daarmee niet voor tijdelijke bewoning konden worden benut. Tegenwoordig is van een dergelijke situatie op de woningmarkt geen sprake meer, zodat een uitzondering op de huurprijsbescherming niet meer proportioneel is. Deze veranderde situatie is vooral van toepassing op het segment koopwoningen dat als huurwoning vaak onder huurprijsbescherming zou vallen⁸. Daarom wordt eveneens beoogd om misbruik van deze vorm van tijdelijke verhuur zo veel als mogelijk uit te sluiten. Voorgesteld wordt om de huurprijsbescherming weer van toepassing te verklaren. De huurprijsbescherming geldt in dit geval alleen voor onzelfstandige woningen, en zelfstandige woningen die op basis van het woningwaarderingstelsel (WWS) in het gereguleerde segment zouden vallen. Ten behoeve van het verder uitsluiten van misbruik, wordt voorgesteld om de maximale duur van de vergunning van vijf jaar terug te brengen naar maximaal twee jaar en als voorwaarde toe te voegen dat aangetoond moet worden dat de woning niet in redelijkheid door middel van verkoop in gebruik gegeven kan worden. Dit laatste wordt toegevoegd om te voorkomen dat eigenaren van te koop staande woningen voor een te hoge vraagprijs de woning te koop aanbieden om zodoende tijdelijk te kunnen verhuren onder de Leegstandwet zonder huurbescherming voor de huurder. Voorgaande voorstellen sluiten niet alleen aan op de huidige krapte op de woningmarkt, waarbij woningen in de regel niet lang meer in de verkoop staan, en sluiten misbruik zo veel als mogelijk uit. Met de genoemde waarborgen hoeft deze categorie van tijdelijke verhuur niet te worden geschrapt en kan er in gebieden of situaties waar verkoop van de woning wel meer tijd vraagt, toch gebruik worden gemaakt van deze vorm van tijdelijke verhuur.

5.5 Toezicht en handhaving

5.5.1 Binnentreden in de woning

Het wetsvoorstel regelt dat toezichthouders bevoegd zijn om een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner, indien dat noodzakelijk is voor het toezicht op en de handhaving van de naleving van de Leegstandwet. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn toezichthouders al bevoegd tot het betreden van elke plaats met uitzondering van woonruimten. Derhalve is de bevoegdheid voor het binnentreden van gebouwen omwille van het toezicht op en de handhaving van de naleving van de Leegstandwet reeds geregeld. Voor het betreden van een woning zonder toestemming van de bewoner moet volgens de Grondwet een bevoegdheid in een wet in formele zin worden geregeld. Om het voor toezichthouders mogelijk te maken om woningen te betreden wordt voorgesteld deze bevoegdheid op te nemen in Leegstandwet.

In verreweg de meeste gevallen zal de gemeente geen gebruik hoeven te maken van deze bevoegdheid. Immers een toezichthouder kan de woonruimte ook binnentreden indien de bewoner daar toestemming voor geeft. En indien de woning leegstaat en er geen bewoner is, kan ook worden binnengetroden omdat er daarmee ook geen inbreuk gemaakt wordt op het huisrecht. Echter in gevallen waarin onduidelijk is of een woonruimte al dan niet bewoond wordt, is het noodzakelijk dat de toezichthouders kunnen vaststellen of de woonruimte feitelijk bewoond wordt. Het binnentreden zonder toestemming van de bewoner is dan ook bedoeld als uiterst middel om zekerheid te verkrijgen over het al dan niet in gebruik zijn van de woonruimte. In de praktijk blijkt dat de meeste eigenaren van leegstaande woningen bereid zijn mee te werken aan de uitvoering van de leegstandverordening. Echter, voor die gevallen waarin de eigenaar of mogelijke bewoner niet mee wil werken, is de bevoegdheid tot het betreden van de woning zonder toestemming van de bewoner noodzakelijk omdat zonder deze bevoegdheid het niet mogelijk is de leegstand vast te stellen. Tevens is het van belang dat de gemeente na het opstellen van een beschikking kan controleren of

⁷ [Stb. 2013, 264](#)

⁸ De NGH-grens is in 2025 405.000 euro. Een huurwoning met eenzelfde of lagere WOZ-waarde valt in veel gevallen op basis van het aantal WWS-punten in het gereguleerde segment.

de opgedragen werkzaamheden zijn uitgevoerd in de woning. Als leegstand door binnentreden wordt ontdekt kan de eigenaar worden aangeschreven voor het niet melden van de leegstand en worden aangespoord de leegstand te melden zodat een leegstandprocedure in gang gezet kan worden. Om gebruik te kunnen maken van deze bevoegdheid, moet de toezichthouder een machtiging van de burgemeester hebben. De burgemeester moet in elk concreet geval de proportionaliteit van de inzet van deze bevoegdheid afwegen. Dit volgt uit de Algemene wet op het binnentreden. In die wet is eveneens opgenomen aan welke formaliteiten de toezichthouder die gebruik maakt van deze bevoegdheid zich moet houden. Zo moet een toezichthouder zich onder meer voorafgaand legitimeren en mededeling doen van het doel van het binnentreden.

5.5.2 De mogelijkheid energieverbruik op te vragen

Indien gemeenten het energieverbruik van een woonruimte kennen, kunnen ze daaruit afleiden of er mogelijk sprake is van leegstand. Thans wordt bijvoorbeeld op basis van de Basis Registratie Personen (BRP) beoordeeld of een woning mogelijk leeg staat omdat er geen personen staan ingeschreven. De gemeente zal dan door een fysieke controle moeten achterhalen of dit feitelijk het geval is. Door bij vermoeden van leegstand te kunnen achterhalen of er noemenswaardig energie wordt verbruikt in de woning kan in een vroeg stadium al worden achterhaald of er mogelijk sprake is van leegstand. Het is hierbij van belang dat de gemeente aanleiding heeft om te vermoeden dat er sprake is van leegstand, en dat zou kunnen uitsluiten als er toch sprake is van een noemenswaardig energieverbruik. Dit zou gemeenten helpen om middels bureauonderzoek sneller en voor meer adressen te bepalen of er mogelijk sprake is van leegstand. Daardoor moeten er minder fysieke controles plaatsvinden en kan de beperkte handhavingscapaciteit efficiënter en effectiever worden benut. De gemeente verzoekt in dat geval de netbeheerder⁹ om het energieverbruik van mogelijk leegstaande woningen aan te leveren. De aanvraag bij de netbeheerder heeft betrekking op de periode van zes maanden voorafgaande aan de aanvraag van de gemeente. Deze zes maanden correspondeert met de meldplicht, gekoppeld aan een leegstandverordening. Wanneer er zes maanden lang geen sprake is van noemenswaardig energieverbruik, kan dit aanleiding geven om het adres op leegstand te onderzoeken. Uiteraard kan de toezichthouder alleen het energieverbruik opvragen van die woonruimten die zijn aangewezen in de leegstandverordening. De toezichthouder zal verder moeten specificeren om van welke specifieke adressen hij het energieverbruik wil kennen. Het is dus niet mogelijk om in een verzoek het energieverbruik op te vragen van alle in de leegstandverordening aangewezen categorieën van woonruimte. Daarom wordt voorgesteld om de door het college van burgemeester en wethouders aangewezen toezichthouder op basis van de Leegstandwet de bevoegdheid te geven om het energieverbruik op te kunnen vragen bij de netbeheerder van die adressen waar leegstand wordt vermoed. De gegevens die worden verstrekt door de netbeheerder kunnen uitsluitend gebruikt worden voor het toezicht op en de handhaving van de Leegstandwet om te kunnen bepalen of een woning daadwerkelijk leeg staat. De gegevens kunnen dus bijvoorbeeld niet gebruikt worden om bij woonruimten waar niemand is ingeschreven maar toch sprake is van energieverbruik te achterhalen of dat gebruik wettelijk is toegestaan.

6. Onderzochte alternatieven

Voor wat betreft de mogelijkheid voor gemeenten om het energieverbruik op te vragen is gekeken naar de leegstandcijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Een alternatief voor een algemene bevoegdheid is het koppelen van een door het CBS aangetroffen hoeveelheid woningen met een zodanig laag energieverbruik, dat er mogelijk sprake zou kunnen zijn van leegstand, aan een lijst adressen. Gemeenten zouden dan op basis van deze lijst gericht adressen kunnen uitvragen bij de netbeheerder. Echter, zo'n constatering van het CBS laat te lang op zich wachten voor effectieve handhaving. Zo lopen de cijfers van het CBS gemiddeld een jaar achter, waarmee deze informatie achterhaald is. In dat geval zouden alternatieve manieren van onderzoeken van leegstand sneller zijn. Ook is gekeken naar de mogelijkheid om energieverbruik op te vragen voor ander type vastgoed dan woningen dit is niet proportioneel

⁹ [Netbeheerders Nederland in 2025 \(+ kaart\)](#)

gebleken aangezien het voor een gemeentelijke toezichthouder makkelijker op een andere manier is vast te stellen of een winkel of kantoor leeg staat. Bij woonruimten kun je in de regel spreken van een gemiddeld gebruik van een persoon, waardoor de hoeveelheid energieverbruik ook echt wat zegt. Het zou derhalve een onredelijke inspanningsverplichting zijn voor een netbeheerder om ook op verzoek van de gemeente het energieverbruik aan te leveren voor lijsten van andere gebouwen dan woonruimten.

In de evaluatie van de Leegstandwet is beschreven wat de voor- en nadelen zijn van een leegstandbelasting naar Vlaams model. Enerzijds blijkt dat een nationale leegstandheffing te weinig maatwerk biedt voor gemeenten, terwijl een lokale leegstandbelasting juist gericht ingezet kan worden om excessen tegen te gaan. Anderzijds vraagt een nationale leegstandsheffing minder inzet van gemeenten, terwijl een lokale variant meer ambtelijke capaciteit vergt. Eén van de aanbevelingen uit de evaluatie is om de tijdelijke extra mogelijkheden onder het Chw-experiment te verankeren in de Leegstandwet zodat de gemeenten meer slagkracht krijgen om leegstand te bestrijden. Het zetten van deze stappen is volgens dat rapport doeltreffender dan het invoeren van een leegstandbelasting. Daarom zou een dergelijke belasting pas te overwegen zijn als blijkt dat de hierboven genoemde aanpassingen van de Leegstandwet tot onvoldoende resultaat leiden.

7. Verhouding tot hoger recht

7.1. Eigendomsrecht

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM beschermt het recht op het ongestoord genot van zijn eigendom en is eenieder verbindende bepaling die rechtstreeks doorwerkt in het Nederlandse rechtsbestel. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)¹⁰ liggen drie hoofdregels besloten in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. De eerste regel omvat het beginsel van ongestoord genot van eigendom. De tweede regel ziet op ontneming ('deprivation') van eigendom (onteigening) en onderwerpt deze aan bepaalde voorwaarden. De derde regel erkent dat de staten gerechtigd zijn om het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang te regelen. Hoewel de grenzen tussen deze drie regels tot op zekere hoogte vloeiend zijn, is de intensiteit van de toetsing door het EHRM indringender bij situaties die onder de ontnemingsregel worden beoordeeld dan bij zaken die onder de reguleringsregel worden beoordeeld.

Op basis van de Leegstandwet kan een eigenaar van een leegstaand gebouw of een leegstaande woonruimte verplicht worden om deze leegstand te melden en na overleg met het college van burgemeester en wethouders dit gebouw of die woonruimte in gebruik te geven. Eventueel kan de eigenaar ook worden verplicht om bepaalde werkzaamheden te verrichten om dit gebouw of die woonruimte geschikt te maken hiervoor. Dit zijn maatregelen die mogelijk gevolgen hebben voor het vrij genot van de eigenaar van het gebouw of de woonruimte. Uiteraard is er daarbij geen sprake van ontneming van de eigendom, maar mogelijk wel van regulering. De eigenaar kan immers niet zonder meer het gebouw of de woonruimte laten leegstaan en moet mogelijk ook kosten maken voor het geschikt maken ervan.

Om te bepalen of een inmenging in het eigendomsrecht gerechtvaardigd is, moet worden voldaan aan de volgende drie voorwaarden:

1. *De maatregel voldoet aan het principe van rechtszekerheid of legaliteit (prescribed by law)*

Het EHRM hanteert een materieel wetsbegrip. Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat een maatregel in ieder geval een 'basis in domestic law'¹¹ moet hebben. Dit betekent dat de inmenging in het eigendomsrecht een basis moet hebben in een wet in formele zin, een algemene maatregel van bestuur, een ministeriële regeling of een provinciale of gemeentelijke verordeningen.

Om als beperkingsgrondslag te kunnen dienen, moet de maatregel voldoen aan de 'rule of law'-criteria. Dit houdt op de eerste plaats in dat de maatregel kenbaar en toegankelijk ('accessibility')¹²

¹⁰ EHRM, 23 september 1982, Sporrang en Lönnroth/Zweden, zaaknummers 7151/75 en 7152/75.

¹¹ EHRM, 12 juni 2012, Lindheim/Noorwegen, app. no. 13221/08 en 2139/10.

¹² EHRM, 19 november 1999, Špaček, s.r.o./Tsjechië, zaaknummer 26449/95, r.o. 57-60

moet zijn. Daarnaast dient de maatregel voorzienbaar ('foreseeability')¹³ zijn en rechtszekerheid ('guarantees against arbitrariness')¹⁴ bieden. Dat een maatregel voorzienbaar moet zijn houdt in dat de beperking op het eigendomsrecht met voldoende precisies¹⁵ moet zijn vastgelegd, zodat de justitiabelen hun gedrag daarop kunnen afstemmen¹⁶. Dit laatste houdt ook in dat iedere vorm van willekeur¹⁷ wordt voorkomen. Wettelijke bevoegdheden die op een geheel onverwachte manier kunnen worden aangewend en uitgeoefend ontberen volgens het EHRM een reële wettelijke basis¹⁸.

Uit de jurisprudentie volgt dat indien een maatregel is opgenomen in een wet in formele zin en de toepassingscriteria voldoende nauwkeurig in die wet en de erbij horende memorie van toelichting zijn beschreven, de maatregel is voorzien bij wet en aan deze voorwaarde wordt voldaan¹⁹.

De mogelijke beperkingen die voortvloeien uit de Leegstandswet zijn opgenomen in een wet in formele zin en de gebouwen en woningen die worden aangewezen vinden plaats op basis van de leegstandverordening die door de gemeenteraad wordt vastgesteld en wordt bekendgemaakt in het Gemeenteblad. Daardoor beantwoorden de maatregelen ook aan de vereisten dat ze kenbaar, toegankelijk en voorzienbaar zijn en iedere vorm van willekeur wordt voorkomen.

2. *De inmenging in het eigendomsrecht dient een legitiem doel ('public interest') in het algemeen belang ('necessary in a democratic society')*

Dat de inmenging in het eigendomsrecht noodzakelijk moet zijn in het algemeen belang, betekent dat de maatregel een legitiem doel moet dienen en noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving.

De maatregelen uit de Leegstand vloeien voort uit de grondwettelijke plicht van de overheid om te zorgen voor voldoende passende en betaalbare woningen.²⁰ Het doel van de maatregelen is onder meer om leegstaande woonruimten weer zo snel mogelijk beschikbaar te maken voor woningzoekenden. Zeker in een woningmarkt met schaarste aan betaalbare huurwoningen is dit een gerechtvaardigde reden om het eigendomsrecht te reguleren. Een andere reden voor de maatregelen op basis van de Leegstandwet is het tegengaan van leegstand van gebouwen en woonruimten omdat die leegstand een negatieve impact heeft op de leefbaarheid. Ten slotte, wordt met de maatregelen voorkomen dat eigenaren hun vastgoed laten leegstaan ondanks de behoefte die er aan is vanuit speculatieve motieven. Deze doelstellingen passen binnen de volgende door het EHRM erkende legitieme doelstellingen: het tegengaan van sociale onrechtvaardigheden ('social injustices') op de woningmarkt²¹, het voorkomen van vastgoedspeculatie²², het vergroten van de beschikbaarheid van woningen voor redelijke prijzen voor minder vermogende personen²³ en het voorkomen van leefbaarheidsproblemen²⁴.

¹³ EHRM, 9 juni 2005, Baklanov t. Rusland, zaaknummer 68443/01, r.o. 46

¹⁴ EHRM, 2 juni 2014, East West Alliance Limited/Oekraïne, zaaknummer 19336/04, r.o. 167; EHRM, 13 januari 201, Ümşped Paket Dervisi SaN. Ve Tic. A.Ş./Bulgarije, zaaknummer 3503/08, r.o. 37; EHRM, 13 oktober 2021, Yel e.a./Turkije, zaaknummer 28241/18, r.o. 89.

¹⁵ EHRM, 2 augustus 1984, Malone/VK, zaaknummer 8691/79, r.o. 67; EHRM, 30 november 2006, Vistins en Perepjolkins/Letland, zaaknummer 71243/01, r.o. 95; EHRM, 13 december 2016, Béláné Nagy/Hongarije, zaaknummer 53080/13, r.o. 112

¹⁶ EHRM 22 september 1994, Hentrich/Frankrijk, zaaknummer 13616/88, r.o. 42.

¹⁷ EHRM, 2 juni 2014, East West Alliance Limited/Oekraïne, zaaknummer 19336/04, r.o. 167; EHRM, 13 januari 2016, Ümşped Paket Servisi SaN. Ve Tic. A.Ş./Bulgarije zaaknummer 3503/08, r.o. 37.

¹⁸ EHRM 24 mei 2005, Sildedzis/Polen, zaaknummer 45214/99 r.o. 48.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld: Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3143, r.o. 2.4.3.

²⁰ Artikel 22, tweede lid, van de Grondwet.

²¹ EHRM, 21 februari 1986, James e.a. t. UK, zaaknummer 8793/79, r.o. 47.

²² EHRM, 19 december 1989; Mellacher/Oostenrijk, zaaknummer 10522/83, r.o. 47.

²³ EHRM, 19 december 1989; Mellacher/Oostenrijk, zaaknummer 10522/83, r.o. 47 en EHRM, 28 september 1995, Spadea en Scalabrino/Italië, zaaknummer 12868/87, r.o. 31.

²⁴ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3143, r.o. 2.4.4.

3. *De inmenging is proportioneel.*

Een maatregel is een proportionele inmenging in het eigendomsrecht indien er een eerlijke balans ('fair balance') bestaat tussen het algemeen belang enerzijds en de bescherming van individuele rechten anderzijds. Bij de beoordeling van de proportionaliteit wordt eerst gekeken of er een eerlijke balans bestaat op het niveau van de regeling en daarna of er in een individueel geval geen sprake is van een buitensporige individuele last voor de betrokkene.

Melding van leegstand van een woonruimte of gebouw is een weinig ingrijpende maatregel zonder grote financiële gevolgen voor de eigenaar. Hetzelfde geldt voor het voeren van een gesprek tussen de eigenaar en het bevoegd gezag. De verplichting tot het in gebruik nemen of geven van een gebouw heeft evenmin weinig financiële impact op de eigenaar omdat hij hiervoor een vergoeding kan bedingen met de gebruiker. Dat een eigenaar ook de verplichting kan worden opgelegd om noodzakelijke voorzieningen aan te brengen in het pand om het conform de bestemming weer in gebruik te kunnen nemen dan wel geven, kan een investering vragen van de eigenaar. Echter deze verplichting ziet uitsluitend om het aanbrengen van "noodzakelijke" voorzieningen. In het besluit van het college van burgemeester en wethouders waarin deze verplichting aan de eigenaar wordt opgelegd, zal dan ook gemotiveerd moeten worden waarom het treffen van die voorzieningen noodzakelijk is. Tegen zo een besluit staat bezwaar en beroep open indien de eigenaar het er niet mee is. Daarom vindt de regering dat er bij deze maatregelen een eerlijke balans is tussen de het beland van het tegengaan van leegstand van gebouwen en woonruimten en de impact van deze maatregelen op het recht van ongestoord genot van de eigendom.

De uitvoering van de maatregel moet ook op individueel niveau proportioneel zijn. De maatregel leidt immers niet tot een individuele en buitensporige last. Zo wordt er rechtsbescherming geboden aan eigenaren om via bezwaar en beroep de opgelegde maatregelen aan te vechten. Ook zijn de maatregelen voor iedere eigenaar voorzienbaar en deels reeds van kracht sinds de inwerkingtreding van de Leegstandwet in 1986. In dit wetsvoorstel worden enkel een aantal bepalingen geactualiseerd maar worden geen maatregelen voorgesteld die een verdergaande inbreuk maken op de het recht van ongestoord genot van de eigendom van de eigenaar.

7.2. *Binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner*

In verband met het toezicht op en de handhaving van de maatregelen uit de Leegstandwet zullen toezichthouders moeten kunnen vaststellen of er feitelijk sprake is van leegstand van een gebouw of woonruimte. Daarom moeten ze over de bevoegdheid beschikken om een gebouw of woonruimte binnen te treden. Op basis van artikel 5:15 van de Awb is een toezichthouder al bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, elke plaats te betreden met uitzondering van een woning zonder toestemming van de bewoner. Voor het binnentreden van gebouwen biedt deze bepaling een voldoende rechtsgrond. Een toezichthouder kan ook een woonruimte binnentreden indien de bewoner daartoe toestemming geeft. Alleen de bewoner kan toestemming verlenen om zijn woning binnen te treden. Bij een bewoner gaat het om diegene die de woning in gebruik heeft. Er kan sprake zijn van meerdere bewoners van een woning. Indien er sprake is van meerdere bewoners, dan prevaleert de weigering van één bewoner boven de verleende toestemming van de andere bewoners.²⁵ De toezichthouder mag ervan uitgaan dat degene die hem te woord staat ook de bewoner is van de woning of gemachtigd is om namens de bewoner te spreken.²⁶

Binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner is volgens artikel 12, eerste lid, van de Grondwet uitsluitend mogelijk in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen. Om vast te stellen of er sprake is van een woning wordt gekeken naar de uiterlijke kenmerken van een ruimte, zoals bouw en eventuele inrichting, maar ook de werkelijke bestemming van een ruimte kan daarbij een rol spelen. De ruimte moet kenbaar zijn als woning. Het gaat daarbij om ruimtes die tot exclusief verblijf voor een persoon of

²⁵ Kamerstukken II 1984/85, 19073, nr. 3, p. 21.

²⁶ Kamerstukken II 1984/85, 19073, nr. 3, p. 10.

voor een beperkt aantal in een gemeenschappelijke huishouding levende personen ingericht en bestemd zijn.²⁷ Ook een onzelfstandige woonruimte valt hieronder.²⁸

Daarnaast bepaalt artikel 8, eerste lid, van het EVRM dat eenieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Volgens het tweede lid van dit artikel is geen inmenging van enig openbaar gezag toegestaan, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde recht op respect voor de woning, heeft ingevolge artikel 52, derde lid, van dat Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte als artikel 8 van het EVRM.

In het voorliggende wetsvoorstel is een grondslag voorzien voor het binnentreden in een woonruimte zonder toestemming van de bewoner indien dat noodzakelijk is voor het toezicht op of de handhaving van de maatregelen uit de Leegstandwet. Daarmee wordt voldaan aan de eis die gesteld is in artikel 12 van de Grondwet, namelijk dat een wettelijke grondslag moet zijn voor het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner. Daarmee wordt ook voldaan aan het materiële wetsbegrip dat artikel 8 van het EVRM vereist namelijk de al eerder genoemde 'rule of law'-criteria. Dit houdt in dat de maatregel kenbaar, toegankelijk en voorzienbaar is.

Deze bevoegdheid is noodzakelijk om toezichthouders de mogelijkheid te geven om vast te stellen of een woonruimte daadwerkelijk in gebruik is. In veel gevallen zullen toezichthouders reeds andere signalen hebben omtrent het al dan niet leegstaan van een woonruimte. Maar uiteindelijk zal altijd fysieke controle van de feitelijke situatie noodzakelijk zijn. In die gevallen waarin de bewoner geen toestemming geeft, kan het nodig zijn dat toch door middel van een machtiging tot binnentreden de woning kan worden geïnspecteerd. Het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner is dus noodzakelijk voor het toezicht op en de handhaving van de maatregelen uit de Leegstandwet indien er geen andere mogelijkheden zijn om vast te stellen of een woonruimte al dan niet in gebruik is genomen. Daarmee kunnen strafbare feiten worden voorkomen of beëindigd en de rechten van anderen worden beschermd.

De bevoegdheid tot het binnentreden van een woning zonder toestemming van bewoner is verder met meerdere rechtswaarborgen omgeven. Op basis van de Algemene wet op het binnentreden is een toezichthouder slechts hiertoe bevoegd indien hij een schriftelijke machtiging tot binnentreden heeft van de burgemeester. De burgemeester kan zo een machtiging uitsluitend verlenen indien dit noodzakelijk is voor het toezicht op en de handhaving van de maatregelen op basis van de Leegstandwet. In veel gevallen zullen er voldoende andere middelen zijn om vast te stellen dat de woning leegstaat. Maar voor die gevallen waarin onzekerheid bestaat, is zo een machtiging tot binnentreden zonder toestemming van de bewoner een ultimatum remedium voor het toezicht op en de handhaving van de maatregelen op basis van deze wet. De burgemeester zal in ieder individueel geval moeten afwegen of het verlenen van een machtiging tot het binnentreden van het gebouw proportioneel is. Hierbij dient een afweging gemaakt te worden tussen de noodzaak voor de toezichthouder om de woning zonder toestemming van de bewoner binnen te treden en de privacy van de bewoner die geen toestemming verleent om de woning binnen te treden. De op basis van deze wet aangewezen toezichthouders die gebruik mogen maken van deze bevoegdheid moeten ten slotte ook handelen conform de Algemene wet op het binnentreden.

7.3. Verwerken van persoonsgegevens

In het wetsvoorstel worden netbeheerders verplicht om op verzoek van de toezichthouder informatie te verschaffen over het energieverbruik op een bepaald adres in de afgelopen zes maanden. De netbeheerder verstrekt niet de naam van een natuurlijke persoon maar slechts het energieverbruik van een bepaalde aansluiting over de afgelopen zes maanden. Wel zijn deze gegevens mogelijk

²⁷ Kamerstukken II 1984/85, 19073, nr. 3, p. 20 .22
²⁸ HR 16 november 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ8976.

herleidbaar tot natuurlijke personen. Indien er geen of een laag energieverbruik is, kan dit duiden op leegstand van de woonruimte. Bij een leegstaande woonruimte is er geen sprake van het verstrekken van persoonsgegevens aangezien er geen personen woonachtig zijn op het adres van de aansluiting. Indien er toevallig wel een persoon verblijft in een woonruimte waarvan de toezichthouder vermoedt dat deze leegstaat, kan het energieverbruik mogelijk gezien worden als een tot een natuurlijke persoon te herleiden gegeven. Daarom worden ook bepaalde eisen gesteld in verband met het opvragen van die gegevens. In eerste plaats mogen deze gegevens enkel worden opgevraagd door een als toezichthouder aangestelde ambtenaar en uitsluitend van woonruimten die in de leegstandsverordening zijn aangewezen. Het is ook niet mogelijk voor de toezichthouder om lukraak deze gegevens op te vragen. Het moet gaan om woonruimten waarvan het vermoeden bestaat dat ze mogelijk leegstaan. De gegevens betreffen uitsluitend de zes maanden voorafgaand aan het verzoek en de gegevens mogen uitsluitend opgevraagd en verwerkt worden voor het toezicht op en de handhaving van de maatregelen uit deze wet.

Het verstrekken van deze mogelijke persoonsgegevens door de eigenaar of beheerder van het transportnetwerk voor energie of een voor hen werkzaam administratiekantoor, is volgens de regering mogelijk op basis van artikel 6, eerste lid, onderdeel c jo. Artikel 6, vierde lid van de Algemene verordening gegevens bescherming.

De persoonsgegevens die indirect achterhaald kunnen worden met het energieverbruik zijn verzameld met een ander doel dan de handhaving van en het toezicht op deze wet. Daarom is een formeel wettelijk grondslag voor het verstrekken van deze gegevens opgenomen in dit wetsvoorstel. De voorgestelde verstrekking is volgens de regering een in een democratische samenleving noodzakelijke en evenredige maatregel hiervoor opgenomen in dit wetsvoorstel. Toezicht op en handhaving van deze wet is een legitieme reden voor de verstrekking van gegevens aan een toezichthouder. De toezichthouder heeft immers feitelijke gegevens nodig om de leegstand van een woonruimte te kunnen vaststellen en zo ook de reeds eerder in deze memorie van toelicht beschreven negatieve maatschappelijke gevolgen ervan te kunnen tegengaan. Daarnaast zijn er meerdere waarborgen ingebouwd waardoor de verstrekking proportioneel is. Op de eerste plaats worden geen namen van natuurlijke personen verstrekt, maar uitsluitend het energieverbruik van een woonruimte. Dit betreft dus in geen enkel geval bijzondere persoonsgegevens. Deze verstrekking heeft geen enkel gevolg voor de betrokkene. Indien er een gemiddeld energieverbruik in de woonruimte wordt vastgesteld is dat een reden om geen nadere maatregelen te treffen inzake het toezicht op en de handhaving van deze wet en heeft dit geen enkel gevolg voor de betrokkene waarop de gegeven betrekking hebben. Indien vastgesteld wordt dat er geen of een laag energie verbruik heeft kan dit erop wijzen dat de woonruimte niet bewoond wordt. In dat geval zijn er ook geen gevolgen voor de betrokkene waarop de gegevens betrekking hebben. Indien geen of een laag energieverbruik wordt vastgesteld, kan dit enkel gevolgen hebben voor de eigenaar van de woonruimte. Ook de periode waarvan het energieverbruik wordt verstrekt beperkt tot zes maanden voorafgaande aan het verzoek. Daarnaast kan het opvragen van het energieverbruik uitsluitend van concreet omschreven woonruimten die zijn aangewezen in de leegstandverordening. Er kunnen dus sowieso geen gegevens opgevraagd worden van woonruimten die niet zijn aangewezen in de leegstandverordening. Het verzoek moet verder betrekking hebben op specifieke adressen waarvan de toezichthouder een vermoeden heeft dat er mogelijk sprake is van leegstand. Ten slotte, mogen de verstrekte gegevens voor geen ander doel dan het toezicht op of de handhaving van deze wet worden gebruikt of verder verstrekt. Uiteraard, moeten zowel de verstrekker (netbeheerder) als de ontvanger (toezichthouder) van de persoonsgegevens gehouden aan alle eisen die voortvloeien uit de Algemene verordening gegevensbescherming.

8. Gevolgen

8.1 Gevolgen voor leegstand

In algemene zin wordt middels de voorgenomen wijzigingen een effectievere bestrijding van onverklaarde leegstand verwacht. Gemeenten krijgen via een leegstandverordening meer

instrumenten om leegstand te bestrijden waarmee onbenutte gebouwen sneller in gebruik worden genomen. Gemeenten kunnen middels een leegstandverordening efficiënter controleren op leegstand binnen hun gemeente, bijvoorbeeld door het opvragen van het energieverbruik van een woning waarbij het vermoeden is dat er sprake zou kunnen zijn van leegstand. Doordat gemeenten middels deze maatregel sneller dan de doorlooptijd van de leegstandmonitor kunnen controleren op energieverbruik, kan voorkomen worden dat woningen waar wel sprake is van noemenswaardig energieverbruik worden bestempeld als structurele leegstand. Dit heeft een positief effect op de nauwkeurigheid van de cijfers omtrent onverklaarbare leegstand.

8.2 Gevolgen voor eigenaren en verhuurders

Verhuur op basis van de Leegstandwet wordt verder gestroomlijnd, waarmee verhuurders sneller ter verantwoording kunnen worden geroepen en aangemoedigd worden iets met een leegstaand gebouw te doen. Voor woningeigenaren die hun te koop staande koopwoning te huur aanbieden op basis van de leegstandwet, gaat, afhankelijk van de woning huurprijsbescherming gelden in de vorm van het woningwaarderingssysteem. Ook zal een eigenaar eenvoudiger een groep woningen kunnen aanbieden door de afgifte van een collectieve vergunning. Tenslotte kan een eigenaar sneller tot actie worden gedwongen omdat gemeente middels een last onder dwangsom druk kunnen uitoefenen op de eigenaar het gebouw in gebruik te nemen.

8.3 Gevolgen voor huurders

Voor huurders geldt dat gebouwen die leeg staan zonder reden sneller ten dienst kunnen worden gesteld aan de volkshuisvesting. Immers, het sneller opsporen en stimuleren van gebruik van leegstaande gebouwen, zorgt voor een groter, al dan niet tijdelijk aanbod. Tegelijkertijd wordt de kans op malafide verhuur verkleind, waarmee huurders op bij tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet voldoende beschermd worden. Ook kunnen huurders die een te koop staande koopwoning huren in gevallen rekenen op huurprijsbescherming, als de gehuurde woning op basis van het woningwaarderingssysteem binnen het gereguleerde segment verhuurd dient te worden.

8.4 Gevolgen voor regeldruk

Voor eigenaren van vastgoed geldt dat zij ten gevolge van dit voorstel geen extra regeldruk zullen ervaren. Immers, leegstand is niet de norm. Van een eigenaar van een gebouw mag worden verwacht dat dit gebouw in gebruik wordt genomen als de omstandigheden dit toelaten. Slechts bij het niet voldoen aan deze norm, wordt middels een leegstandverordening de eigenaar aangespoord wel te voldoen aan de norm. Eigenaren van koopwoningen die tijdelijk verhuren op basis van de Leegstandwet zullen als hun woning daarvoor in aanmerking komt de huurprijs moeten conformeren met het woningwaarderingssysteem. Daar staat tegenover dat een eigenaar eenvoudiger een vergunning kan aanvragen voor meerdere woningen, waarmee de lasten van de totale aanvraag afnemen. Echter, tijdelijk verhuren op basis van de leegstandwet is een recht en geen verplichting. Daarom worden deze zaken niet gezien als een verzwaring of verlichting van de regeldruk.

Voor gemeenten geldt dat dit wetsvoorstel geen extra regeldruk oplevert. De aanpassingen voor wat betreft tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet zijn voor gemeenten niet regeldrukverzwarend, omdat dit geen extra verplichtingen oplevert voor gemeenten. Daarbij zijn de extra mogelijkheden voor gemeenten t.g.v. het vaststellen van een leegstandverordening vrijwillig in te zetten. Dat geldt overigens ook voor het instellen van een leegstandverordening zelf. Een verlichting vindt plaats in de regeldruk voor het afgeven van vergunningen, wanneer dit om een collectieve vergunningsaanvraag gaat. Zij hoeven niet langer elke woning apart van een vergunning te voorzien. Hierbij is de verlichting groter naarmate de aanvraag om meer woningen gaat.

Een ogenschijnlijke verlichting vindt een regeldrukverschuiving plaats van gemeente naar eigenaar. De gemeente kan volgens de huidige Leegstandwet een gebruiker voordragen, wat met dit wetsvoorstel geschrapt wordt. In plaats daarvan kan de gemeente van de eigenaar eisen dat het gebouw weer in gebruik wordt genomen. Omdat het in dit geval om recht gaat in plaats van een verplichting dit op te leggen, is geen sprake van een verschuiving van regeldruk. Gemeenten kunnen zelf een afweging maken.

Voor netbeheerders is er sprake van een regeldrukverzwaring, omdat gemeenten bij hen het energieverbruik van een adres kunnen opvragen. Echter, uit gesprekken met netbeheerder blijkt dat dit een uitvoerbare procedure is die bovendien al ingezet wordt voor bijvoorbeeld het opsporen van illegale wietplantages. Wel moet eenmalig een uniform proces worden ingericht om op verzoek van gemeenten het energieverbruik van een adres door te geven. Voor dit proces wordt wettelijke grondslag gecreëerd middels de Leegstandwet, en zijn waarborgen ingebouwd ten aanzien van privacy en doelmatigheid.

Qua uitvoeringslasten hebben gemeenten aangegeven dat zij bij instelling van een leegstandverordening eenmalig het energieverbruik van een groter aantal adressen zullen opvragen bij de netbeheerder. Na deze 'startgolf' is de verwachting dat dit om tientallen adressen per jaar zal gaan, afhankelijk van de grootte van de gemeenten en de mate van leegstand. Uit de cijfers op basis van de Leegstandmonitor 2024²⁹ blijkt dat circa 63.900 woningen structureel leeg staan waarbij 30.000 adressen middels een check op energieverbruik als verklaarbare leegstand zijn afgedaan. Momenteel beschikken 26 gemeenten over een leegstandverordening, waarbij interesse is getoond door enkele grote gemeenten ook een verordening in te stellen. Als alle gemeenten in Nederland over een leegstandverordening zouden beschikken, zou gebaseerd op de cijfers uit 2024 een theoretische eerste startgolf circa 60.000 adressen bedragen, verdeeld over de netbeheerders.

Echter, dit aantal zal in praktijk lager liggen. Allereerst omdat er geen landelijk dekkend netwerk is van leegstandverordeningen. Daarbij zullen ook niet alle gemeenten op hetzelfde moment hun aanvragen indienen, omdat gemeenten eerst hun leegstandverordening moeten aanpassen op basis van de nieuwe regelgeving. Ook zal het enige tijd duren voordat meer gemeenten leegstandverordeningen instellen. Afhankelijk van dat politieke proces, kunnen gemeenten op verschillende momenten overgaan op het opvragen van hun 'startgolf'. In veel gevallen kan op basis van een ander kenmerk bepaald worden dat de leegstand verklaarbaar is, en is het dus onnodig om bij de netbeheerder het energieverbruik op te vragen. Voor circa 18.000 van de genoemde 30.000 woningen is een verklaarbare reden gevonden voor leegstand. Als deze verklaarbare reden vastgesteld wordt vooraf aan het mogelijk opvragen het energieverbruik, levert dit een significante reductie op van het aantal adressen dat bij de 'startgolf' wordt opgevraagd bij netbeheerders.

Voor huurders van woningen die tijdelijk verhuurd worden op basis van de Leegstandwet vindt geen verzwaring van de regeldruk plaats. Zij krijgen geen extra verplichtingen opgelegd als gevolg van deze wetswijziging.

9. Handhaving en uitvoerbaarheid

De regering is van mening dat de voorgestelde wijziging van de Leegstandwet die ziet op de leegstandverordening zorgt voor winst in de gemeentelijke leegstandbestrijdingspraktijk van woningen in gemeenten met schaarste. In het wetsvoorstel wordt de voordracht van een huurder door gemeenten, in de praktijk ervaren als een zeer belastende bevoegdheid voor gemeenten, geschrapt. Naast dat de voordracht van een huurder niet bij het normale takenpakket van de gemeente, geeft de voordracht ook een onredelijk hoge uitvoeringslast in de praktijk. Het is derhalve vanuit de uitvoering gezien zeer wenselijk om de voordracht te vervangen voor de bevoegdheid voor gemeenten om plichten op te leggen aan eigenaren om een leegstaand pand in gebruik te laten nemen. Deze bevoegdheid komt de uitvoering van woningleegstandbestrijding ten goede. Bovendien krijgt de gemeente de bevoegdheid om ook woningen binnen te treden ter handhaving van de bepalingen van de Leegstandwet. Deze bevoegdheid moet het bestrijden van woningleegstand

²⁹ Zie figuur 2, hoofdstuk 3

bevorderen in de bijzondere gevallen dat eigenaren niet mee willen werken aan het opheffen van de leegstand.

Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt voor gemeenten om collectief vergunningen af te geven voor tijdelijke verhuur van woonruimte in afwachting van sloop en vernieuwbouw en voor woonruimte in een gebouw. Deze wijziging is een administratieve en financiële lastenverlichting voor gemeenten en eigenaren van vastgoed die een dergelijke vergunning aanvragen. Voorts worden er beperkingen aangebracht voor de tijdelijke verhuur van te koop staande huur- en koopwoningen zodat oneigenlijk gebruik om tijdelijk te kunnen verhuren zonder huurbescherming zo veel als mogelijk wordt uitgesloten en de gemeente duidelijkere handvatten krijgt bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag.

Het voorstel om gemeenten de algemene bevoegdheid te geven het energieverbruik op te laten vragen bij netbeheerders heeft invloed op de uitvoerbaarheid van het voorstel. Door in een vroeg stadium door middel van bureauonderzoek het energieverbruik op te vragen, kan voorkomen worden dat een gemeente tot uitvoeringsintensievere maatregelen moet overgaan. Hoewel er eerst aanleiding moet zijn om leegstand te vermoeden, kan voorkomen worden dat er een uitgebreid onderzoek ter plaatse moet plaatsvinden om de leegstand te achterhalen. Dit maakt het mogelijk uitsluiten of constateren van leegstand eenvoudiger, waarmee gemeenten meer woningen kunnen beoordelen. Een voorbeeld van de verlichtende invloed van deze maatregel op de uitvoerbaarheid is af te leiden uit figuur 2 (hoofdstuk 3) waarbij te zien is dat op basis van de Leegstandmonitor 2024 van de aanvankelijke categorie 'leegstand structureel (jaar eerder ook leeg)' na het controleren van het energieverbruik circa 50 procent van de potentieel onverklaarbare leegstand afvalt. Een vergelijkbaar effect zou de uitvoeringslasten voor gemeenten significant kunnen verminderen terwijl het bereik van het controleren op leegstand wordt vergroot.

10. Inwerkingtreding en overgangsrecht

Thans is het zo dat enkele gemeenten gebruik maken van de experimentruimte die is gegeven met de experimenteerbepaling die bij of krachtens artikel 4.30 van de Invoeringswet Omgevingswet is vastgesteld. Deze experimentbepaling kent een iets andere opzet dan deze nieuwe Wet aanpak leegstand. Wel valt de Wet aanpak leegstand te zien als vorm van definitieve codificatie van het experiment naar formele wetgeving. Met de invoering van de Wet aanpak leegstand komt de experimentbepaling dan ook te vervallen. Gemeenten zullen echter wel tijd nodig hebben hun leegstandsverordeningen aan te passen. Dat vergt voor gemeenten een proces van interne voorbereiding, mogelijke inspraak, vaststelling door de gemeenteraad en uiteindelijke publicatie. Om gemeenten hier passende ruimte te bieden is daarom bepaald dat leegstandsverordening gebaseerd op de experimentbepaling nog een half jaar na inwerkingtreding van de Wet aanpak leegstand rechtsgeldig blijven. Daarnaast is bepaald dat beschikkingen die zijn gebaseerd op deze leegstandsverordeningen, rechtsgeldig blijven. Dit om te voorkomen dat beschikkingen die worden gegeven in de eindfase van de rechtsgeldigheid van de leegstandsverordening, hun rechtsgeldigheid zouden verliezen bij het vervallen van deze leegstandsverordening. Dat laatste is niet de bedoeling.

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt geregeld bij koninklijk besluit. De regering streeft naar inwerkingtreding op 1 januari 2027 aangezien deze datum aansluit bij de vaste verandermomenten.

11. Consultatie

Het wetsvoorstel wordt gedurende acht weken in internetconsultatie gegeven en gelijktijdig wordt advies gevraagd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) en aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De reacties worden in deze paragraaf beschreven.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Vanwege het grote aantal wijzigingen in artikel 1, wordt voorgesteld om het artikel opnieuw vast te stellen.

In de aanhef van het voorgestelde eerste lid wordt niet meer de thans in dat artikel genoemde uitzondering opgenomen omdat die niet langer noodzakelijk is door de voorgestelde wijzigingen. Verder worden alle begripsbepalingen in alfabetische volgorde geplaatst.

Daarnaast worden de begripsbepalingen van "woning" en "gebouw" gewijzigd. Dit vloeit voort uit de voorgestelde wijziging inzake het maken van een onderscheid tussen de maatregelen voor het tegengaan van leegstand van woonruimten en van overige gebouwen. Daarnaast is in de thans vigerende Leegstandwet geen consistent gebruik de termen "woning" en "woonruimten". Beide begrippen worden nu gebruikt. In de meeste wetten op het terrein van volkshuisvesting wordt op dit moment de term "woonruimte" gebruikt in plaats van woning. Daarom wordt voorgesteld om ook in de Leegstandwet het begrip "woonruimte" te gebruiken. Een woonruimte wordt, zoals in de Huisvestingswet 2014, gedefinieerd als een besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden. Door deze begripsbepaling wordt de werkingssfeer van de Leegstandwet ook uitgebreid naar onzelfstandige woonruimten. De huidige beperking van de Leegstandwet tot alleen zelfstandige woonruimten is immers ongewenst gezien er ook schaarste is aan onzelfstandige woonruimten en het laten leegstaan van onzelfstandige woonruimten hetzelfde negatieve effect heeft op onder meer de leefbaarheid dan de leegstand van zelfstandige woonruimten. Tevens wordt daarmee voorkomen dat een eigenaar die voornemens is woonruimten te laten leegstaan, eerst de zelfstandige woonruimte omzet in onzelfstandige woonruimten om de maatregelen uit deze wet te ontlopen. Ook de begripsbepaling van "gebouw" wordt gewijzigd. Daarbij wordt afgeweken van de begripsbepaling van "gebouw" in andere wetten op het terrein van de volkshuisvesting. De reden daartoe is dat voorgesteld wordt de maatregelen uit deze wet ten aanzien van woonruimten en niet-woonruimten overzichtelijker in twee separate hoofdstukken op te nemen. Onder een gebouw wordt voortaan in deze wet verstaan een bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt en geen woonruimte is. Dus alle gebouwen die geen woonruimten zijn.

De begripsbepalingen van "eigenaar" en "leegstandsverordening" worden zonder wijzingen overgenomen uit de thans vigerende Leegstandwet.

Verder wordt voorgesteld de begripsbepaling van "Onze Minister" conform de huidige Aanwijzingen voor de regelgeving te omschrijven.

Ook wordt een begripsbepaling van "plangebied" opgenomen.

De begripsbepaling van "leegstaan" wordt eveneens gewijzigd en wordt opgenomen in een tweede lid. De reden hiervoor is dat het begrip "leegstaan" een andere invulling krijgt bij gebouwen dan bij woonruimten.

Onderdeel B, I en M

Het opschrift van hoofdstuk III wordt gewijzigd. Dit hangt enerzijds samen met het opnemen van de maatregelen ten aanzien van gebouwen en woonruimten in separate hoofdstukken en anderzijds met het vervallen van de voordracht van een gebruiker door de verplichting tot ingebruikname. Zoals blijkt uit de bepalingen van dit hoofdstuk, hoeft de leegstand niet noodzakelijk betrekking te hebben op het gehele gebouw, maar kan het ook gaan om een leegstaand gedeelte van een gebouw dat voor de rest in gebruik is genomen.

Onderdeel C

Deze wijziging is opgenomen zodat de gemeente kan bepalen dat de termijn voor het melden van leegstand ook langer dan zes maanden kan zijn. Hiermee wordt meer maatwerk mogelijk gemaakt en kan de termijn voor het melden van leegstand voor bijvoorbeeld woningen op zes maanden worden gesteld en voor ander type vastgoed op bijvoorbeeld een jaar.

Onderdelen D, E en F

Deze onderdelen zien op de voorgestelde wijziging om de voordracht van een gebruiker te vervangen door een verplichting voor de eigenaar om het gebouw in gebruik te nemen of te laten nemen. Hiervoor is gekozen omdat de voordracht van een verhuurder in de praktijk niet effectief is en het vinden van een gebruiker voor een gebouw niet tot de kerntaken van een gemeente behoort.

Onderdeel G

Het voorgestelde eerste lid heeft betrekking op de voorschriften die het college van burgemeester en wethouders in de leegstandbeschikking ten aanzien van gebouwen kunnen opnemen.

Het eerste lid, onderdeel a, wordt voorgesteld dat het college van burgemeester en wethouders in de leegstandsbeschikking kan bepalen wat de maximale marktconforme huurprijs waartegen het gebouw verhuurd mag worden is. Dit om te voorkomen dat de eigenaar een exceptionele hoge huurprijs vraagt, waardoor het gebouw blijft leegstaan.

In de huidige bepaling (artikel 6, onderdeel a) is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders in de leegstandbeschikking kan opnemen dat indien het gebouw noodzakelijke voorzieningen behoeft om weer op redelijke wijze tot gebruik te kunnen dienen, de eigenaar verplichten om binnen een door hen te bepalen termijn de door hen aan te geven voorzieningen te treffen. Deze bepaling wordt gewijzigd om, duidelijk te maken dat het college van burgemeester en wethouders enkel voorzieningen kan verplichten die noodzakelijk zijn voor het in gebruik nemen van het gebouw conform de gebruiksfunctie en de bestemming van dat gebouw. Dit alles vloeit ook reeds voort uit het Besluit bouwwerken leefomgeving. Het is dus niet mogelijk om de eigenaar te verplichten tot het transformeren van het gebouw tot een nieuwe bestemming.

Op basis van het eerste lid, onderdeel c, kan het college van burgemeester en wethouders in de leegstandbeschikking ook een redelijke termijn bepalen waarbinnen het gebouw in gebruik moet worden genomen. Deze redelijke termijn bedraagt ten minste zes maanden. Op basis van het voorgestelde tweede lid kan de eigenaar gemotiveerd verzoeken om deze termijn eenmalig te verlengen met een termijn van drie maanden.

Op basis van het voorgestelde onderdeel d kan het college van burgemeester en wethouders ook andere voorwaarden opnemen in de leegstandbeschikking. Deze voorwaarden moeten zien op het zo spoedig mogelijk in gebruik nemen van het gebouw.

Onderdeel H

In het voorgestelde nieuwe artikel 7 wordt bepaald dat indien een gebouw in gebruik is genomen nadat een leegstandbeschikking is vastgesteld en binnen een jaar opnieuw leegstaat, de eigenaar dit moet melden binnen vier weken nadat het gebouw opnieuw leegstaat bij het college van burgemeester wethouders.

Onderdeel I

Met dit onderdeel wordt een nieuw hoofdstuk over de leegstandmelding en leegstandbeschikking voor woningen in de Leegstandwet ingevoegd. Ook op basis van de huidige Leegstandswet kon de gemeenteraad in de leegstandsverordening woonruimten aanwijzen waarvan de leegstand gemeld moet worden bij het college van burgemeester en wethouders. En ook ten aanzien van die aangewezen woonruimten kan het college van burgemeester en wethouders ook nu al een

leegstandbeschikking vaststellen. Echter de maatregelen die een gemeente kon treffen bij leegstand van woonruimten waren opgenomen in de bepalingen die ook betrekking hadden op gebouwen. Omdat nu de maatregelen ten aanzien van gebouwen op meerdere punt afwijken van de maatregelen die mogelijk zijn bij de leegstand van woonruimten, wordt, vanuit het oogpunt van toegankelijkheid en leesbaarheid van de wet, voorgesteld om de maatregelen ten aanzien van gebouwen en ten aanzien van woonruimten op te nemen in separate hoofdstukken.

Artikel 8

Dit artikel heeft betrekking op de leegstandmelding van woonruimten.

In het eerste lid wordt bepaald dat de gemeenteraad in de leegstandverordening bepaalde categorieën van woonruimten kan aanwijzen waarvan de leegstand, indien die langer duurt dan een in de verordening aangegeven termijn van minimaal zes maanden, gemeld moet worden bij het college van burgemeester en wethouders.

Op basis van het voorgestelde tweede lid, kan de gemeenteraad nadere regels vaststellen omtrent de melding. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan gegevens die de eigenaar omtrent de leegstaande woonruimte moet verstrekken.

Op basis van het voorgestelde derde lid vangt de termijn niet eerder aan dan een dag na de datum van inwerkingtreding van de leegstandverordening.

Het voorgestelde vierde lid bepaalt dat het college van burgemeester en wethouders een lijst bijhouden van de in de leegstandverordening aangewezen woonruimten waarvan de leegstand door de eigenaar gemeld is of waarvan de leegstand ambtshalve is vastgesteld.

Artikel 9

Dit artikel heeft betrekking op het gesprek tussen het college van burgemeester en wethouders en de eigenaar van een leegstaande woonruimte.

Op basis van het eerste lid nodigen het college van burgemeester en wethouders de eigenaar van een woonruimte. Dit overleg heeft als doel om met de eigenaar te verkennen welke mogelijkheden de eigenaar van de woonruimte heeft om de leegstand te beëindigen en welke stappen hij hiervoor moet nemen. Daarbij kan ook besproken worden welke noodzakelijke voorzieningen in de woonruimte moeten worden aangebracht om de woonruimte weer in gebruik te kunnen geven.

Volgens het voorgestelde tweede lid kan het college van burgemeester en wethouders na dit overleg een leegstandsbeschikking opstellen. Dat kan ook indien de eigenaar niet op de uitnodiging voor een overleg is ingegaan.

Het voorgestelde derde lid bepaalt wat het college van burgemeester en wethouders in de leegstandbeschikking kunnen opnemen. Indien de woonruimte niet geschikt meer is om als woonruimte in gebruik te nemen en de woonruimte niet bestemd is voor afbraak of vernieuwbouw kan het college van burgemeester en wethouders in de leegstandbeschikking bepalen welke voorzieningen de eigenaar moet treffen om de woonruimte geschikt te maken voor gebruik. Deze eisen moeten in overeenstemming zijn met de gebruiksfunctie en de bestemming van dat gebouw. Dit alles vloeit ook reeds voort uit het Besluit bouwwerken leefomgeving. Zij kunnen daarbij ook een termijn bepalen waarbinnen deze voorzieningen moeten worden aangebracht (onderdeel a). Ook kan het college van burgemeester en wethouders in de leegstandbeschikking de maximale huurprijs van de woonruimte vaststellen (onderdeel b). Verder kan het college van burgemeester en wethouders in de leegstandbeschikking opnemen dat een te koop staande leegstaande woonruimte verhuurd moet worden met een vergunning als bedoeld in artikel 15, derde lid (onderdeel c). Ook ten aanzien van een woonruimte die bestemd is voor afbraak of vernieuwbouw kan het college van burgemeester en wethouders de eigenaar verplichten deze woonruimte te verhuren met een vergunning als bedoeld in artikel 15, derde lid, (onderdeel d). Verder kan het college van burgemeester en wethouders in de leegstandbeschikking de eigenaar verplichten om de woonruimte op het moment dat die geschikt is voor bewoning, binnen één maand in gebruik te (laten) nemen als woonruimte (onderdeel e). Op basis van het voorgestelde vierde lid kan de eigenaar het college van burgemeester en wethouders verzoeken om deze termijn eenmaal met één maand te verlengen. Indien de eigenaar zo een verzoek doet, kan het college van burgemeester en wethouders de in de

leegstandverordening opgenomen voorwaarden wijzigen (vijfde lid). De eigenaar zal in dat verzoek wel moeten aangeven waarom deze verlenging noodzakelijk is. Ten slotte, kan het college van burgemeester en wethouders in de leegstandbeschikking andere voorwaarden opnemen om de woonruimte zo spoedig mogelijk in gebruik te nemen.

Artikel 10

In het voorgestelde artikel 10 wordt bepaald dat indien een woonruimte in gebruik is genomen nadat een leegstandbeschikking is vastgesteld en binnen een jaar opnieuw leegstaat, de eigenaar dit moet melden binnen vier weken nadat het gebouw opnieuw leegstaat bij het college van burgemeester en wethouders.

Onderdeel J

De in dit onderdeel voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op artikel 15. Dit artikel ziet op de verhuur van leegstaande woonruimten met een door het college van burgemeester en wethouders verleende vergunning voor tijdelijke verhuur op basis van deze wet.

De belangrijkste wijziging betreft de mogelijkheid om voor een woonruimten in een plangebied een vergunning voor tijdelijke verhuur op basis van deze wet aan te vragen die ziet op meerdere woonruimten (onderdeel J, onder 2 en 3). Zoals uit de voorgestelde begripsbepaling van plangebied in artikel 1, eerste lid, blijkt wordt hieronder verstaan een aaneengesloten gebied of een complex van woonruimten waarvoor concrete plannen voor afbraak, nieuwbouw of herstructurering bestaan. De eigenaar van die woonruimten kan een vergunning voor tijdelijke verhuur op basis van deze wet aanvragen voor alle woonruimten in dat plangebied, zelfs indien die op het moment van de aanvraag nog niet leegstaan. Voor nieuwe verhuringen in dat plangebied betekent dit dat die mogen verhuurd worden onder de voorwaarden van hoofdstuk 5 van deze wet. Bestaande huurovereenkomsten worden hierdoor niet aangetast. Het grote voordeel van deze nieuwe systematiek is dat het niet meer nodig is voor iedere vrijkomende woonruimte in het plangebied een afzonderlijke vergunning aan te vragen. Dit vermindert de administratieve lasten voor eigenaars en de bestuurlijke lasten voor de gemeenten.

Verder wordt de tekst van artikel 15, eerste lid, onderdeel b, verduidelijkt. De huidige tekst bepaalt dat een vergunning voor tijdelijke verhuur op basis van deze wet slechts wordt verleend indien de woonruimte niet op een andere wijze dienstbaar kan worden gemaakt aan de volkshuisvesting. Dit is een abstracte omschrijving die mogelijk aanleiding kan geven tot misverstanden. Daarom wordt door het voorgestelde onderdeel bepaald dat de woonruimte niet in gebruik kan worden genomen door verkoop of verhuur op basis van de geldende huurregelgeving.

De wijzigingen in artikel 15, eerste lid, derde lid, onderdeel d, en tiend zijn van louter wetstechnische aard.

Ten slotte, wordt voorgesteld om ook het achtste lid te wijzigen. Een vergunning voor tijdelijke verhuur op basis van deze wet voor een leegstaande te koop staande woonruimten heeft een op dit moment een looptijd van vijf jaren. Echter gezien de schaarste aan zowel koop- als huurwoningen is deze termijn te lang. Daarom wordt voorgesteld om de termijn van die vergunning te verminderen tot twee jaren. Dit op basis van artikel 15, zesde lid, ook het uitgangspunt voor andere vergunningen op basis van dit hoofdstuk van de Leegstandwet. De vergunning voor tijdelijke verhuur op basis van deze wet kan niet verlengd worden. Hierdoor wordt mogelijk misbruik door bij voorbeeld het vragen van een te hoge koopprijs om een woning te kunnen verhuren met beperkte huurbescherming voorkomen.

Onderdeel K

Dit onderdeel heeft betrekking op enkele wijzigingen in artikel 16. Dit artikel ziet op de beperktere huurbescherming die de huurder van een woonruimte geniet indien die woonruimte wordt verhuurd met een vergunning voor tijdelijke verhuur op basis van deze wet.

Door de voorgestelde wijziging in het eerste lid wordt de huurbescherming voor alle soorten vergunning voor tijdelijke verhuur op basis van deze wet gelijk getrokken. De uitzondering voor tijdelijke verhuur van te koop staande woonruimten, is gezien de veranderende marktomstandigheden niet langer wenselijk. Om diezelfde reden wordt ook voorgesteld om het

tweede lid te laten vervallen. Hierdoor geldt ook ten aanzien van te koop staande woonruimten die verhuurd worden met een vergunning voor tijdelijke verhuur op basis van deze wet de zelfde huurprijsbescherming als voor andere woonruimten die met zo een vergunning verhuurd worden.

Onderdelen L en M

Dit onderdeel ziet op een aantal wijzigingen in artikel 17. Artikel 17 en 18 hebben betrekking op het toezicht op en de handhaving van deze wet.

Artikel 17 bepaalt op dit moment uitsluitend dat het college van burgemeester en wethouders ambtenaren aanwijst die belast zijn met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze wet bepaalde. De aanwijzing als toezichthouder voor deze wet is een besluit van het college van burgemeester en wethouders waarbij een persoon officieel wordt benoemd om toezicht uit te oefenen op de naleving van deze wet. In titel 5.2 van de Awb zijn de bevoegdheden van deze toezichthouders alsmede de wijze waarop ze dit toezicht uitoefenen geregeld. Het is dan ook noodzakelijk dat zulk een besluit officieel bekendgemaakt wordt. Daarom wordt, net zoals thans ook het geval is in andere wetten, in deze wet opgenomen dat dit besluit van het college van burgemeester en wethouders gepubliceerd moet worden in het Gemeenteblad (voorgestelde tweede lid). Dit zorgt ervoor dat de benoeming officieel bekend wordt gemaakt aan het publiek en dat er juridische duidelijkheid is over wie de bevoegdheden van toezichthouder heeft.

Naast de al in de Awb genoemde bevoegdheden wordt aan de toezichthouder op deze wet ook de bevoegdheid gegeven tot het binnen treden van de woning zonder toestemming van de bewoner. Dit wordt opgenomen in een nieuw tweede lid van artikel 17. De reden waarom deze bevoegdheid wordt opgenomen in deze wet, wordt toegelicht in paragraaf 5.5.1 en omdat deze bevoegdheid mogelijk een inbreuk kan zijn op het huisrecht van de bewoner wordt in paragraaf 7.2 van deze memorie van toelichting de rechtvaardiging voor deze mogelijke beperking verder onderbouwd.

In een nieuw vierde lid wordt ook een verplichting opgenomen voor eigenaren of beheerders van een transportnetwerk voor energie, dan wel administratiekantoren die voor deze eigenaren of beheerders werkzaam zijn. Een gemeentelijke toezichthouder kan het energieverbruik in de afgelopen zes maanden van een woonruimte die is aangewezen in de leegstandverordening opvragen om een indicatie te krijgen of deze woonruimte al dan niet leegstaat.

Onderdeel N

In het voorgestelde artikel 19 wordt het overgangsrecht geregeld. Dit betreft leegstandverordening en –beschikkingen die als experiment op basis van de Chw zijn vastgesteld. Deze verordening blijven van kracht tot zes maanden na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en de leegstandbeschikkingen die op basis van die verordeningen zijn vastgesteld blijven van kracht.

Onderdeel O

Dit onderdeel bevat de evaluatiebepaling. Voorgesteld wordt om vijf jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aan de Eerste en Tweede Kamer een verslag toe te zenden over de doeltreffendheid en de effecten van de door dit wetsvoorstel aangebrachte wijzigingen in de Leegstandwet.

Onderdeel P

Omdat dit artikel is uitgewerkt wordt voorgesteld dit te laten vervallen.

Artikel II

Dit artikel bevat de inwerkingtredingsbepaling. Er wordt gekozen voor inwerkingtreding bij koninklijk besluit omdat op die wijze het beste invulling gegeven kan worden aan de systematiek van de vaste verandermomenten en de tijd die gemeenten nodig hebben om de voorgestelde wijzigingen in hun verordeningen te implementeren.

