

Leegstandsverordening Leiden 2025

De raad van de gemeente Leiden:

Gezien het voorstel van de initiatiefnemer Ahmet Kargin (GroenLinks) (Raadsvoorstel RV 24.0104 van 7 november 2024), mede gezien het advies van het college, en het advies van de commissie Stedelijke ontwikkeling, gelet op artikel 147a van de Gemeentewet:

BESLUIT

1. a. De kosten van het opzetten van een front- en backoffice, het opzetten van een formulier voor meldingen en de uitvoering van de leegstandverordening te dekken uit de bij de Tweede Voortgangsrapportage 2024 vrijgekomen restsaldi binnen Stedelijke Ontwikkeling waarvan wordt voorgesteld om te storten in de reserve Grondexploitaties à € 248.913. En daarbij concreet voor de jaren 2026 en 2027 per jaar € 62.228 vrij te maken voor de implementatie en in 2028 € 124.457 vrij te maken voor de uitvoering van de verordening.
b. In 2026 eenmalig € 62.228, in 2027 eenmalig € 62.228 en in 2028 eenmalig € 124.457 budget toe te voegen aan programma 6 Stedelijke ontwikkeling en deze bedragen te dekken door een onttrekking aan de reserve grondexploitaties van in totaal € 248.913.
c. De volgende begrotingswijziging vast te stellen:

Programma	2026		2027		2028	
Bedragen in € (+ = na-deel, -/- = voordeel)	Lasten	Baten	Lasten	Baten	Lasten	Baten
Stedelijke ontwikkeling	62.228	0	62.228	0	124.457	0
Saldo van baten en lasten	62.228	-	62.228	-	124.457	-
Mutatie reserves	0	-62.228	0	-62.228	0	-124.457
Resultaat	0		0		0	
	neutraal		neutraal		neutraal	

2. Het college te verzoeken uiterlijk in het derde kwartaal van 2028 een evaluatie uit te voeren, daarover te rapporteren aan de raad en scenario's voor het vervolg voor te leggen.
3. Vast te stellen de navolgende Leegstandverordening Leiden 2025 met bijbehorende toelichting:

Leegstandsverordening Leiden 2025

Artikel 1 Begripsomschrijving

In deze verordening wordt verstaan onder:

college: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leiden;

eigenaar: eigenaar als bedoeld in artikel 1, onder c, van de wet;

leegstaan: leegstaan als bedoeld in artikel 1, onder d, van de wet;

leegstandlijst: lijst als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de wet;

wet: Leegstandwet;

woning: woning als bedoeld in artikel 1, onder a, van de wet.

Artikel 2 Toepassingsbereik

Deze verordening geldt voor alle woningen binnen de gemeente Leiden, met uitzondering van woningen van een toegelaten instelling als bedoeld in artikel 19 van de Woningwet.

Artikel 3 Meldplicht

De eigenaar van een woning meldt het leegstaan van de woning aan het college, zodra dat leegstaan langer duurt dan twaalf maanden.

Artikel 4 Nadere regels meldplicht

1. De melding wordt ingediend door middel van een door het college vastgesteld digitaal formulier.
2. Bij de melding worden in ieder geval de volgende gegevens en bescheiden verstrekt:
 - a. Naam en adres van de eigenaar;
 - b. Adres van de woning;
 - c. Laatste gebruiksbestemming;

- d. Ingangsdatum leegstand;
 - e. Reden leegstand en welke acties zijn ondernomen ter bestrijding van de leegstand.
3. Het college kan nadere gegevens en bescheiden vragen.

Artikel 5 Inschrijving leegstandlijst

1. De leegstandlijst bevat de gegevens en bescheiden als bedoeld in artikel 4, het BAG-nummer van de woning en de datum van inschrijving van de woning op de leegstandlijst.
2. Het college beslist binnen twaalf weken na de melding of constatering als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de wet over inschrijving van een woning op de leegstandlijst.
3. De eigenaar wordt door het college binnen een redelijke termijn geïnformeerd over de inschrijving op de leegstandlijst.

Artikel 6 Actualisatie leegstandlijst en doorhaling inschrijving

1. Het college kan de inschrijving van een woning op de leegstandlijst ambtshalve doorhalen of op aanvraag van de eigenaar, indien de woning niet langer leegstaat.
2. De reden en de datum van de doorhaling worden in de leegstandlijst opgenomen.
3. Artikel 5, tweede en derde lid, zijn van overeenkomstige toepassing op de doorhaling van een inschrijving.

Artikel 7 Voordracht gebruiker

1. De termijn waarna het college een gebruiker kan voordragen, bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de wet, bedraagt voor de toepassing van deze verordening:
 - a. eenentwintig maanden als de eigenaar medewerking verleent aan het leegstandoverleg, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de wet;
 - b. achttien maanden als de eigenaar geen medewerking verleent aan dat leegstandoverleg.
2. Artikel 2, eerste lid, van de Verhuurverordening Leiden 2024 is niet van toepassing voor zover artikel 7, eerste lid, van de wet van toepassing is.
3. De voorwaarden, bedoeld in artikel 6, aanhef en onder c, van de wet, die bij de voordracht kunnen worden gesteld zijn in ieder geval ook de voorwaarden, bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet goed verhuurderschap.

Artikel 8 Bestuurlijke boete

1. Het college kan een bestuurlijke boete opleggen voor overtreding van artikel 3, eerste lid, van de wet of artikel 7, derde lid, van de wet.
2. Bij het opleggen van de bestuurlijke boete hanteert het college de bedragen, bedoeld in bijlage I bij deze verordening.

Artikel 9 Hardheidsclausule

Het college kan wegens bijzondere omstandigheden van het bepaalde in deze verordening afwijken voor zover de toepassing, gelet op het behoud van de leefbaarheid van de woonomgeving, het terugdringen en voorkomen van leegstand en de optimale benutting van de beschikbare woonruimtevoorraad in Leiden, leidt tot onbillijkheid van overwegende aard.

Artikel 10 Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2027.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Leegstandverordening Leiden 2025.

Gedaan in de openbare raadsvergadering van 17 juli 2025.

*De griffier,
dhr. G.F.C. van Leiden*

*de voorzitter,
dhr. P. J. Heijkoop*

Bijlage I. Boetetabel

Overtreding van de artikelen	niet-bedrijfsmatige overtreders	bedrijfsmatige overtreders
meldplicht, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de wet	€ 1.000	€ 5.000
Meldplicht, bedoeld in artikel 7, derde lid, van de wet	€ 1.000	€ 5.000

Toelichting Leegstandverordening Leiden 2025

Algemeen

Langdurig leegstand is een ongewenst maatschappelijk verschijnsel. Leiden acht het, gelet op de grote vraag naar woningen, wenselijk dat leegstand van woningen zoveel mogelijk wordt beperkt. Om de bestaande woonruimtevoorraad in Leiden optimaal te benutten is het noodzakelijk om te voorkomen dat woningen in Leiden langdurig leegstaan. Ondanks andere maatregelen, zoals de regels voor opkoopbescherming, staat de woningmarkt in Leiden onder grote druk. Met een leegstandverordening wordt deze grote druk op de woningmarkt verminderd. De gemeente Leiden stelt in deze leegstandverordening het volgende vast:

- Leegstandmelding: de eigenaar van een leegstaande woning is verplicht de leegstand te melden zodra de leegstand langer duurt dan twaalf maanden.
- Leegstandoverleg: binnen drie maanden na het ontvangen van de melding volgt een leegstandoverleg tussen het college en de eigenaar. In dit overleg bespreekt het college met de eigenaar wat er nodig is om de woning zo snel mogelijk geschikt te maken voor gebruik.
- Leegstandbeschikking: het resultaat van het leegstandoverleg kan worden vastgelegd in een leegstandbeschikking. In deze beschikking komt te staan of de leegstaande woning geschikt is voor gebruik.
- Voordracht gebruiker: als de leegstand langer duurt dan 21 maanden, of 18 maanden als de eigenaar niet meewerkt aan het leegstandoverleg, kan het college volgens de Leegstandwet een gebruiker voordragen.

Leegstandmelding

De meldplicht is geregeld in artikel 3, eerste lid, van de Leegstandwet en artikel 3 van deze verordening. Leegstand moet door de eigenaar van een leegstaande woning worden gemeld als de woning sinds de inwerkingtreding van deze verordening 12 maanden leegstaat.

Bij de keuze voor een termijn is het belang van het optimaal benutten van de bestaande woonruimtevoorraad afgewogen tegen de extra lasten die hiermee worden opgelegd aan eigenaren van leegstaande woonruimten.

De termijn van 12 maanden is gekozen om de aanpak van leegstand te concentreren op langdurige/structurele leegstand van woningen. Kortdurende/incidentele leegstand door bijvoorbeeld een grote verbouwing, erfopvolging of een sabbatical van de eigenaar zal in de meeste gevallen korter duren dan 12 maanden. Kortdurende/incidentele leegstand is daarmee zoveel mogelijk uitgesloten van de meldplicht.

Leegstandoverleg

Na de leegstandmelding treedt het college binnen drie maanden met de eigenaar in overleg om te kunnen beoordelen of zij de woning geschikt voor gebruik kunnen verklaren. Dit is wettelijk geregeld in artikel 4, eerste lid, van de Leegstandwet. In het leegstandoverleg bespreken partijen alle omstandigheden van de leegstand. Aan de hand van dit overleg zal het college moeten beoordelen of in redelijkheid van de eigenaar gevergd kan worden dat hij de woning in gebruik geeft (verhuurt). Overigens zal het leegstandoverleg in de praktijk vaak bestaan uit meerdere gesprekken.

In dit overleg kan ook aan de orde komen of in redelijkheid van de eigenaar gevergd kan worden dat hij met het oog op het in gebruik geven van de woning, aanpassingen verricht aan de woning. Volgens de wetsgeschiedenis staat daarbij het principe van kostenneutraliteit centraal. Het betreft hier uitsluitend investeringen die binnen het redelijke noodzakelijk zijn om de woning in overeenstemming met de bestemming te kunnen gebruiken.

Leegstandbeschikking

De uitkomst van het leegstandoverleg tussen het college en de eigenaar kan worden neergelegd in een leegstandbeschikking. In die beschikking verklaart het college of een woning geschikt of ongeschikt is voor gebruik. Dit is geregeld in artikel 4, tweede lid, van de Leegstandwet. Tegen de leegstandbeschikking door het college staat bezwaar en beroep open.

Voordracht gebruiker

Als uiterste middel bij het tegengaan van leegstand, krijgt de gemeente de bevoegdheid om een gebruiker voor te dragen voor het leegstaande pand. Dit is geregeld in artikel 5 van de Leegstandwet. In artikel 7 van deze verordening staat wanneer het college van deze bevoegdheid gebruik kan maken. Het college kan dan verplichtend een gebruiker aanwijzen aan wie de eigenaar binnen drie maanden een overeenkomst omtrent gebruik moet aanbieden. Voor de eigenaar geldt dat deze de mogelijkheid heeft om gedurende de termijn waarbinnen aan de voordracht moet worden voldaan, zelf in een andere gebruiker te voorzien. De eigenaar bepaalt zelf de vorm en inhoud van het contract. Dit natuurlijk wel met inachtneming van de geldende wet- en regelgeving. Zie ook hieronder de toelichting bij het kopje 'Leegstandverordening in verhouding tot regels voor goed verhuurderschap'.

Leegstandverordening in verhouding tot tweede woningen

Een tweede woning is één zelfstandige woonruimte die niet dient als hoofdverblijf voor de gebruiker(s). De eigenaar van een tweede woning heeft zijn "hoofdverblijf" elders. De woning wordt dus wel gebruikt, maar er staat niemand in het BRP ingeschreven. Ook al verblijft de eigenaar in bepaalde perioden, bijvoorbeeld in de wintermaanden, helemaal niet in de woning, toch is de woning in gebruik. Een ander voorbeeld is het geval dat iemand af en toe vanwege werkzaamheden in Leiden verblijft.

De Leegstandwet en deze leegstandverordening zijn op tweede woningen daarom in beginsel niet van toepassing. De kanttekening hierbij is dat een tweede woning natuurlijk wel aantoonbaar gebruikt moet worden als tweede woning. De staat van de woning, de meubilering en bijvoorbeeld het gebruik van nutsvoorzieningen (gas, water licht) kunnen worden gebruikt om te onderbouwen dat de woning in gebruik is als tweede woning. Een leegstaande woning die kennelijk nooit door de eigenaar wordt gebruikt valt wel onder de Leegstandwet en deze leegstandverordening (zie artikel 1, onder d, van de wet). Op een tweede woning die niet in gebruik is als tweede woning is deze leegstandverordening onverkort van toepassing. Voor een ongebruikte tweede woning moet dus ook na twaalf maanden leegstand een leegstandmelding worden gedaan.

Leegstandverordening in verhouding tot corporatiewoningen

In deze leegstandverordening worden woningen van woningcorporaties uitgesloten. De urgentie voor het gebruik van woonruimte staat bij deze organisaties niet ter discussie en daarom sturen zij actief op het beperken van leegstaande woningen. Woningcorporaties opereren in een publiekrechtelijk kader en zijn gebonden aan de Woningwet. De gemeente Leiden maakt prestatieafspraken met deze partijen over beschikbaarheid, betaalbaarheid, leefbaarheid en duurzaamheid. Hiermee kan de gemeente al direct sturen op het bestrijden van leegstand en vanuit de afspraken houden corporaties zich aantoonbaar bezig met de aanpak van leegstand en herstructurering.

Voor deze organisaties wordt een andere leegstandaanpak gevolgd die beter aansluit bij de bestaande prestatieafspraken. De aard van leegstand bij corporaties wijkt fundamenteel af van commerciële leegstand. Leegstand is bij corporaties doorgaans:

- tijdelijk en functioneel (logeerwoning, rustwoning, ontmoetingsruimte);
- beleidsgestuurd (sloop-nieuwbouw, verduurzaming);
- noodzakelijk in het belang van huurders en projecten; en
- ondersteunend aan maatschappelijke opgaven zoals herhuisvesting en wijkontwikkeling.

Een meldplicht van leegstaande woningen van woningcorporaties zorgt voor een verhoging van de administratieve werkzaamheden bij de woningcorporaties en bij de gemeente. Het niet-uitzonderen van woningen van woningcorporaties leidt daarnaast aantoonbaar tot:

- belemmering van renovatie- en verduurzamingsopgaven;
- beperking van flexibiliteit en maatwerk in herhuisvesting;
- risico op onbedoelde boetes voor maatschappelijk gewenste leegstand; en
- vertraging in realisatie van gemeentelijk beleid waarvoor corporaties juist uitvoeringspartner zijn.

De capaciteit voor de gemeentelijke aanpak van leegstand kan daarom effectiever ingezet worden op de controle en handhaving van langdurige leegstand van andere typen woningen dan die van woningcorporaties.

Leegstandverordening in verhouding tot regels voor goed verhuurderschap

Wanneer een woning aan een gebruiker wordt verhuurd is (artikel 2a van) de Wet goed verhuurderschap van toepassing. Deze regeling zorgt ervoor dat voor de woning geen excessieve huurprijs gevraagd mag worden en dat de gevraagde huur marktconform is.

Op grond van artikel 2 van de Verhuurverordening Leiden 2024 geldt in specifiek aangewezen gebieden in Leiden een vergunningplicht voor het verhuren van woonruimten (de verhuurvergunning goed verhuurderschap). In het geval dat de eigenaar niet zelf zijn huurder heeft gekozen, maar de door het college voorgedragen huurder accepteert, is de verhuurvergunning goed verhuurderschap niet van toepassing. Zie artikel 7, tweede lid, van deze leegstandverordening. Hierdoor wordt een eigenaar die meewerkt aan het opheffen van de leegstand niet ook geconfronteerd met extra administratieve lasten in het kader van de verhuurvergunning. De voorwaarden die doorgaans in de verhuurvergunning goed

verhuurderschap opgenomen zouden worden, kunnen ook als voorwaarden bij de voordracht van een gebruiker worden gesteld. Het verlangen van een extra vergunning is daarom niet proportioneel. Voor gevallen waarin een eigenaar niet de door het college voorgedragen gebruiker accepteert, maar zelf een huurder zoekt en daaraan gaat verhuren, is de verhuurvergunning wel onverkort van toepassing. In dat geval hebben wij immers geen andere middelen om erop te sturen dat de eigenaar/verhuurder zich aan de regels voor goed verhuurderschap zal houden. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 7 van deze verordening.

Leegstandverordening in verhouding tot regels voor opkoopbescherming

In de Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2024 zijn regels voor opkoopbescherming opgenomen. Een woning die is gekocht voor een bedrag van maximaal de bovengrens voor de Nationale Hypotheekgarantie mag in Leiden uitsluitend door de eigenaar zelf worden gebruikt. Dit geldt gedurende de eerste vier jaar na aankoop en van dit verbod kan alleen met een verhuurvergunning opkoopbescherming worden afgeweken in een zeer beperkt aantal gevallen (zie artikel 8, derde lid, van de Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2024 en artikel 41, derde lid, Huisvestingswet 2014). Bijvoorbeeld als de woning wordt verhuurd aan eerste- of tweedegraads familie of als de woning tijdelijk wordt verhuurd nadat de eigenaar eerst zelf minstens een jaar in de woning heeft gewoond. Als niet voldaan kan worden aan deze voorwaarden kan de eigenaar de woning pas na vier jaar in gebruik geven (verhuren) aan een ander.

In de praktijk betekenen deze regels dat een belegger een woning op kan kopen en de woning vier jaar leeg kan laten staan totdat de woning met winst kan worden doorverkocht of kan worden verhuurd.

De maatregelen op grond van deze leegstandverordening kunnen voorkomen dat een woning, ondanks de regels voor opkoopbescherming, alsnog wordt gebruikt als beleggingsobject.

Na een jaar leegstand moet de leegstand namelijk gemeld worden en moet verkend worden wat de opties voor gebruik zijn. Door de opkoopbescherming zijn die opties vervolgens beperkt tot de gevallen waarin een verhuurvergunning opkoopbescherming verleend kan worden. Wanneer het op grond van de regels voor opkoopbescherming niet is toegestaan om de woning te verhuren én het op grond van deze leegstandverordening niet is toegestaan de woning leeg te laten staan blijven er met betrekking tot de woning minder opties over voor de eigenaar.

Bij deze leegstandverordening is gekozen om geen uitzondering te maken voor de opkoopbescherming in het geval deze leegstandverordening van toepassing is. Deze keuze versterkt de werking van de regels voor opkoopbescherming en waarborgt dat de beoogde doelgroep daadwerkelijk toegang houdt tot betaalbare woningen in Leiden. Het alsnog kunnen verhuren van een woning (na een jaar leegstand) zou immers een achterdeur creëren, waarmee de regels voor opkoopbescherming omzeild zouden kunnen worden.

In het geval van duurdere woningen is van een cumulatie van regels voor opkoopbescherming en voor leegstand bovendien geen sprake. De regels voor opkoopbescherming hebben uitsluitend betrekking op woningen met een waarde die gelijk is aan of lager is dan de NHG-grens. Omdat het hierbij gaat om woningen die erg schaars zijn op de woningmarkt, is het van groot belang dat juist deze categorie woningen niet langdurig leeg staat.

Door ook de leegstand van deze categorie woningen te bestrijden worden eigenaren van deze woningen voor de keuze gesteld om de woning daadwerkelijk zelf te gaan bewonen of de woning (op de markt) opnieuw aan woningzoekenden ter beschikking te stellen. Met de maatregelen op grond van deze leegstandverordening worden de regels voor opkoopbescherming daardoor extra kracht bijgezet en wordt de woonruimtevoorraad optimaal benut.

Eigendomsrecht

Een leegstandverordening kan worden gezien als een inbreuk op het eigendomsrecht van vastgoedeigenaren. Eigenaren hebben in principe de vrijheid om hun panden te gebruiken zoals zij dat willen, binnen de kaders van de wet. Maatregelen zoals het opleggen van de verplichting voorzieningen te treffen aan een woning, de verplichting de woning in gebruik te geven of, bij samenloop met de regels voor opkoopbescherming, de verplichting om de woning óf zelf te bewonen óf de woning te verkopen. Al deze maatregelen kunnen worden beschouwd als een regulering van het eigendomsrecht zoals deze is neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

Dit is slechts toelaatbaar indien de regulering gerechtvaardigd is. Dit houdt in dat voldaan moet zijn aan drie voorwaarden.

1. *De maatregel moet bij wet voorzien zijn. Dat betekent dat de beperking voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar in de toepassing moet zijn.*
De bevoegdheid tot het instellen van een leegstandverordening is neergelegd in artikel 2 van de Leegstandwet. De mogelijkheden en contouren ervan zijn tevens neergelegd in de Leegstandwet. Het werkingsgebied en de voorwaarden zijn in deze leegstandverordening toegespitst op de situatie in Leiden. De maatregel is hiermee voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar.
2. *De beperking moet noodzakelijk zijn in het algemeen belang. Dit wil zeggen dat de maatregel een legitiem doel dient.*

Vanwege de grote schaarste aan woningen is het noodzakelijk om leegstand van woningen tegen te gaan, zodat de bestaande woonruimtevoorraad zo optimaal mogelijk in gebruik wordt genomen. De maatregelen in deze leegstandverordening zijn bedoeld om (langdurige) leegstand van woningen en daarmee gepaard gaande verloedering te bestrijden en zijn daarmee noodzakelijk in het algemeen belang.

3. *Er moet sprake zijn van een “fair balance” tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht van woningeigenaren en het daarmee gediende algemeen belang.*

a. *Is de inbreuk op het eigendomsrecht noodzakelijk voor het beoogde doel? Dit wil zeggen of het middel geschikt en noodzakelijk is om het doel te bereiken.*

Om te kunnen spreken van een “fair balance” geldt voor de maatregelen in deze leegstandverordening in de eerste plaats dat de maatregel geschikt is om het doel (bestrijding van leegstand van woningen en optimaal gebruiken van de beschikbare woonruimtevoorraad) te bereiken. De Leegstandwet biedt allerlei mogelijkheden voor de gemeente om leegstand van woningen op te lossen. Deze kunnen afhankelijk van de feitelijke situatie verschillen en zijn daardoor uitermate geschikt om in individuele gevallen leegstand op te heffen. Alle maatregelen zijn afdwingbaar met een last onder dwangsom, waardoor eigenaren op een effectieve wijze kunnen worden bewogen om de leegstand in de woning op te lossen. De maatregelen zijn daarom geschikt om het beoogde doel te bereiken.

De maatregelen in deze leegstandverordening zijn verder ook noodzakelijk voor het beoogde doel, omdat in Leiden al veel gebruik is gemaakt van extra maatregelen om de bestaande woonruimtevoorraad optimaal te benutten. Bijvoorbeeld gelden er in Leiden op grond van de Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2024 ook andere regels om ervoor te zorgen dat woningen voldoende bruikbaar zijn, dat de woonruimtevoorraad maximaal wordt benut en dat woningen beschikbaar blijven voor starters op de woningmarkt. Denk hierbij aan de regels over de minimale oppervlakte voor zelfstandige woonruimten, de aanmoediging van hospitaverhuur en de verhuurvergunning opkoopbescherming. Zelfs met het huidige pakket aan regels wordt de woonruimtevoorraad niet optimaal benut en dat is waarom deze leegstandverordening ook een noodzakelijk instrument is om leegstand van woningen te bestrijden en de woonruimtevoorraad optimaal te benutten.

b. *Er zijn geen andere oplossingen of andere mogelijkheden om het probleem op te lossen (subsidiariteit).*

Zonder de extra maatregelen voortkomend uit de Leegstandwet heeft de gemeente Leiden geen effectieve instrumenten om eigenaren ertoe te bewegen de woningen weer te laten bewonen. Overigens bevat deze leegstandverordening zelf al verschillende minder verstrekkende alternatieven die afhankelijk van de situatie en de reden van leegstand kunnen worden ingezet. Zo krijgt de eigenaar eerst uitgebreid de tijd om zelf de leegstand op te lossen.

Vervolgens gaat de gemeente eerst in overleg met de eigenaar over de redenen van leegstand. Daarna wordt, rekening houdend met alle omstandigheden van het geval, een leegstandbeschikking afgegeven met passende verplichtingen. Ook wordt met een hardheidsclausule voorzien van afwijking in bijzondere gevallen ten gunste van de eigenaar, indien toepassing van de verordening tot onbillijkheden van de overwegende aard leiden. Aan de eisen van subsidiariteit wordt daarom voldaan.

c. *Het gebruik van de bevoegdheden is in verhouding met het beoogde doel gelet op de mate en ernst van de problematiek. Middel mag niet erger zijn dan de kwaal (proportionaliteit).*

Zoals blijkt uit jurisprudentie bij artikel 1 EP EVRM mag om te kunnen spreken van een “fair balance”, de overheidsinmenging niet leiden tot een buitensporige last. Er moet echter vooropgesteld worden dat de overheid een grote mate van vrijheid toekomt om in het algemeen belang, vooral met het oog op sociale en economische doelstellingen, bepaald beleid te voeren waarbij inmenging plaats kan vinden in eigendomsrechten (een ruime margin of appreciation). De extra maatregelen in deze leegstandverordening acht de gemeente proportioneel.

Allereerst zijn, met het oog op de proportionaliteit van de maatregelen uit deze leegstandverordening, de woningen van woningcorporaties uitgezonderd. Zie hierover de toelichting onder het kopje ‘Leegstandverordening in verhouding tot corporatiewoningen’. Daarnaast zijn de regels toegesneden op langdurige/structurele leegstand en is kortdurende leegstand zoveel mogelijk buiten schot gehouden. Zie hiervoor de toelichting onder het kopje ‘Leegstandmelding’.

Verder gaan de extra maatregelen uit deze leegstandverordening ook niet verder dan noodzakelijk in het geval dat de Verhuurverordening Leiden 2024 van toepassing zou zijn. Zie hiervoor de toelichting onder het kopje ‘Leegstandverordening in verhouding tot regels voor goed verhuurderschap’.

De gemeente zal ook altijd in overleg gaan met de eigenaar. Het overleg is bedoeld om de reden van leegstand te achterhalen. De gemeente zal in alle redelijkheid nagaan wat de mogelijkheden zijn om de ruimte weer te kunnen gebruiken en kunnen hiervoor ook een gebruiker voordragen. Bij deze voordracht kan het college afspraken vastleggen in een be-

schikking. Bijvoorbeeld kan de gemeente bepalen welke voorzieningen de eigenaar moet treffen om de woning geschikt te maken voor gebruik en hier een termijn voor stellen. De voorzieningen die van de eigenaar worden verlangd gaan niet verder dan de eisen die de gemeente nu al stelt aan de kwaliteit van woningen. Daardoor wordt het eigendomsrecht niet verder beperkt of gereguleerd.

De mogelijkheden om een woning in gebruik te nemen of te geven zijn uiteraard beperkt in de gevallen dat de regels voor opkoopbescherming van toepassing zijn. Zie ook de toelichting onder het kopje 'Leegstandverordening in verhouding tot de regels voor opkoopbescherming'. Ook in die gevallen wordt echter met de eigenaar het gesprek aangegaan om de mogelijkheden te verkennen. Het verhuren aan eerste- of tweedegraads familie of het door de eigenaar zelf bewonen van de woning blijven immers tot de opties behoren.

Handhaving

Toezicht en handhaving is erop gericht om de naleving van deze leegstandverordening te controleren en indien nodig handhavend op te treden om zo overtredingen te corrigeren. Het toezicht op de Leegstandwet en deze leegstandverordening wordt uitgevoerd door toezichthouders van de gemeente Leiden. Dit is geregeld in artikel 17 van de Leegstandwet.

De Leegstandwet (artikel 18) en deze leegstandverordening (artikel 8) geven het college ook de mogelijkheid om bij een overtreding van artikel 3, eerste lid, of artikel 7, derde lid, van de Leegstandwet bestuursrechtelijk handhavend optreden door het opleggen van een bestuurlijke boete, overeenkomstig de in de bijlage bij deze leegstandverordening opgenomen tabel.

In de tabel is een differentiatie aangebracht in de hoogte van de boetes. Voor een meer evenredig boetebeleid is onderscheid gemaakt tussen bedrijfsmatige en niet-bedrijfsmatige overtreders. De hogere boete voor bedrijfsmatige overtreders is gekozen omdat van een bedrijfsmatig handelende eigenaar een grotere mate van professionaliteit (en kennis van de regelgeving) verwacht mag worden. Daarnaast geldt in het algemeen dat van bedrijfsmatige vastgoedeigenaren verwacht kan worden dat deze meer winst halen uit hun vastgoed dan een niet-bedrijfsmatig opererende particulier. In het geval van bedrijfsmatige overtreders rechtvaardigt deze grotere mate van verwijtbaarheid bij het niet (tijdig) melden van de leegstand van woningen daarom ook een hoger boetebedrag.

Op het moment dat de gemeente een overtreding constateert, dan wordt een bestuurlijke boete opgelegd aan de eigenaar van de woning. De boete is niet gericht op herstel van de overtreding maar op het bestraffen en daarmee het voorkomen van een (volgende) overtreding. Het betreft een onvoorwaardelijke verplichting en kan dus niet voorwaardelijk worden opgelegd. De boete kan worden opgelegd in combinatie met een last onder dwangsom. Het college kan slechts wegens bijzondere omstandigheden afwijken van de genoemde bedragen uit de bijlage van deze verordening (artikel 5.46, derde lid, Algemene wet bestuursrecht). Het college kan de boete verlagen als er sprake is van verminderde verwijtbaarheid (artikel 5.41 Algemene wet bestuursrecht). De overtreder zal in beginsel de verminderde verwijtbaarheid aannemelijk moeten maken.

Naast een boete kan de gemeente ook een last onder dwangsom opleggen op grond (artikel 5:31d en 5:32 Algemene wet bestuursrecht en artikel 125 Gemeentewet). De dwangsom is een herstelsanctie, bedoeld voor het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, het voorkomen van herhaling, dan wel het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding (artikel 5:2, eerste lid, onder b, Awb). Ook bij het opleggen van een last onder dwangsom geldt dat de hoogte en de termijn van de dwangsom in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van de vermeende geschonden belangen. Bij het niet voldoen aan de verplichtende voordracht kan geen boete worden opgelegd. In dat geval kan alleen een last onder dwangsom worden opgelegd.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijving

Artikel 1 bevat definities van begrippen die op meerdere plaatsen in de verordening worden gebezigd. Indien een begrip uit artikel 1 in een bepaling wordt gebruikt dient dit begrip met inachtneming van de definities uit artikel 1 te worden toegepast.

College

Hiermee wordt verwezen naar het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leiden.

Eigenaar

Onder eigenaar wordt verstaan degene die bevoegd is een woning in gebruik te geven. Dat kan naast de eigenaar ook een beheerder of een andere, door de eigenaar gemachtigde, partij zijn. Voor dit begrip is aangesloten bij de Leegstandwet.

Leegstaan

Hieronder wordt verstaan het niet of niet krachtens een zakelijk of persoonlijk recht in gebruik zijn dan wel een gebruik dat de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan de werking van de Leegstandwet of deze verordening. Voor dit begrip is aangesloten bij de Leegstandwet. Een tweede woning valt doorgaans niet onder het toepassingsbereik van dit begrip. Zie hiervoor het algemeen deel van de toelichting, onder het kopje 'Leegstandverordening in verhouding tot tweede woningen'.

Leegstandlijst

Dit begrip is opgenomen om herhaling van verwijzingen naar artikel 3, tweede lid, van de Leegstandwet te voorkomen. Het gaat hierbij om de lijst die het college op grond van dat artikellid verplicht is om bij te houden.

Wet

Het begrip wet verwijst naar de Leegstandwet.

Woning

Hiermee wordt verwezen naar een gebouwde onroerende zaak of een gedeelte daarvan, die een zelfstandige woongelegenheden vormt zoals gedefinieerd in artikel 1 van de Leegstandwet.

Artikel 2 Toepassingsbereik

In dit artikel wordt geregeld dat deze verordening van toepassing is op alle woningen in de gemeente Leiden. Wel is een uitzondering gemaakt voor woningen die in eigendom zijn bij woningcorporaties. Zie ook het algemeen deel van de toelichting, onder het kopje 'Leegstandverordening in verhouding tot corporatiewoningen'.

Artikel 3 Meldplicht

In dit artikel is geregeld dat de meldplicht, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Leegstandwet van toepassing is op alle woningen in Leiden, bedoeld in artikel 2 van deze verordening.

De meldplicht is gericht tot een eigenaar in de zin van de Leegstandwet, dat is 'degene, die bevoegd is tot het in gebruik geven van een woning'. Een woning kan ook meerdere eigenaren hebben. In dat geval zou een van de eigenaren door de anderen gemachtigd kunnen worden om namens hen allen een melding te doen. Hierdoor zou maar één melding nodig zijn voor alle eigenaren. Wel is het nodig om bij die melding voor alle eigenaren de juiste gegevens en bescheiden te verstrekken, zoals die zijn opgenomen in artikel 4, tweede lid, van deze verordening.

Artikel 4 Nadere regels meldplicht

Na twaalf maanden leegstand moeten eigenaren woningen in Leiden, de leegstand melden bij burgemeester en wethouders. De melding vindt plaats aan de hand van daarvoor bestemde formulieren, die door burgemeester en wethouders zijn vastgesteld. In deze formulieren is beschreven welke gegevens nodig zijn voor een melding. De melding wordt geregistreerd op de leegstandlijst.

Artikel 5 Inschrijving leegstandlijst

Dit artikel regelt wat het college op de leegstandlijst bijhoudt over woningen waarvoor een leegstandmelding is gedaan. Woningen waarvan ambtshalve geconstateerd is dat ze leegstaan, en waarvan de leegstand gemeld had moeten worden door de eigenaar, worden ook opgenomen op de leegstandlijst. De BAG-id (Basisregistratie Adressen en Gebouwen) wordt ook opgenomen in de leegstandlijst. De Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) bevat alle officiële, als zodanig toegekende, adressen op Nederlands grondgebied. Een adres is de door de bevoegde gemeente toegekende benaming, bestaande uit de naam van een openbare ruimte, een nummeraanduiding en woonplaats. In de BAG zijn, naast alle adressen, alle panden, verblijfsobjecten, standplaatsen en ligplaatsen geregistreerd. Deze 'objecttypen' zijn afgebakend en voorzien van een unieke aanduiding.

Ook regelt dit artikel dat de eigenaar van een woning die op de leegstandlijst wordt geplaatst, wordt geïnformeerd over deze inschrijving. Een exacte termijn is hiervoor niet gegeven in verband met de mogelijkheid dat een eigenaar mogelijk moeilijk achterhaald kan worden.

Artikel 6 Actualisatie leegstandlijst en doorhaling inschrijving

Dit artikel regelt de wijze waarop het college om de leegstandlijst actueel houdt. Zo kan het college ambtshalve besluiten een inschrijving door te halen. Dat kan bijvoorbeeld na de constatering dat geen sprake is van leegstand in de zin van de Leegstandwet, denk hierbij aan een tweede woning of een woning waarvan de huurder zich (nog) niet hebben ingeschreven in het BAG. Van de mogelijkheid tot ambtshalve doorhalen kan verder ook gebruik worden gemaakt indien een woning bijvoorbeeld meer dan één jaar in gebruik is sinds de leegstandmelding.

Voorts wordt hierin geregeld op welke wijze de eigenaar van wijzigingen van inschrijvingen op de hoogte wordt gehouden, respectievelijk hoe de eigenaar daar zelf aan kan bijdragen. Bijvoorbeeld als er onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt. Of als er een wijziging is in de gebruikersstatus van de woning. Het college zal op verzoek van de eigenaar niet overgaan op doorhaling van de inschrijving, tenzij is aangetoond dat de woning niet langer leegstaat.

Artikel 7 Voordracht gebruiker

Zie het algemeen deel van de toelichting onder het kopje 'Voordracht gebruiker'.

In beginsel is voor de termijn waarna het college een gebruiker voor kan dragen vastgesteld op 21 maanden. Het college kan immers na 15 maanden een leegstandoverleg voeren en daarna (doorgaans 3 maanden later) een leegstandbeschikking opleggen. Na de leegstandbeschikking krijgt de eigenaar vervolgens nog 3 maanden de tijd om zelf de leegstand op te lossen, waarna (na 21 maanden) het college een gebruiker voor kan dragen.

In het geval dat een eigenaar geen medewerking verleent aan het leegstandoverleg en weigert de leegstand zelf op te lossen is het geven van een extra termijn om de leegstand op te lossen niet zinvol. In het kader van efficiëntie is daarom gekozen om bij het uitblijven van medewerking aan het leegstandoverleg een termijn van 18 maanden te hanteren voor het voor kunnen dragen van een gebruiker. De voordracht van de gebruiker dan gelijktijdig of direct na de leegstandbeschikking plaatsvinden.

In het tweede en derde lid van dit artikel is geregeld op welke wijze de regels voor goed verhuurderschap op grond van de Verhuurverordening Leiden 2024 zich verhouden tot de voordracht van een gebruiker door het college. Zie hiervoor ook het algemeen deel van de toelichting onder het kopje 'Leegstandverordening in verhouding tot regels voor goed verhuurderschap'.

Zonder het tweede lid kan het voorkomen dat een eigenaar van een woning binnen het aangewezen gebied op grond van deze leegstandverordening moet gaan verhuren. Binnen het in de Verhuurverordening aangewezen gebied, heeft deze verplichting ook het gevolg dat deze eigenaar een verhuurvergunning goed verhuurderschap aan zou moeten vragen. Dit lid voorkomt dat een eigenaar voor het verhuren van deze woning ook kosten moet maken en administratieve lasten ondervindt vanwege de aanvraag van een verhuurvergunning goed verhuurderschap.

Indien de eigenaar zelf (op grond van artikel 7, lid 2, Leegstandwet) de woning verhuurt aan een andere gebruiker, dan is artikel 7, eerste lid, van de wet niet van toepassing en heeft de eigenaar dus wel een verhuurvergunning goed verhuurderschap nodig (voor zover de woning is gelegen in het aangewezen gebied).

Het derde lid verduidelijkt dat het college bij de voordracht van een gebruiker dezelfde voorwaarden op kan nemen als het college anders in de verhuurvergunning goed verhuurderschap zou hebben opgenomen.

Artikel 8 Bestuurlijke boete

Dit artikel geeft het college de mogelijkheid om bij overtredingen van artikel 3, eerste lid, en artikel 7, derde lid, van de Leegstandwet een bestuurlijke boete op te leggen. De boetes kunnen worden opgelegd voor het niet melden van een woning die meer dan twaalf maanden leegstaat, evenals voor het niet melden van de beëindiging van het gebruik van een woning na een verplichtende voordracht.

Het college kan slechts wegens bijzondere omstandigheden afwijken van de bedragen uit de boetetabel in de bijlage. De overtreder zal daar in beginsel een voldoende onderbouwd beroep op moeten doen (artikel 5:46, derde lid, Algemene wet bestuursrecht).

Naast een boete kan de gemeente ook een last onder dwangsom opleggen op grond van artikel 5:31d en 5:32 Algemene wet bestuursrecht en artikel 125 Gemeentewet. De dwangsom is een herstelsanctie, bedoeld voor het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, het voorkomen van herhaling, dan wel het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding.

De gemeenteraad acht de boete evenredig in de zin van artikel 6 van het EVRM. In het geval van bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht, die door de overtreder aannemelijk zijn gemaakt, is een lagere boete mogelijk. Dit artikel bevat de algemene bevoegdheid voor overheden, zoals de gemeente, om boetes in individuele situaties te matigen als er sprake is van bijzondere omstandigheden. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (2 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2096) heeft overwogen dat een verminderde verwijtbaarheid, een beperkte ernst van een overtreding en een geringe financiële draagkracht kunnen worden aangemerkt als bijzondere omstandigheden die aanleiding geven om een boete te matigen. Het is aan de overtreder om aan te tonen dat er omstandigheden zijn die nopen tot matiging.

Voor de hoogte van de boetebedragen is aangesloten bij de boetebedragen die voor gelijksoortige (administratieve) overtredingen worden opgelegd op grond van de Verhuurverordening Leiden 2024. Net als in die verordening en in de Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2024 is in deze verordening onderscheid gemaakt tussen eigenaren waarvoor het opkopen van vastgoed (in het bijzonder woningen) een bedrijfsmatig karakter heeft en eigenaren zonder bedrijfsmatig karakter. Reden hiervoor is dat in het geval van bedrijfsmatige overtreiders een verdienmodel achter de overtreding zit. Om het afschrikwekkende effect, en daarmee de effectiviteit, van de bestuurlijke boete te verhogen is in het geval van bedrijfsmatige overtreiders gekozen voor een hoger boetebedrag.

Artikel 9 Hardheidsclausule

In dit artikel is vastgelegd dat het college in bijzondere gevallen, ten gunste van de eigenaar, kan afwijken van de bepalingen in deze verordening indien toepassing van de verordening leidt tot onbillijkheden van overwegende aard. Daarbij is het college bevoegd om te beslissen in alle gevallen waarin deze verordening niet voorziet. Voor de formulering van de hardheidsclausule is aangesloten bij de formulering uit de Huisvestingsverordening, onderdeel woonruimtevoorraad, Leiden 2024.

Artikel 10 Inwerkingtreding en citeertitel

Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat deze verordening op 1 januari 2027 in werking treedt.

Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat deze verordening wordt aangehaald als Leegstandverordening Leiden 2025.