STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 38488
10 november 2026

Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Leegstandwet naar aanleiding van de evaluatie

Nader Rapport

2026-0000462792

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Leegstandwet naar aanleiding van de evaluatie

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 22 juli 2026 en het nader rapport d.d. [datum], aangeboden aan de Koning door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 april 2026, no.2026000985, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 juli 2026, nr. W04.26.00108/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 30 april 2026, no.2026000985, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Leegstandwet naar aanleiding van de evaluatie, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat wijzigingen die voortkomen uit een evaluatie van de Leegstandwet en van enkele experimenten rondom het bestrijden van leegstand van zowel woningen als andere gebouwen[1]. Momenteel worden de mogelijkheden die de Leegstandwet aan gemeentebesturen biedt maar zeer beperkt benut. Tegen de achtergrond van het nijpende woningtekort en gelet op de grondwettelijke plicht van de overheid om zich sterk te maken voor voldoende woongelegenheid, onderkent de Afdeling het belang om te doen wat mogelijk is zodat de woningvoorraad beter wordt benut.

De Afdeling maakt opmerkingen over de samenhang tussen de verschillende, al dan niet in de Leegstandwet opgenomen, instrumenten waarmee leegstand wordt aangepakt. Daarnaast vraagt zij aandacht voor de rechtszekerheid van zowel gebouweigenaren als gemeentebesturen. Ten slotte maakt zij een opmerking over de voorgenomen evaluatie van dit wetsvoorstel In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

Het voorstel wijzigt de Leegstandwet. Dat is een wet uit 1981 die sindsdien enkele keren is gewijzigd maar nog altijd bedoeld is 'ter bestrijding van ongerechtvaardigde leegstand van woningen en andere gebouwen'[2] Omdat de voorgestelde wijzigingen zien op aanpassingen van de hoofdbestanddelen van de Leegstandwet, gaat de Afdeling eerst in op de systematiek van die wet.

a. Systematiek van de Leegstandwet

De bestaande Leegstandwet bevat in hoofdzaak twee instrumenten: een grondslag voor een gemeentelijke leegstandverordening en een regeling voor tijdelijke verhuur.

[1] Voorbeelden van andere gebouwen zijn winkelpanden, horecagelegenheden en onderwijsgebouwen.
[2] Zie de considerans van de wet. Eerder bood de Woonruimtewet 1947 vanwege de naoorlogse woningschaarste een mogelijkheid om leegstaande woonruimte op te vorderen en te (her)verdelen. Omdat de voorgeschreven procedure tijdrovend en niet doelmatig bleek, werd hier in de praktijk weinig gebruik van gemaakt; zie M.J.S. Spanjersberg, Commentaar bij de aanhef van de Leegstandwet, in: J. van Dam e.a., Ruimtelijk Bestuursrecht, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer (online)

In een leegstandverordening kan de gemeenteraad eigenaren van gebouwen (woningen en niet woningen) verplichten om leegstand binnen een bepaalde termijn te melden bij het college van burgemeester en wethouders. Het college gaat daarop met de eigenaar in overleg om te verkennen welke mogelijkheden er zijn om de leegstand te beëindigen). Als dat overleg uitblijft of niet tot het gewenste resultaat leidt, kan het college een zogeheten leegstandbeschikking vaststellen. Daarin wordt bepaald of (een deel van) het gebouw geschikt is voor gebruik. Met die leegstandbeschikking kan de eigenaar verplicht worden tot het doen van de voor gebruik noodzakelijke investeringen. Bovendien kan het college een gebruiker voor het gebouw voordragen. De eigenaar moet die gebruiker een overeenkomst tot ingebruikname van het gebouw aanbieden.

Een tweede instrument uit de Leegstandwet betreft de tijdelijke verhuur van woonruimte. Daarvoor is niet vereist dat in de betreffende gemeente een leegstandverordening is vastgesteld. De wet maakt het college van burgemeester en wethouders bevoegd aan de eigenaar van een Leegstaande woning een vergunning tot tijdelijke verhuur af te geven. Op zulke verhuur is in beginsel geen huurbescherming van toepassing. De vergunning bepaalt de maximale huurprijs.

b. Experimenten met de Leegstandwet

Om gemeenten meer slagkracht te geven bij het bestrijden van leegstand is in 2019 de mogelijkheid gecreëerd om te experimenteren met afwijkingen van de Leegstandwet.[3] Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt in twee gemeenten: Amsterdam en Utrecht. In het kader van het experiment gelden verkorte termijnen waarbinnen eigenaren leegstand moeten melden, kan het college met een leegstandbeschikking verdergaande eisen stellen aan de eigenaar van een leegstaande woonruimte en kunnen gemeenteraden in hun leegstandverordening voorzien in de mogelijkheid van gedwongen verhuur.

c. Evaluatie van de (experimenten met de) Leegstandwet

In 2024 zijn de Leegstandwet en de experimentele afwijkingen daarvan geëvalueerd. Het blijkt dat 26 gemeenten een leegstandverordening hebben vastgesteld.[4] Volgens het evaluatieonderzoek houdt dit geringe aantal vooral verband met de substantiële ambtelijke capaciteit die nodig is voor uitvoering van een leegstandverordening.[5]

Het evaluatieonderzoek heeft verder uitgewezen dat de zogeheten administratieve leegstand van woningen in Nederland beperkt is.[6] De regering heeft een analyse gemaakt van de mogelijke redenen voor deze langdurige leegstand. De meest voorkomende redenen blijken te zijn dat sprake is van sloop of verbouwing, de eigenaar ergens anders woont (tweede woning), de woning in een krimpgebied ligt of de laatste bewoner is overleden.[7] In dergelijke gevallen is geen sprake van 'onrechtvaardige leegstand' zoals de Leegstandwet die beoogt te bestrijden. Het aantal langdurig leegstaande woningen waarvoor geen verklaring beschikbaar is, wordt door de regering geschat op 11.000.[8] Dat is iets meer dan 0,1 procent van het totale aantal woningen in Nederland.[9]

Op basis van de beschikbare gegevens concludeerde de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening dat het uiteindelijke potentieel van leegstaande weer voor reguliere verhuur beschikbare woningen erg klein is. Om dat potentieel optimaal te benutten, kondigde de minister aan om de aanbevelingen uit de evaluatie over te nemen.[10] Met dit wetsvoorstel geeft zij uitvoering aan haar voornemen.

d. Inhoud van het wetsvoorstel

De regering stelt voor om het toepassingsbereik van de wet te verruimen door ook onzelfstandige woonruimten (woonruimte waarbij essentiële voorzieningen worden gedeeld met andere bewoners)

---

3 Wet van 29 mei 2019 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet in verband met het versnellen van woningbouw en het faciliteren van duurzame ontwikkeling, zoals het verduurzamen van het energiegebruik, Stb. 2019, 216, in combinatie met het besluit uitvoering Crisis en herstelwet (eenentwintigste tranche), Stb. 2021, 193

4 RIGO, Evaluatie van de Leegstandwet (2024), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31 560, nr. 54, p. 31.

5 RIGO, Evaluatie van de Leegstandwet (2024), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31 560, nr. 54, hoofdstuk 5

6 Met administratieve leegstand wordt bedoeld dat een pand volgens de Basisregistratie personen onbewoond is, er volgens het Algemeen bedrijvenregister geen bedrijf gevestigd is én in de door het CBS bijgehouden Landelijke voorziening waardering onroerende zaken geen gebruiker bekend is. RIGO, Evaluatie van de Leegstandwet (2024), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31 560, nr. 54, p. 25.

7 Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4 'Leegstandmonitor Centraal Bureau voor de Statistiek' en Kamerstukken II 2024/25, 31 560, nr. 54, p. 3.

8 Leegstandmonitor 2025.

9 Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4 'Leegstandmonitor Centraal Bureau voor de Statistiek', figuur 2.

10 Kamerstukken II 2024/25, 31 560, nr. 54, p. 6.

daaronder te brengen. Verder wordt het gemeenten gemakkelijker gemaakt om te achterhalen of een woning of gebouw leegstaat en om eigenaren te verplichten die leegstand te beëindigen. Het wetsvoorstel vereenvoudigt de procedures rondom het verlenen van een vergunning tot tijdelijke verhuur van woonruimte. Bij zulke huur wordt huurprijsbescherming, die in 2013 was afgeschaft in verband met de toenmalige situatie op de woningmarkt, weer toepasselijk. Ten slotte bevat het wetsvoorstel wijzigingen die wenselijk zijn in verband met een bij amendement in de Gemeentewet geïntroduceerde grondslag voor een leegstandbelasting.

De Afdeling neemt waar dat in de maatschappelijke discussie over woningnood de indruk bestaat dat leegstand omvangrijker is dan zij door de regering wordt geschat. Tegen de achtergrond van het nijpende woningtekort en de grondwettelijke zorgplicht van de overheid om zich sterk te maken voor voldoende woongelegenheid, onderkent de Afdeling het belang om te doen wat mogelijk is zodat de woningvoorraad beter wordt benut.[11] Dat het wetsvoorstel naar verwachting slechts beperkt kan bijdragen aan afname van het tekort aan woonruimte doet daar niet aan af. Om het beschikbare potentieel zoveel mogelijk te benutten, is het van belang dat gemeentebesturen met de Leegstandwet uit de voeten kunnen.

2. Verhouding tussen het wetsvoorstel en andere maatregelen

Een van de aanbevelingen uit de evaluatie van de Leegstandwet is om vooralsnog geen leegstandbelasting te introduceren, maar eerst te bezien of andere aanpassingen tot resultaat leiden.[12] De regering nam die aanbeveling over.[13]

Als gevolg van de aanvaarding van een amendement op de Fiscale Verzamelwet 2026 is in de Gemeentewet toch een grondslag voor leegstandbelasting opgenomen.[14] In een afzonderlijk traject bereidt de regering bovendien een besluit voor dat gemeenten verplicht beleid te formuleren over de aanpak van leegstand, ongeacht of de gemeenteraad een leegstandverordening heeft vastgesteld.[15] Hoewel beide initiatieven raken aan de thematiek van de Leegstandwet krijgen zij elders hun beslag.

De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel en de toelichting van deze externe ontwikkelingenbeperkt rekenschap geven. Het wetsvoorstel volstaat ermee de voor leegstandbelasting relevante begrippen in de Leegstandwet en de Gemeentewet aan te passen.[16] De strekking van de wijziging is te voorkomen dat belasting wordt geheven terwijl de betreffende woning naar verwachting binnen afzienbare tijd niet meer onbewoond is. In de toelichting op het wetsvoorstel stelt de regering dat gemeenten de leegstandbelasting en de instrumenten uit de Leegstandwet, zoals door het wetsvoorstel gewijzigd, ondersteunend aan elkaar kunnen inzetten.[17] Aan de vraag of de voorgestelde maatregelen ook in de context van en combinatie met de introductie van een leegstandbelasting nog proportioneel en effectief zijn, besteedt de toelichting geen aandacht.[18]

De Afdeling wijst erop dat het niet zonder meer voor de hand ligt dat een leegstandbelasting en de instrumenten uit het wetsvoorstel elkaar versterken. Uit de evaluatie van de Leegstandwet valt op te maken dat de meeste gemeenten contact met eigenaren als het belangrijkste onderdeel van een leegstandaanpak zien. De in de wet opgenomen meldplicht biedt een manier om dat contact te leggen.[19] De omstandigheid dat leegstandbelasting wordt geheven kan een eigenaar van een leegstaand gebouw ontmoedigen om aan zijn meldingsplicht te voldoen. De effectiviteit van de leegstandbestrijding kan daardoor onder druk komen te staan. In de toelichting worden de wederzijdse afhankelijkheden tussen de verschillende maatregelen niet onderkend.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de gevolgen van de hiervoor

---

[11] Artikel 22, tweede lid, van de Grondwet.
[12] RIGO, Evaluatie van de Leegstandwet (2024), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31 560, nr. 54, p. 88.
[13] Kamerstukken II 2024/25, 31 560, nr. 54, p. 7.
[14] Het amendement Stultiens c.s., Kamerstukken II 2025/26, 36 735, nr. 18 heeft geleid (tot artikel 221a Gemeentewet.
[15] Bij de Afdeling is het ontwerp voor het Besluit versterking regie volkshuisvesting W04.26.00214 /1) aanhangig. Artikel II, onderdeel C van dat ontwerpbesluit introduceert met artikel 4.34, eerste lid onder c van het Besluit kwaliteit leefomgeving een gemeentelijke verplichting om in een volkshuisvestingsprogramma het beleid ter voorziening in de woonbehoefte binnen de bestaande woningvoorraad te beschrijven. Bestrijding van leegstand vormt daar een onderdeel van, aldus de nota van toelichting bij het ontwerp voor het Besluit versterking regie volkshuisvesting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4 'Beleid om te voorzien in de woonbehoefte binnen de bestaande voorraad onder 'Leegstand'.
[16] Artikel 1, onderdeel A en artikel III van het wetsvoorstel.
[17] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.6 'Wijziging begripsbepaling leegstaan en gebouw'.
[18] In de toelichting is enkel uiteengezet waarom de regering vindt dat de instrumenten uit de Leegstandwet verenigbaar zijn met het eigendomsrecht zoals dat wordt beschermd door het Eerste Protocol bij het EVRM; zie de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.1, 'Eigendomsrecht'.
[19] RIGO, Evaluatie van de Leegstandwet (2024), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31 560, nr. 54, p. 77.

genoemde ontwikkelingen en initiatieven voor de proportionaliteit en effectiviteit van het wetsvoorstel.

2. Naar aanleiding van dit advies is de memorie van toelichting aangevuld met een afzonderlijke beschouwing over de verhouding tussen de Leegstandwet, de gemeentelijke leegstandbelasting en het gemeentelijke beleid over het benutten van de bestaande woningvoorraad. Verduidelijkt is dat deze instrumenten een verschillend karakter en een afzonderlijke wettelijke grondslag hebben. De leegstandbelasting geeft een financiële prikkel, terwijl de Leegstandwet is gericht op melding, overleg, onderzoek en zo nodig een op het concrete geval toegesneden leegstandbeschikking. Het wordt gemeenten daarom aangeraden een leegstandverordening in te stellen voordat gebruik wordt gemaakt van de leegstandbelasting. De instrumenten uit de Leegstandwet bieden gemeenten namelijk de mogelijkheid leegstand sneller en efficiënter op te sporen om vervolgens het gesprek met de gebruiksbevoegde aan te gaan om te beoordelen of er een verklaring is voor de leegstand. Daarnaast zijn er in deze paragraaf voorbeelden gegeven wanneer leegstand verklaarbaar is.

De door de Afdeling gesignaleerde mogelijkheid dat een belastingplichtige leegstand niet meldt, is onderkend. De belasting laat de wettelijke meldplicht onverlet en overtreding daarvan kan worden beboet. Bovendien kan het college leegstaan ambtshalve vaststellen en kan een aangewezen toezichthouder onder de voorwaarden van artikel 17 van het wetsvoorstel gebruikmaken van elektriciteitsverbruiksgegevens. De uitvoering is daardoor niet uitsluitend afhankelijk van een melding door de gebruiksbevoegde. Van gemeenten wordt wel verlangd dat zij de inzet, communicatie en fasering van de instrumenten op elkaar afstemmen. Gegevens die op grond van artikel 17 worden verkregen, mogen uitsluitend worden gebruikt voor toezicht op en handhaving van de Leegstandwet en niet voor de heffing of controle van de leegstandbelasting.

In de evaluatie wordt de samenloop met de leegstandbelasting betrokken. Daarbij wordt onder meer bezien of de belasting gevolgen heeft voor het meldingsgedrag en voor de doeltreffendheid en evenredigheid van de instrumenten van de Leegstandwet. De toelichting is overeenkomstig het advies aangepast.

3. Rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het wetsvoorstel maakt enkele instrumenten die bij wijze van experiment in de gemeenten Amsterdam en Utrecht benut konden worden, voor alle gemeenten beschikbaar. Voortaan kan het college van burgemeester en wethouders bij leegstandbeschikking diverse verplichtingen opleggen aan eigenaren van woonruimten en niet woonruimten. Zo kan een eigenaar verplicht worden om de ruimte binnen een bepaalde termijn geschikt te maken voor gebruik overeenkomstig de gebruiksfunctie (hierna ook: geschiktheidsverplichting). Ook kan het college de eigenaar verplichten om de leegstaande ruimte weer in gebruik te nemen of te geven (hierna ook: ingebruiknameverplichting).[20]

Deze bevoegdheden treden in het eigendomsrecht en zijn verstrekkend. Met het oog op de rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is het van belang dat voor alle betrokkenen voldoende duidelijk is waar zij aan toe zijn. Ook moet de regeling zo zijn ingericht dat zij zo weinig mogelijk conflicten oproept.[21] Het wetsvoorstel en de toelichting komen aan deze vereisten nog onvoldoende tegemoet.

a. Begrip leegstaan

In dit kader wijst de Afdeling allereerst op de wijziging van het begrip 'leegstaan'. Met die cruciale term wordt toegang verkregen tot het instrumentarium van de Leegstandwet. Het wetsvoorstel regelt dat van leegstaan sprake is als het onbenut laten van een gebouw of woonruimte 'zonder voorzienbaar einde' is. De regering meent dat de bestaande definitie van 'leegstaan' in de context van leegstandbelasting niet adequaat is. Met de voorgestelde aanvulling beoogt zij te bewerkstelligen dat geen belasting kan worden geheven als de leegstand van een woning verklaarbaar is.[22] De toelichting stelt evenwel ook dat de toevoeging 'ziet op gevallen waarin er mogelijk wel sprake is van het leegstaan (...), maar daarvoor aanvaardbare redenen bestaan.[23] Dat voor leegstand aanvaardbare redenen zijn aan te voeren, betekent niet zonder meer dat voorzienbaar is dat daar een einde aan komt. De toelichting schept zodoende verwarring over dit nieuwe criterium. Dat is temeer bezwaarlijk

[20] 'Dit kan bijvoorbeeld door het zelf in gebruik nemen door de eigenaar, met behulp van reguliere of tijdelijke verhuur of via een leegstandbeheerder.' Zie de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.3 'De leegstandbeschikking'.
[21] Zie aanwijzing 2.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[22] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.6, 'Wijziging begripsbepaling leegstaan en gebouw'.
[23] Memorie van toelichting, artikelsgewijs deel, artikel I, onderdeel A.

nu volgens de toelichting op gebouweigenaren de bewijslast rust om aan te tonen dat de leegstand over een voorzienbaar einde beschikt.[24]

3a. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en de ontvangen reacties is ervan afgezien de begripsbepaling van leegstaan zoals die luidt in de vigerende Leegstandwet te wijzigen. Overwogen is om in de definitie tot uitdrukking te brengen dat alleen gebruik krachtens een zakelijk of persoonlijk recht als gebruik geldt en dat van leegstaan slechts sprake is indien daaraan geen voorzienbaar einde komt. Deze aanvullingen zouden echter nieuwe afbakenings- en bewijsproblemen oproepen.

Het vereiste van een zakelijke of persoonlijke juridische titel zegt niet zonder meer of een woonruimte of gebouw feitelijk wordt gebruikt. Ook gebruik zonder toereikende juridische titel kan feitelijk gebruik opleveren, terwijl het bestaan van een juridische titel niet waarborgt dat daadwerkelijk gebruik plaatsvindt. Een dergelijke toevoeging zou daardoor de aandacht kunnen verschuiven van de feitelijke situatie naar de civielrechtelijke rechtsverhouding.

Ook de toevoeging 'zonder voorzienbaar einde' is geschrapt. Dit criterium zou nadere vragen oproepen over de mate waarin, het moment waarop en door wie aannemelijk moet worden gemaakt dat de leegstand binnen afzienbare tijd zal eindigen. Bovendien kunnen de redenen voor leegstand en de verwachte duur daarvan gedurende de leegstand wijzigen. De beoordeling of leegstand gerechtvaardigd of tijdelijk is, kan beter plaatsvinden bij de toepassing van de wettelijke bevoegdheden en de daarbij vereiste belangenafweging dan bij de vaststelling of juridisch sprake is van leegstaan.

Evenmin is gekozen voor afzonderlijke wettelijke criteria voor incidenteel gebruik, zoals de aard, omvang, duur of regelmaat van het gebruik. Dergelijke criteria kunnen behulpzaam zijn bij de feitelijke beoordeling, maar lenen zich vanwege de verscheidenheid aan woonruimten, gebouwen en gebruiksvormen niet voor een uitputtende begripsbepaling. De bestaande definitie biedt voldoende ruimte om aan de hand van de concrete feiten en omstandigheden vast te stellen of daadwerkelijk gebruik plaatsvindt. Zij voorkomt bovendien dat louter incidenteel gebruik of schijngebruik aan de toepassing van de wet in de weg staat, doordat ook gebruik dat kennelijk is gericht op het ontgaan van de wet onder de definitie valt.

Behoud van de bestaande begripsbepaling bevordert daarmee de rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en voorkomt dat door nieuwe open normen aanvullende interpretatiegeschillen ontstaan. Voor de toepassing van de leegstandbelasting en de overige instrumenten van de Leegstandwet blijft steeds een afzonderlijke beoordeling noodzakelijk of aan de toepassingsvoorwaarden is voldaan en of inzet van het betrokken instrument in het concrete geval evenredig is.

b. Geschiktheidsverplichting en ingebruiknameverplichting

Ook de uitwerking van de geschiktheidsverplichting en ingebruiknameverplichting bevat onduidelijkheden. De Afdeling wijst op de volgende.

In de eerste plaats is bij de geschiktheidsverplichting ten aanzien van gebouwen die geen woningen zijn, niet precies duidelijk wat van de eigenaar verwacht wordt. Volgens het voorstel houdt die verplichting in dat (het leegstaande gedeelte van) het gebouw geschikt wordt gemaakt 'voor gebruik overeenkomstig de gebruiksfunctie'.[25] *In de toelichting staat echter dat het college kan voorschrijven dat voorzieningen worden getroffen 'die noodzakelijk zijn voor het in gebruik nemen van het gebouw in overeenstemming met de gebruiksfunctie en de bestemming van dat gebouw.*[26] *Aan de omschrijving van de bevoegdheid van het college wordt daarmee een element toegevoegd dat niet herleidbaar is tot de voorgestelde wettekst.*[27] *Dit kan leiden tot geschillen over de uitleg van deze norm.*[28]

In de tweede plaats is het karakter van de ingebruiknameverplichting onduidelijk, alsmede de verhouding tot de bijbehorende extra verplichtingen die tezamen met de ingebruiknameverplichting opgelegd kunnen worden. Op grond van het voorstel kan in de leegstandbeschikking een termijn bepaald worden waarbinnen het gebouw 'in gebruik wordt genomen'. Deze formulering veronderstelt een resultaatsverplichting. Tegelijkertijd kan het college andere voorwaarden opnemen in de leegstandbeschikking die 'moeten zien op het zo spoedig mogelijk in gebruik nemen van het

[24] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.6, 'Wijziging begripsbepaling leegstaan en gebouw'.
[25] Voorgesteld artikel.4, derde lid, onder a, en voor woningen voorgesteld artikel 7, derde lid, onder a, Leegstandwet.
[26] Artikelsgewijze toelichting op voorgesteld artikel 4, derde lid, onderdeel a, Leegstandwet.
[27] Zie aanwijzing 4.47 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[28] Hier is ook op gewezen in Atr, advies over Wet aanpak leegstand, 21 augustus 2025, p. 3. De toelichting bij het voorstel geeft hier geen reactie op.

gebouw.[29] Het is onduidelijk aan wat voor voorwaarden wordt gedacht en wat hierbij de verhouding is tot voornoemde (ogenschijnlijke) resultaatsverplichting.

In de derde plaats kan worden gewezen op de vaststelling van de voorgeschreven minimale termijnen voor de geschiktheids- en ingebruiknameverplichting en de modaliteiten voor toepassing van de verlengingsmogelijkheden voor het college. In dit verband is van belang dat er factoren kunnen zijn die (deels) zijn gelegen buiten de invloedssfeer van eigenaren die de nakoming van de geschiktheids- en ingebruiknameverplichting kunnen belemmeren. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een eigenaar die door het gemeentebestuur wordt verplicht tot ingebruikname, door datzelfde gemeentebestuur verplichtingen opgelegd krijgt die in de weg staan aan ingebruikname. Dat eén activiteit planologisch toegestaan is, betekent immers niet dat er geen andere eisen aan het gebouw of het gebruik daarvan gesteld kunnen worden. Denk aan bouwtechnische aspecten,[30] welstandstoetsen omgevingsvergunningen en exploitatievergunningen.[31] In de consultatie is gewezen op onder meer 'due diligence onderzoeken' en onderhandelingen voorafgaand aan verhuur of ingebruikname.[32] Daarnaast kunnen ook externe maatschappelijke ontwikkelingen een rol spelen bij de (voortduring van de) leegstand, zoals schokken op de vastgoed(huur)markt en netcongestie. Uit de toelichting blijkt niet of bij het bepalen van de minimale termijnen (en verlengingsmogelijkheden) waarbinnen ruimtes gebruiksklaar moeten worden gemaakt en in gebruik moeten worden geven, met deze factoren rekening is gehouden.[33] Het is wenselijk dat de toelichting hierop ingaat, mede met het oog op de definitieve vaststelling van de termijn door het college, dat hierbij te maken heeft met een spectrum van normering door het voorstel. Dit gaat van ruime beoordelingsvrijheid ('een in de beschikking gestelde termijn') en minimale termijnen ('ten minste drie maanden') tot een redelijke termijn.[34] Tot slot is onduidelijk in hoeverre de tweedverlengingsmogelijkheid van de termijnen zich verhoudt tot de eerste verlengingsmogelijkheid.[35]

c. Conclusie

De Afdeling adviseert om deze onduidelijkheden in de begripsbepaling en de regeling van de leegstandbeschikking te verhelderen. Zij adviseert daartoe het wetsvoorstel en de toelichting op bovenstaande punten aan te passen.

3b. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn op deze punten aangepast. In de eerste plaats is de bevoegdheid om voorzieningen voor te schrijven beperkt tot voorzieningen die noodzakelijk zijn om te voldoen aan de regels die bij of krachtens artikel 4.3, eerste lid, onderdeel a, van de Omgevingswet zijn gesteld. Het begrip gebruiksfunctie ziet daarbij op de bouwtechnische gebruiksfunctie. Een leegstandbeschikking kan geen wijziging van het omgevingsplan of een transformatie naar een andere gebruiksfunctie afdwingen. Voor ander gebruik blijft een afzonderlijke publiekrechtelijke beoordeling nodig.

In de tweede plaats is in de toelichting verduidelijkt dat de verplichting tot ingebruikneming een resultaatsverplichting is. De overige voorwaarden zijn daaraan ondersteunend en mogen geen zelfstandige, verdergaande verplichting scheppen. Zij moeten noodzakelijk zijn voor een zo spoedig mogelijke ingebruikneming, evenredig zijn en worden gericht tot degene die rechtens bevoegd is eraan te voldoen. Het wetsvoorstel onderscheidt daartoe de burgerrechtelijke eigenaar, de gebruiksbevoegde en degene die voorzieningen kan treffen.

In de derde plaats bepalen de voorgestelde artikelen 4, zesde lid, en 7, zesde lid, uitdrukkelijk welke omstandigheden het college bij het bepalen en verlengen van een termijn betrekt. Het gaat onder meer om de aard en omvang van de handelingen, publiekrechtelijke besluiten, privaatrechtelijke toestemmingen, afhankelijkheid van derden, verrichte inspanningen en overige omstandigheden die redelijkerwijs niet voor rekening van de betrokkene behoren te komen. Daaronder kunnen, afhankelijk van het geval, vergunningprocedures, bouwtechnische onderzoeken, due diligence, marktontwikkelingen en netcongestie vallen. De toelichting is dienovereenkomstig aangevuld.

Ten slotte is in het vijfde lid van de artikelen 4 en 7 uitdrukkelijk verwezen naar het verzoek, bedoeld in

---

[29] Op grond van voorgesteld artikel 4, derde lid, onderdeel d, en artikel 7, derde lid, onderdeel f, van de Leegstandwet.
[30] Zoals eisen wat betreft constructieve veiligheid, brandveiligheid en isolatie.
[31] Bijvoorbeeld in geval van horecabedrijven en bij bijzondere branches als coffeeshops en seksbedrijven.
[32] Atr, advies over Wet aanpak leegstand, 21 augustus 2025, p. 3.
[33] Voorgesteld artikel 4, derde lid, onderdelen a en c, vierde en vijfde lid, en artikel 7, derde lid, onderdelen a en e, vierde en vijfde lid, van de Leegstandwet.
[34] Zie voetnoot 33 voor de vindplaats van de relevante artikelen. Voor de redelijke termijn geldt, zoals ook door het Atr op gewezen, dat met het gebruik van deze open term er een zeker risico geldt van geschillen over de interpretatie hiervan.
[35] Zie voorgesteld artikel 4, vijfde lid, en artikel 7, vijfde lid, in relatie tot voorgesteld artikel 4, vierde lid, en artikel 7, vierde lid, van de Leegstandwet.

het vierde lid. Daarmee is duidelijk dat het vijfde lid de beslissingsbevoegdheid van het college regelt en geen tweede, zelfstandige verlengingsmogelijkheid bevat. De termijn kan slechts eenmaal worden verlengd.

Daarnaast is verduidelijkt tot wie de verschillende verplichtingen kunnen worden gericht. Het wetsvoorstel onderscheidt voortaan de burgerrechtelijke eigenaar van de gebruiksbevoegde. De verplichting tot ingebruikneming wordt gericht tot degene die rechtens bevoegd is het gebouw of de woonruimte zelf in gebruik te nemen of in eigen naam aan een ander in gebruik te geven. Een verplichting tot het treffen van voorzieningen kan uitsluitend worden opgelegd aan de eigenaar of een andere persoon die rechtens bevoegd is die voorzieningen te treffen. Hiermee wordt voorkomen dat een verplichting wordt opgelegd aan een persoon die niet over de bevoegdheden beschikt om daaraan te voldoen. Dit onderscheid versterkt de rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de regeling.

4. Evaluatie

Het wetsvoorstel bevat een evaluatiebepaling.[36] Uit de toelichting valt op te maken dat het de bedoeling is dat de regering binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel aan het parlement verslag doet van de doeltreffendheid en de effecten ervan in de praktijk.[37] De toelichting vermeldt niet aan de hand van welke methode de evaluatie zal plaatsvinden, op welke aspecten zij betrekking zal hebben en welke criteria daarbij worden gehanteerd.[38] Daardoor is het niet duidelijk of evaluatie daadwerkelijk inzicht zal kunnen geven in de doeltreffendheid en effecten van dit wetsvoorstel.[39] Voor de te evalueren aspecten ligt het in de rede om ook aandacht te besteden aan het instrument van de leegstandbelasting.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de aspecten waar de evaluatie betrekking op zal hebben en op de daarbij te hanteren methode en criteria. Daarnaast adviseert de Afdeling de evaluatiebepaling met inachtneming van de Aanwijzingen voor de regelgeving te formuleren.

4. Aan dit advies is gevolg gegeven. Artikel IV is opnieuw geformuleerd overeenkomstig aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk.

Paragraaf 11 van de toelichting beschrijft de evaluatieopzet. Naast gesprekken met gemeenten en andere betrokkenen wordt de evaluatie van de Leegstandwet uit 2024 als uitgangspunt genomen. De evaluatie betrekt verschillen tussen gemeenten met en zonder leegstandverordening en besteedt uitdrukkelijk aandacht aan de samenloop met de leegstandbelasting, waaronder de gevolgen voor het meldingsgedrag, de uitvoerbaarheid en de proportionaliteit.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

5. Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om de gegevensverstrekking over het elektriciteitsverbruik nader te begrenzen, de handhavingsbepaling te actualiseren, de regeling van tijdelijke verhuur op basis van de Leegstand wetstechnisch in overeenstemming te brengen met de voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel en bepalingen over samenloop en overgangsrecht toe te voegen.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
E. Boekholt-O'Sullivan.

---

[36] Artikel IV van het wetsvoorstel. De Afdeling wijst erop dat de evaluatiebepaling niet is opgesteld volgens aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Naar de letter vraagt de evaluatiebepaling onderzoek te doen naar de effecten van wijzigingen in deze wijzigingswet, in plaats van in de Leegstandwet.

[37] Memorie van toelichting, artikelsgewijs deel, artikel IV.

[38] Hierover onderdeel 5.1 van het Beleidskompas.

[39] Zie over wetsevaluaties het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 april 2025 over het voorstel van wet tot modernisering van de regels voor beroepsonderwijs, educatie en voortijdig schoolverlaten Caribisch Nederland (W05.25.00094 /1), Kamerstukken II 2025/26, 36 878, nr. 4, punt 6 en de daar genoemde eerdere adviezen.

Advies Raad van State

No. W04.26.00108/I
's-Gravenhage, 22 juli 2026

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 30 april 2026, no.2026000985, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Leegstandwet naar aanleiding van de evaluatie, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel bevat wijzigingen die voortkomen uit een evaluatie van de Leegstandwet en van enkele experimenten rondom het bestrijden van leegstand van zowel woningen als andere gebouwen.[1] Momenteel worden de mogelijkheden die de Leegstandwet aan gemeentebesturen biedt maar zeer beperkt benut. Tegen de achtergrond van het nijpende woningtekort en gelet op de grondwettelijke plicht van de overheid om zich sterk te maken voor voldoende woongelegenheid, onderkent de Afdeling het belang om te doen wat mogelijk is zodat de woningvoorraad beter wordt benut.

De Afdeling maakt opmerkingen over de samenhang tussen de verschillende, al dan niet in de Leegstandwet opgenomen, instrumenten waarmee leegstand wordt aangepakt. Daarnaast vraagt zij aandacht voor de rechtszekerheid van zowel gebouweigenaren als gemeentebesturen. Ten slotte maakt zij een opmerking over de voorgenomen evaluatie van dit wetsvoorstel. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

Het voorstel wijzigt de Leegstandwet. Dat is een wet uit 1981 die sindsdien enkele keren is gewijzigd maar nog altijd bedoeld is 'ter bestrijding van ongerechtvaardigde leegstand van woningen en andere gebouwen'.[2] Omdat de voorgestelde wijzigingen zien op aanpassingen van de hoofdbestanddelen van de Leegstandwet, gaat de Afdeling eerst in op de systematiek van die wet.

a. Systematiek van de Leegstandwet

De bestaande Leegstandwet bevat in hoofdzaak twee instrumenten: een grondslag voor een gemeentelijke leegstandverordening en een regeling voor tijdelijke verhuur.

In een leegstandverordening kan de gemeenteraad eigenaren van gebouwen (woningen en niet-woningen) verplichten om leegstand binnen een bepaalde termijn te melden bij het college van burgemeester en wethouders. Het college gaat daarop met de eigenaar in overleg om te verkennen welke mogelijkheden er zijn om de leegstand te beëindigen. Als dat overleg uitblijft of niet tot het gewenste resultaat leidt, kan het college een zogeheten leegstandbeschikking vaststellen. Daarin wordt bepaald of (een deel van) het gebouw geschikt is voor gebruik. Met die leegstandbeschikking kan de eigenaar verplicht worden tot het doen van de voor gebruik noodzakelijke investeringen. Bovendien kan het college een gebruiker voor het gebouw voordragen. De eigenaar moet die gebruiker een overeenkomst tot ingebruikname van het gebouw aanbieden.

Een tweede instrument uit de Leegstandwet betreft de tijdelijke verhuur van woonruimte. Daarvoor is niet vereist dat in de betreffende gemeente een leegstandverordening is vastgesteld. De wet maakt het college van burgemeester en wethouders bevoegd aan de eigenaar van een leegstaande woning een vergunning tot tijdelijke verhuur af te geven. Op zulke verhuur is in beginsel geen huurbescherming van toepassing. De vergunning bepaalt de maximale huurprijs.

b. Experimenten met de Leegstandwet

Om gemeenten meer slagkracht te geven bij het bestrijden van leegstand is in 2019 de mogelijkheid gecreëerd om te experimenteren met afwijkingen van de Leegstandwet.[3] Van deze mogelijkheid is

---

1 Voorbeelden van andere gebouwen zijn winkelpanden, horecagelegenheden en onderwijsgebouwen.
2 Zie de considerans van de wet. Eerder bood de Woonruimtewet 1947 – vanwege de naoorlogse woningschaarste – een mogelijkheid om leegstaande woonruimte op te vorderen en te (her)verdelen. Omdat de voorgeschreven procedure tijdrovend en niet doelmatig bleek, werd hier in de praktijk weinig gebruik van gemaakt; zie M.J.S. Spanjersberg, Commentaar bij de aanhef van de Leegstandwet, in: J. van Dam e.a., Ruimtelijk Bestuursrecht, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer (online).
3 Wet van 29 mei 2019 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet in verband met het versnellen van woningbouw en het faciliteren van duurzame ontwikkeling, zoals het verduurzamen van het energiegebruik, Stb. 2019, 216, in combinatie met het besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (eenentwintigste tranche), Stb. 2021, 193.

gebruik gemaakt in twee gemeenten: Amsterdam en Utrecht. In het kader van het experiment gelden verkorte termijnen waarbinnen eigenaren leegstand moeten melden, kan het college met een leegstandbeschikking verdergaande eisen stellen aan de eigenaar van een leegstaande woonruimte en kunnen gemeenteraden in hun leegstandverordening voorzien in de mogelijkheid van gedwongen verhuur.

c. Evaluatie van de (experimenten met de) Leegstandwet

In 2024 zijn de Leegstandwet en de experimentele afwijkingen daarvan geëvalueerd. Het blijkt dat 26 gemeenten een leegstandverordening hebben vastgesteld.[4] Volgens het evaluatieonderzoek houdt dit geringe aantal vooral verband met de substantiële ambtelijke capaciteit die nodig is voor uitvoering van een leegstandverordening.[5]

Het evaluatieonderzoek heeft verder uitgewezen dat de zogeheten administratieve leegstand van woningen in Nederland beperkt is.[6] De regering heeft een analyse gemaakt van de mogelijke redenen voor deze langdurige leegstand. De meest voorkomende redenen blijken te zijn dat sprake is van sloop of verbouwing, de eigenaar ergens anders woont (tweede woning), de woning in een krimpgebied ligt of de laatste bewoner is overleden.[7] In dergelijke gevallen is geen sprake van 'onrechtvaardige leegstand' zoals de Leegstandwet die beoogt te bestrijden. Het aantal langdurig leegstaande woningen waarvoor geen verklaring beschikbaar is, wordt door de regering geschat op 11.000.[8] Dat is iets meer dan 0,1 procent van het totale aantal woningen in Nederland.[9]

Op basis van de beschikbare gegevens concludeerde de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening dat het uiteindelijke potentieel van leegstaande weer voor reguliere verhuur beschikbare woningen erg klein is. Om dat potentieel optimaal te benutten, kondigde de minister aan om de aanbevelingen uit de evaluatie over te nemen.[10] Met dit wetsvoorstel geeft zij uitvoering aan haar voornemen.

d. Inhoud van het wetsvoorstel

De regering stelt voor om het toepassingsbereik van de wet te verruimen door ook onzelfstandige woonruimten (woonruimten waarbij essentiële voorzieningen worden gedeeld met andere bewoners) daaronder te brengen. Verder wordt het gemeenten gemakkelijker gemaakt om te achterhalen of een woning of gebouw leegstaat en om eigenaren te verplichten die leegstand te beëindigen. Het wetsvoorstel vereenvoudigt de procedures rondom het verlenen van een vergunning tot tijdelijke verhuur van woonruimte. Bij zulke huur wordt huurprijsbescherming, die in 2013 was afgeschaft in verband met de toenmalige situatie op de woningmarkt, weer toepasselijk. Ten slotte bevat het wetsvoorstel wijzigingen die wenselijk zijn in verband met een bij amendement in de Gemeentewet geïntroduceerde grondslag voor een leegstandbelasting.

De Afdeling neemt waar dat in de maatschappelijke discussie over woningnood de indruk bestaat dat leegstand omvangrijker is dan zij door de regering wordt geschat. Tegen de achtergrond van het nijpende woningtekort en de grondwettelijke zorgplicht van de overheid om zich sterk te maken voor voldoende woongelegenheid, onderkent de Afdeling het belang om te doen wat mogelijk is zodat de woningvoorraad beter wordt benut.[11] Dat het wetsvoorstel naar verwachting slechts beperkt kan bijdragen aan afname van het tekort aan woonruimte, doet daar niet aan af. Om het beschikbare potentieel zoveel mogelijk te benutten, is het van belang dat gemeentebesturen met de Leegstandwet uit de voeten kunnen.

2. Verhouding tussen het wetsvoorstel en andere maatregelen

Een van de aanbevelingen uit de evaluatie van de Leegstandwet is om vooralsnog geen leegstandbe-

[4] RIGO, Evaluatie van de Leegstandwet (2024), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31 560, nr. 54, p. 31.
[5] RIGO, Evaluatie van de Leegstandwet (2024), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31 560, nr. 54, hoofdstuk 5.
[6] Met administratieve leegstand wordt bedoeld dat een pand volgens de Basisregistratie personen onbewoond is, er volgens het Algemeen bedrijvenregister geen bedrijf gevestigd is én in de door het CBS bijgehouden Landelijke voorziening waardering onroerende zaken geen gebruiker bekend is. RIGO, Evaluatie van de Leegstandwet (2024), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31 560, nr. 54, p. 25.
[7] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4 'Leegstandmonitor Centraal Bureau voor de Statistiek' en Kamerstukken II 2024/25, 31 560, nr. 54, p. 3.
[8] Leegstandmonitor 2025.
[9] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4 'Leegstandmonitor Centraal Bureau voor de Statistiek', figuur 2.
[10] Kamerstukken II 2024/25, 31 560, nr. 54, p. 6.
[11] Artikel 22, tweede lid, van de Grondwet.

lasting te introduceren, maar eerst te bezien of andere aanpassingen tot resultaat leiden.[12] De regering nam die aanbeveling over.[13]

Als gevolg van de aanvaarding van een amendement op de Fiscale Verzamelwet 2026 is in de Gemeentewet toch een grondslag voor leegstandbelasting opgenomen.[14] In een afzonderlijk traject bereidt de regering bovendien een besluit voor dat gemeenten verplicht beleid te formuleren over de aanpak van leegstand, ongeacht of de gemeenteraad een leegstandverordening heeft vastgesteld.[15] Hoewel beide initiatieven raken aan de thematiek van de Leegstandwet krijgen zij elders hun beslag.

De Afdeling constateert dat het wetsvoorstel en de toelichting van deze externe ontwikkelingen beperkt rekenschap geven. Het wetsvoorstel volstaat ermee de voor leegstandbelasting relevante begrippen in de Leegstandwet en de Gemeentewet aan te passen.[16] De strekking van de wijziging is te voorkomen dat belasting wordt geheven terwijl de betreffende woning naar verwachting binnen afzienbare tijd niet meer onbewoond is. In de toelichting op het wetsvoorstel stelt de regering dat gemeenten de leegstandbelasting en de instrumenten uit de Leegstandwet, zoals door het wetsvoorstel gewijzigd, ondersteunend aan elkaar kunnen inzetten.[17] Aan de vraag of de voorgestelde maatregelen ook in de context van en combinatie met de introductie van een leegstandbelasting nog proportioneel en effectief zijn, besteedt de toelichting geen aandacht.[18]

De Afdeling wijst erop dat het niet zonder meer voor de hand ligt dat een leegstandbelasting en de instrumenten uit het wetsvoorstel elkaar versterken. Uit de evaluatie van de Leegstandwet valt op te maken dat de meeste gemeenten contact met eigenaren als het belangrijkste onderdeel van een leegstandaanpak zien. De in de wet opgenomen meldplicht biedt een manier om dat contact te leggen.[19] De omstandigheid dat leegstandbelasting wordt geheven kan een eigenaar van een leegstaand gebouw ontmoedigen om aan zijn meldingsplicht te voldoen. De effectiviteit van de leegstandbestrijding kan daardoor onder druk komen te staan. In de toelichting worden de wederzijdse afhankelijkheden tussen de verschillende maatregelen niet onderkend.

De Afdeling adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan de gevolgen van de hiervoor genoemde ontwikkelingen en initiatieven voor de proportionaliteit en effectiviteit van het wetsvoorstel.

3. Rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het wetsvoorstel maakt enkele instrumenten die bij wijze van experiment in de gemeenten Amsterdam en Utrecht benut konden worden, voor alle gemeenten beschikbaar. Voortaan kan het college van burgemeester en wethouders bij leegstandbeschikking diverse verplichtingen opleggen aan eigenaren van woonruimten en niet-woonruimten. Zo kan een eigenaar verplicht worden om de ruimte binnen een bepaalde termijn geschikt te maken voor gebruik overeenkomstig de gebruiksfunctie (hierna ook: geschiktheidsverplichting). Ook kan het college de eigenaar verplichten om de leegstaande ruimte weer in gebruik te nemen of te geven (hierna ook: ingebruiknameverplichting).[20]

Deze bevoegdheden treden in het eigendomsrecht en zijn verstrekkend. Met het oog op de rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid is het van belang dat voor alle betrokkenen voldoende duidelijk is waar zij aan toe zijn. Ook moet de regeling zo zijn ingericht dat zij zo weinig mogelijk conflicten oproept.[21] Het wetsvoorstel en de toelichting komen aan deze vereisten nog onvoldoende tegemoet.

---

[12] RIGO, Evaluatie van de Leegstandwet (2024), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31 560, nr. 54, p. 88.
[13] Kamerstukken II 2024/25, 31 560, nr. 54, p. 7.
[14] Het amendement-Stultiens c.s., Kamerstukken II 2025/26, 36 735, nr. 18 heeft geleid tot artikel 221a Gemeentewet.
[15] Bij de Afdeling is het ontwerp voor het Besluit versterking regie volkshuisvesting (W04.26.00214/I) aanhangig. Artikel II, onderdeel C van dat ontwerpbesluit introduceert met artikel 4.34, eerste lid onder c van het Besluit kwaliteit leefomgeving een gemeentelijke verplichting om in een volkshuisvestingsprogramma het beleid ter voorziening in de woonbehoefte binnen de bestaande woningvoorraad te beschrijven. Bestrijding van leegstand vormt daar een onderdeel van, aldus de nota van toelichting bij het ontwerp voor het Besluit versterking regie volkshuisvesting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4 'Beleid om te voorzien in de woonbehoefte binnen de bestaande voorraad' onder 'Leegstand'.
[16] Artikel I, onderdeel A en artikel III van het wetsvoorstel.
[17] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.6 'Wijziging begripsbepaling leegstaan en gebouw'.
[18] In de toelichting is enkel uiteengezet waarom de regering vindt dat de instrumenten uit de Leegstandwet verenigbaar zijn met het eigendomsrecht zoals dat wordt beschermd door het Eerste Protocol bij het EVRM; zie de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.1, 'Eigendomsrecht'.
[19] RIGO, Evaluatie van de Leegstandwet (2024), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31 560, nr. 54, p. 77.
[20] 'Dit kan bijvoorbeeld door het zelf in gebruik nemen door de eigenaar, met behulp van reguliere of tijdelijke verhuur of via een leegstandbeheerder.' Zie de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.3 'De leegstandbeschikking'.
[21] Zie aanwijzing 2.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

a. Begrip leegstaan

In dit kader wijst de Afdeling allereerst op de wijziging van het begrip 'leegstaan'. Met die cruciale term wordt toegang verkregen tot het instrumentarium van de Leegstandwet. Het wetsvoorstel regelt dat van leegstaan sprake is als het onbenut laten van een gebouw of woonruimte 'zonder voorzienbaar einde' is. De regering meent dat de bestaande definitie van 'leegstaan' in de context van leegstandbelasting niet adequaat is. Met de voorgestelde aanvulling beoogt zij te bewerkstelligen dat geen belasting kan worden geheven als de leegstand van een woning verklaarbaar is.[22] De toelichting stelt evenwel ook dat de toevoeging 'ziet op gevallen waarin er mogelijk wel sprake is van het leegstaan (...), maar daarvoor aanvaardbare redenen bestaan.'[23] Dat voor leegstand aanvaardbare redenen zijn aan te voeren, betekent niet zonder meer dat voorzienbaar is dat daar een einde aan komt. De toelichting schept zodoende verwarring over dit nieuwe criterium. Dat is temeer bezwaarlijk nu volgens de toelichting op gebouweigenaren de bewijslast rust om aan te tonen dat de leegstand over een voorzienbaar einde beschikt.[24]

b. Geschiktheidsverplichting en ingebruiknameverplichting

Ook de uitwerking van de geschiktheidsverplichting en ingebruiknameverplichting bevat onduidelijkheden. De Afdeling wijst op de volgende.

In de eerste plaats is bij de geschiktheidsverplichting ten aanzien van gebouwen die geen woningen zijn, niet precies duidelijk wat van de eigenaar verwacht wordt. Volgens het voorstel houdt die verplichting in dat (het leegstaande gedeelte van) het gebouw geschikt wordt gemaakt 'voor gebruik overeenkomstig de gebruiksfunctie'.[25] In de toelichting staat echter dat het college kan voorschrijven dat voorzieningen worden getroffen 'die noodzakelijk zijn voor het in gebruik nemen van het gebouw in overeenstemming met de gebruiksfunctie en de bestemming van dat gebouw.'[26] Aan de omschrijving van de bevoegdheid van het college wordt daarmee een element toegevoegd dat niet herleidbaar is tot de voorgestelde wettekst.[27] Dit kan leiden tot geschillen over de uitleg van deze norm.[28]

In de tweede plaats is het karakter van de ingebruiknameverplichting onduidelijk, alsmede de verhouding tot de bijbehorende extra verplichtingen die tezamen met de ingebruiknameverplichting opgelegd kunnen worden. Op grond van het voorstel kan in de leegstandbeschikking een termijn bepaald worden waarbinnen het gebouw 'in gebruik wordt genomen'. Deze formulering veronderstelt een resultaatsverplichting. Tegelijkertijd kan het college andere voorwaarden opnemen in de leegstandbeschikking die 'moeten zien op het zo spoedig mogelijk in gebruik nemen van het gebouw.'[29] Het is onduidelijk aan wat voor voorwaarden wordt gedacht en wat hierbij de verhouding is tot voornoemde (ogenschijnlijke) resultaatsverplichting.

In de derde plaats kan worden gewezen op de vaststelling van de voorgeschreven minimale termijnen voor de geschiktheids- en ingebruiknameverplichting en de modaliteiten voor toepassing van de verlengingsmogelijkheden voor het college. In dit verband is van belang dat er factoren kunnen zijn die (deels) zijn gelegen buiten de invloedssfeer van eigenaren die de nakoming van de geschiktheids- en ingebruiknameverplichting kunnen belemmeren. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een eigenaar die door het gemeentebestuur wordt verplicht tot ingebruikname, door datzelfde gemeentebestuur verplichtingen opgelegd krijgt die in de weg staan aan ingebruikname. Dat een activiteit planologisch toegestaan is, betekent immers niet dat er geen andere eisen aan het gebouw of het gebruik daarvan gesteld kunnen worden. Denk aan bouwtechnische aspecten,[30] welstandstoetsen, omgevingsvergunningen en exploitatievergunningen.[31] In de consultatie is gewezen op onder meer 'due diligence-onderzoeken' en onderhandelingen voorafgaand aan verhuur of ingebruikname.[32] Daarnaast kunnen ook externe maatschappelijke ontwikkelingen een rol spelen bij de (voortduring van de) leegstand, zoals schokken op de vastgoed(huur)markt en netcongestie. Uit de toelichting blijkt niet of bij het bepalen van de minimale termijnen (en verlengingsmogelijkheden) waarbinnen ruimtes gebruiksklaar moeten worden gemaakt en in gebruik moeten worden geven, met deze factoren rekening is

[22] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.6, 'Wijziging begripsbepaling leegstaan en gebouw'.
[23] Memorie van toelichting, artikelsgewijs deel, artikel I, onderdeel A.
[24] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.6, 'Wijziging begripsbepaling leegstaan en gebouw'.
[25] Voorgesteld artikel 4, derde lid, onder a, en voor woningen voorgesteld artikel 7, derde lid, onder a, Leegstandwet.
[26] Artikelsgewijze toelichting op voorgesteld artikel 4, derde lid, onderdeel a, Leegstandwet.
[27] Zie aanwijzing 4.47 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[28] Hier is ook op gewezen in Atr, advies over Wet aanpak leegstand, 21 augustus 2025, p. 3. De toelichting bij het voorstel geeft hier geen reactie op.
[29] Op grond van voorgesteld artikel 4, derde lid, onderdeel d, en artikel 7, derde lid, onderdeel f, van de Leegstandwet.
[30] Zoals eisen wat betreft constructieve veiligheid, brandveiligheid en isolatie.
[31] Bijvoorbeeld in geval van horecabedrijven en bij bijzondere branches als coffeeshops en seksbedrijven.
[32] Atr, advies over Wet aanpak leegstand, 21 augustus 2025, p. 3.

gehouden.[33] Het is wenselijk dat de toelichting hierop ingaat, mede met het oog op de definitieve vaststelling van de termijn door het college, dat hierbij te maken heeft met een spectrum van normering door het voorstel. Dit gaat van ruime beoordelingsvrijheid ('een in de beschikking gestelde termijn') en minimale termijnen ('ten minste drie maanden') tot een redelijke termijn.[34] Tot slot is onduidelijk in hoeverre de tweede verlengingsmogelijkheid van de termijnen zich verhoudt tot de eerste verlengingsmogelijkheid.[35]

c. Conclusie

De Afdeling adviseert om deze onduidelijkheden in de begripsbepaling en de regeling van de leegstandbeschikking te verhelderen. Zij adviseert daartoe het wetsvoorstel en de toelichting op bovenstaande punten aan te passen.

4. Evaluatie

Het wetsvoorstel bevat een evaluatiebepaling.[36] Uit de toelichting valt op te maken dat het de bedoeling is dat de regering binnen vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel aan het parlement verslag doet van de doeltreffendheid en de effecten ervan in de praktijk.[37] De toelichting vermeldt niet aan de hand van welke methode de evaluatie zal plaatsvinden, op welke aspecten zij betrekking zal hebben en welke criteria daarbij worden gehanteerd.[38] Daardoor is het niet duidelijk of evaluatie daadwerkelijk inzicht zal kunnen geven in de doeltreffendheid en effecten van dit wetsvoorstel.[39] Voor de te evalueren aspecten ligt het in de rede om ook aandacht te besteden aan het instrument van de leegstandbelasting.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de aspecten waar de evaluatie betrekking op zal hebben en op de daarbij te hanteren methode en criteria. Daarnaast adviseert de Afdeling de evaluatiebepaling met inachtneming van de Aanwijzingen voor de regelgeving te formuleren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,
G.J.J. Heerma van Voss.

[33] Voorgesteld artikel 4, derde lid, onderdelen a en c, vierde en vijfde lid, en artikel 7, derde lid, onderdelen a en e, vierde en vijfde lid, van de Leegstandwet.
[34] Zie voetnoot 33 voor de vindplaats van de relevante artikelen. Voor de redelijke termijn geldt, zoals ook door het Atr op gewezen, dat met het gebruik van deze open term er een zeker risico geldt van geschillen over de interpretatie hiervan.
[35] Zie voorgesteld artikel 4, vijfde lid, en artikel 7, vijfde lid, in relatie tot voorgesteld artikel 4, vierde lid, en artikel 7, vierde lid, van de Leegstandwet.
[36] Artikel IV van het wetsvoorstel. De Afdeling wijst erop dat de evaluatiebepaling niet is opgesteld volgens aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Naar de letter vraagt de evaluatiebepaling onderzoek te doen naar de effecten van wijzigingen in deze wijzigingswet, in plaats van in de Leegstandwet.
[37] Memorie van toelichting, artikelsgewijs deel, artikel IV.
[38] Hierover onderdeel 5.1 van het Beleidskompas.
[39] Zie over wetsevaluaties het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 april 2025 over het voorstel van wet tot modernisering van de regels voor beroepsonderwijs, educatie en voortijdig schoolverlaten Caribisch Nederland (W05.25.00094/I), Kamerstukken II 2025/26, 36 878, nr. 4, punt 6 en de daar genoemde eerdere adviezen.

Tekst zoals toegezonden aan de Afdeling Advisering van de Raad van State: Wijziging van de Leegstandwet naar aanleiding van de evaluatie [KetenID WGK027555]

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is om de Leegstandwet te wijzigen om gemeenten meer mogelijkheden te bieden om sneller en effectiever leegstand van woonruimten en gebouwen tegen te gaan;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Leegstandwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 komt te luiden:

Artikel 1

1. Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:
distributiesysteembeheerder voor elektriciteit: distributiesysteembeheerder voor elektriciteit als bedoeld in artikel 1 van de Energiewet;
eigenaar: degene, die bevoegd is tot het in gebruik geven van een gebouw of een woonruimte;
gebouw: bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt en geen woonruimte is;
leegstaan: het niet of niet krachtens een zakelijk of persoonlijk recht in gebruik zijn zonder voorzienbaar einde, alsmede een gebruik dat de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan de werking van deze wet;
leegstandverordening: leegstandverordening als bedoeld in artikel 2;
Onze Minister: Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening;
plangebied: aaneengesloten gebied of een complex van woonruimten waarvoor concrete plannen bestaan voor de afbraak, nieuwbouw of herstructurering van de bestaande woonruimten;
woonruimte: besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden.

2. Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt onder woonruimte als bedoeld in het eerste lid, zowel zelfstandige woonruimte als bedoeld in artikel 234 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, als onzelfstandige woonruimte verstaan.

B

Het opschrift van hoofdstuk III komt te luiden:

Hoofdstuk III. Leegstandmelding en leegstandbeschikking bij gebouwen

C

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste wordt ‘de leegstand’ vervangen door ‘het leegstaan’, wordt ‘die leegstand’ vervangen door ‘dat leegstaan’ en wordt ‘burgemeester en wethouders’ vervangen door ‘het college van burgemeester en wethouders’.

2. In het tweede lid wordt ‘Burgemeester en wethouders houden’ vervangen door ‘Het college van burgemeester en wethouders houdt’ en wordt ‘de leegstand’ vervangen door ‘het leegstaan’.

3. In het derde lid wordt ‘omtrent’ vervangen door ‘over’.

4. vierde lid, wordt ‘vangen aan op de dag na de datum van inwerkingtreding’ vervangen door ‘vangen niet eerder aan dan de dag na de datum van inwerkingtreding’.

D

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘Burgemeester en wethouders voeren’ vervangen door ‘Het college van burgemeester en wethouders voert’ en wordt na ‘bedoeld in artikel 3,’ ingevoegd ‘of de ambtshalve vaststelling van het leegstaan’.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Het college van burgemeester en wethouders kan na het overleg of indien de eigenaar niet op de uitnodiging voor het overleg is ingegaan, een leegstandsbeschikking vaststellen.

3. Na het tweede lid worden drie leden toegevoegd, luidende:

3. Het college van burgemeester en wethouders kan in de leegstandbeschikking bepalen:
   a. welke voorzieningen door de eigenaar binnen een in de beschikking gestelde termijn worden getroffen om het gebouw of het leegstaande gedeelte daarvan geschikt te maken voor gebruik overeenkomstig de gebruiksfunctie, indien het gebouw daarvoor niet geschikt is. Uitsluitend voorzieningen die noodzakelijk zijn op grond van artikel 4.3, eerste lid, onderdeel a, van de Omgevingswet kunnen worden voorgeschreven;
   b. de maximale marktconforme huurprijs waartegen het gebouw of het leegstaande gedeelte daarvan mag worden verhuurd;
   c. een termijn van ten minste zes maanden waarbinnen het gebouw, zodra het geschikt is voor gebruik, in gebruik wordt genomen, indien het leegstaan langer duurt dan een in de leegstandverordening aangegeven termijn van ten minste twaalf maanden;
   d. andere voorwaarden die noodzakelijk zijn voor het zo spoedig mogelijk in gebruik nemen van het leegstaande gebouw, respectievelijk het leegstaande gedeelte daarvan.

4. De eigenaar kan gemotiveerd verzoeken om:
   a. de termijn, bedoeld in het derde lid, onderdeel a, eenmaal te verlengen met een door het college van burgemeester en wethouders te bepalen redelijke termijn;
   b. de termijn, bedoeld in het derde lid, onderdeel c, eenmaal te verlengen met een termijn van ten minste drie maanden.

5. Het college van burgemeester en wethouders kan op een gemotiveerd verzoek van de eigenaar besluiten om de termijn te verlengen en de in de oorspronkelijke leegstandsbeschikking opgenomen voorwaarden te wijzigen.

E

Het opschrift ‘Hoofdstuk IV. Voordracht gebruiker’ komt te vervallen.

F

Artikel 5 komt te luiden:

Artikel 5

De eigenaar is verplicht om binnen vier weken na beëindiging van het gebruik overeenkomstig dit hoofdstuk het leegstaan van het gebouw, respectievelijk het leegstaande gedeelte daarvan, te melden aan het college van burgemeester en wethouders, tenzij het gebouw, respectievelijk een gedeelte daarvan, langer dan één jaar in gebruik is geweest.

G

Na artikel 5 wordt ingevoegd een opschrift ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk IV. Leegstandmelding en leegstandbeschikking bij woonruimten

H

Artikel 6 komt te luiden:

Artikel 6

1. De gemeenteraad kan in de leegstandverordening bepalen dat het leegstaan van daarbij aangewezen categorieën woonruimten, gelegen in de gemeente of daarbij aangegeven delen van de gemeente, door de eigenaar wordt gemeld aan het college van burgemeester en wethouders, zodra dat leegstaan langer duurt dan een in die verordening aangegeven termijn van ten minste zes maanden.

2. In de leegstandverordening worden nadere regels gegeven over het melden, bedoeld in het eerste lid.

3. De termijn, bedoeld in het eerste lid, vangt niet eerder aan dan de dag na de datum van inwerkingtreding van de leegstandverordening, bedoeld in dat lid.

4. Het college van burgemeester en wethouders houdt een lijst bij van de overeenkomstig het eerste lid gemelde woonruimten. Op deze lijst houdt het college van burgemeester en wethouders ook de woonruimten bij, waarvan ambtshalve geconstateerd is dat deze leegstaan en waarvan het leegstaan gemeld had moeten worden door de eigenaar.

I

Artikel 7 komt te luiden:

Artikel 7

1. Het college van burgemeester en wethouders nodigt binnen drie maanden na ontvangst van de melding, bedoeld in artikel 6, eerste lid, of de ambtshalve vaststelling van het leegstaan de eigenaar van de woonruimte uit voor een overleg omtrent het gebruik ervan.

2. Het college van burgemeester en wethouders kan na het overleg of indien de eigenaar niet op de uitnodiging voor het overleg is ingegaan, een leegstandsbeschikking vaststellen.

3. Het college van burgemeester en wethouders kan in de leegstandbeschikking bepalen:
   a. welke voorzieningen door de eigenaar binnen een in de beschikking gestelde termijn worden getroffen om de woonruimte geschikt te maken voor bewoning, indien deze niet geschikt is en niet bestemd is voor afbraak of nieuwbouw. Het college van burgemeester en wethouders kan uitsluitend voorzieningen voorschrijven die noodzakelijk zijn conform het bij of krachtens artikel 4.3, eerste lid, onderdeel a, van de Omgevingswet, bepaalde;
   b. indien de woonruimte voor verhuur is bestemd: de maximale huurprijs, met dien verstande dat:
      1°. voor onzelfstandige woonruimte de huurprijs niet hoger is dan de krachtens artikel 10, eerste lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte geldende maximale huurprijs;
      2°. voor zelfstandige woonruimte waarvan de geldende maximale huurprijs niet hoger is dan het in artikel 3, tweede lid, van die wet bedoelde bedrag, de huurprijs niet hoger is dan de krachtens artikel 10, eerste lid, van die wet geldende maximale huurprijs;
      3°. voor zelfstandige woonruimte waarvan de geldende maximale huurprijs hoger is dan het in artikel 3, tweede lid, van die wet bedoelde bedrag, de huurprijs niet hoger is dan een marktconforme huurprijs;
   c. dat de eigenaar verhuurt met een vergunning als bedoeld in artikel 15, derde lid, indien de woonruimte voor verkoop, afbraak of nieuwbouw is bestemd en verhuur mogelijk is op grond van artikel 15;
   d. indien het een woonruimte betreft die voor afbraak of vernieuwbouw is bestemd en als woonruimte verhuurd kan worden op basis van artikel 15, eerste lid, onderdeel c: dat de eigenaar de woonruimte verhuurt met een vergunning als bedoeld in artikel 15, derde lid;
   e. een termijn van ten minste één maand waarbinnen de woonruimte, zodra zij geschikt is voor bewoning, in gebruik wordt genomen;
   f. andere voorwaarden die noodzakelijk zijn om de woonruimte zo spoedig mogelijk in gebruik te nemen.

4. De eigenaar kan gemotiveerd verzoeken om:
   a. de termijn, bedoeld in het derde lid, onderdeel a, eenmaal te verlengen met een door burgemeester en wethouders te bepalen redelijke termijn;
   b. de termijn, bedoeld in het derde lid, onderdeel e, eenmaal te verlengen met een termijn van ten minste een maand.

5. Het college van burgemeester en wethouders kan op een gemotiveerd verzoek van de eigenaar besluiten om de termijn te verlengen en de in de oorspronkelijke leegstandsbeschikking opgenomen voorwaarden te wijzigen.

J

Artikel 8 komt te luiden:

Artikel 8

De eigenaar is verplicht om binnen vier weken na beëindiging van het gebruik overeenkomstig dit hoofdstuk het leegstaan van de woonruimte te melden aan het college van burgemeester en wethouders, tenzij de woonruimte langer dan één jaar in gebruik is geweest.

K

In het opschrift van hoofdstuk V. wordt ‘omtrent’ vervangen door ‘over’.

L

Artikel 15 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘Burgemeester en wethouders kunnen’ vervangen door ‘Het college van burgemeester en wethouders kan’ en wordt ‘artikel 16, tiende lid, laatste zin, elfde en twaalfde lid’ vervangen door ‘artikel 16, negende lid, laatste zin, tiende en elfde lid’.

2. In het tweede lid wordt ‘eerste volzin’ vervangen door ‘eerste zin’ en worden aan het einde van dat lid twee zinnen toegevoegd, luidende:

Bij het formulier voegt de eigenaar een berekening volgens de artikelen 10, eerste lid, en 12, tweede lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte gegeven regels, van iedere woonruimte waarop de aanvraag betrekking heeft. Indien de aanvraag betrekking heeft op meerdere woonruimten in hetzelfde plangebied kan de vergunning, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, voor meerdere woonruimten worden verstrekt, ook indien nog niet alle woonruimten waarop de aanvraag betrekking heeft, leegstaan.

3. Het derde lid wordt als volgt gewijzigd:

a. In onderdeel a wordt na ‘leeg staat’ ingevoegd ‘, tenzij het een aanvraag betreft als bedoeld in het tweede lid, laatste zin’.

b. Onderdeel c komt te luiden:

c. de eigenaar de woonruimte niet in gebruik kan geven door verkoop of door verhuur met toepassing van de huurbescherming, bedoeld in de artikelen 271 tot en met 282 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek;

d. In onderdeel d wordt ‘onder *c*’ vervangen door ‘onderdeel c’.

4. In het zesde lid wordt ‘kunnen burgemeester en wethouders’ vervangen door ‘kan het college van burgemeester en wethouders’.

5. In het zevende lid wordt ‘eerste volzin’ vervangen door ‘eerste zin’.

6. Het achtste lid komt te luiden:

8. In afwijking van het zesde lid, tweede zin, kan de vergunning ten aanzien van woonruimte als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, niet worden verlengd.

7. In het tiende lid wordt ‘Beslissen burgemeester en wethouders’ vervangen door ‘Beslist het college van burgemeester en wethouders’, wordt ‘artikel 16, achtste lid’ vervangen door ‘artikel 16, zevende lid’ en wordt ‘burgemeester en wethouders hebben’ vervangen door ‘het college van burgemeester en wethouders heeft’.

8. In het elfde lid wordt ‘burgemeester en wethouders’ vervangen door ‘het college van burgemeester en wethouders’ en wordt ‘toewijzen’ vervangen door ‘toewijst’.

9. In het vijftiende lid wordt ‘Burgemeester en wethouders kunnen’ vervangen door ‘Het college van burgemeester en wethouders kan’.

M

Artikel 16 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt ‘artikel 15, eerste lid, onderdelen a, c en d’ vervangen door ‘artikel 15, eerste lid’.

2. Het tweede lid vervalt.

3. Het derde tot en met tiende lid worden vernummerd tot tweede tot en met negende lid.

4. In het zevende lid (nieuw) wordt ‘eerste volzin’ vervangen door ‘eerste zin’.

5. In het negende lid (nieuw), komen de eerste twee zinnen te luiden:

> Het college van burgemeester en wethouders stelt in de vergunning de maximale huurprijs vast op basis van de door de verhuurder bij de aanvraag overgelegde berekening, opgesteld overeenkomstig de regels gesteld krachtens artikel 10, eerste lid, en artikel 12, tweede lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte. Indien de overgelegde berekening niet overeenkomstig die regels is opgesteld, stelt het college de maximale huurprijs vast op basis van een berekening die wel aan die regels voldoet.

6. Na het negende lid (nieuw) wordt een lid ingevoegd luidende:

10. Indien de aanvraag betrekking heeft op meerdere woonruimten in hetzelfde plangebied, wordt in de vergunning per woonruimte waarop de aanvraag betrekking heeft de maximale huurprijs vermeld. Het negende lid, eerste tot en met derde zin, is van overeenkomstige toepassing.

7. In het elfde lid wordt ‘verbinden burgemeester en wethouders’ vervangen door ‘verbindt het college van burgemeester en wethouders’ en wordt ‘tiende lid’, tweede en derde zin, is van toepassing’ vervangen door ‘Het negende lid, tweede en derde zin, is van overeenkomstige toepassing’.

N

Artikel 17 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding ‘1.’ geplaatst en wordt ‘burgemeester en wethouders’ vervangen door ‘het college van burgemeester en wethouders’.

2. Er worden drie leden toegevoegd, luidende:

2. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in het gemeenteblad.

3. De distributiesysteembeheerder voor elektriciteit, dan wel een administratiekantoor dat ten behoeve van deze beheerder werkzaam is en beschikt over gegevens betreffende het elektriciteitsverbruik van aansluitingen op het net, verstrekt op verzoek van de in het eerste lid bedoelde ambtenaren de gegevens over het totale elektriciteitsverbruik over de zes maanden voorafgaand aan de dagtekening van het verzoek, met betrekking tot de in dat verzoek genoemde aansluitingen van woonruimten die zijn aangewezen in de leegstandverordening en ten aanzien waarvan een redelijk vermoeden van leegstaan bestaat. De verstrekking vindt uitsluitend plaats indien het elektriciteitsverbruik lager is dan het door de distributiesysteembeheerder gehanteerde normverbruik en geschiedt uitsluitend ten behoeve van het toezicht op en de handhaving van deze wet.

4. De verwerking van persoonsgegevens vindt uitsluitend plaats voor het toezicht op en de handhaving van deze wet. De gegevens worden niet langer bewaard dan noodzakelijk voor dat doel. Het college is verwerkingsverantwoordelijke.

O

Artikel 18 wordt als volgt gewijzigd:

1. In eerste lid, eerste zin wordt ‘de artikelen 3, eerste lid, en 7, derde lid’ vervangen door ‘de artikelen 3, eerste lid en 6, eerste lid’.

2. In het derde lid wordt ‘Burgemeester en wethouders zijn’ vervangen door ‘Het college van burgemeester en wethouders is’.

P

Artikel 19 komt te luiden:

Artikel 19

1. Leegstandverordeningen die zijn gebaseerd op een experiment op grond van artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet juncto artikel 4.30 van de Invoeringswet Omgevingswet, blijven tot een half jaar na inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van de Leegstandwet naar aanleiding van de evaluatie van kracht

2. Beschikkingen die gebaseerd zijn op een leegstandverordening die zijn gebaseerd op een op een leegstandverordening als bedoeld in het eerste lid, blijven rechtsgeldig.

Q

Artikel 21 komt te luiden:

Artikel 21

Deze wet wordt aangehaald als: Leegstandwet.

ARTIKEL II

In artikel 1 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht komt onderdeel c met betrekking tot de Leegstandwet te luiden:

c. artikel 16, negende lid, eerste zin en tiende lid, eerste zin

ARTIKEL III

In artikel 221a, eerste lid, van de Gemeentewet, wordt ‘woningen als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, van de Leegstandwet’ vervangen door ‘woonruimten als bedoeld in artikel 1 van de Leegstandwet’ en wordt ‘leegstaan als bedoeld in artikel 1, onderdeel d, van die wet’ vervangen door ‘leegstaan als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van die wet’.

ARTIKEL IV

Onze Minister zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de door die wet aangebrachte wijzigingen in deze wet.

ARTIKEL V

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In 2015 is de Wet kraken en leegstand geëvalueerd[1] en daarmee de instrumenten die gemeenten destijds hadden om leegstand aan te kunnen pakken. Vervolgens is in 2016 de verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet geëvalueerd[2]. Mijn ambtsvoorgangers hebben de Tweede Kamer hierover respectievelijk op 1 februari 2016[3] en 22 december 2016[4] geïnformeerd. Beide evaluaties gaven destijds geen reden tot beleidswijzigingen. Om gemeenten meer slagkracht te geven leegstand te bestrijden zijn per april 2021 wel extra (tijdelijke) mogelijkheden gecreëerd onder de Crisis- en Herstelwet (hierna: Chw) in de vorm van een experiment met de Leegstandwet.[5]

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 Chw mogelijk zijn gemaakt en de mogelijkheden van een leegstandbelasting (hierna: de evaluatie).[6] In het evaluatierapport worden aanbevelingen gedaan die in hoofdstuk twee worden beschreven. Naar aanleiding van deze aanbevelingen, de cijfers uit de Leegstandmonitor 2024 en op basis van gesprekken die in de voorbereiding van dit wetsvoorstel met de stakeholders zijn gevoerd, 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 in dit hoofdstuk. 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 wanneer gebouwen (waaronder in de huidige Leegstandwet ook woningen worden verstaan[7]) minimaal zes maanden leegstaan, een verplicht gesprek tussen eigenaar en de gemeente en een voordracht van een gebruiker voor het pand volgens 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.

---

1 Kamerstukken II, 2015/16, 31 560 nr. 36.
2 Kamerstukken II, 2016/17, 33 436 nr. 44.
3 Kamerstukken II, 2015/16, 31 560 nr. 36.
4 Kamerstukken II, 2016/17, 33 436 nr. 44.
5 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).
6 Kamerstukken II, 2024/25, 31 560 nr. 54.
7 In artikel 1, onderdeel b van de Leegstadwet is de begripsbepaling van gebouw opgenomen. Onder gebouw wordt verstaan: gebouw: gebouw als bedoeld in artikel 1, van de Woningwet. De begripsbepaling van gebouw in artikel 1 van de Woningwet, luidt: bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt. Daaronder vallen dus ook woonruimten. Door voorgestelde wijziging van de begripsbepaling van woning in artikel 1, onderdeel a van de Leegstandwet wordt onder een woonruimte verstaan: besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden..

2.2 Tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet

Het tweede deel van de Leegstandwet maakt tijdelijke verhuur mogelijk om 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 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 die 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 verhuring geldt dat er geen huurprijsbescherming is en het woningwaarderingsstelsel (WWS) niet van toepassing is. Als 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 groepsgewijze huisvesting.

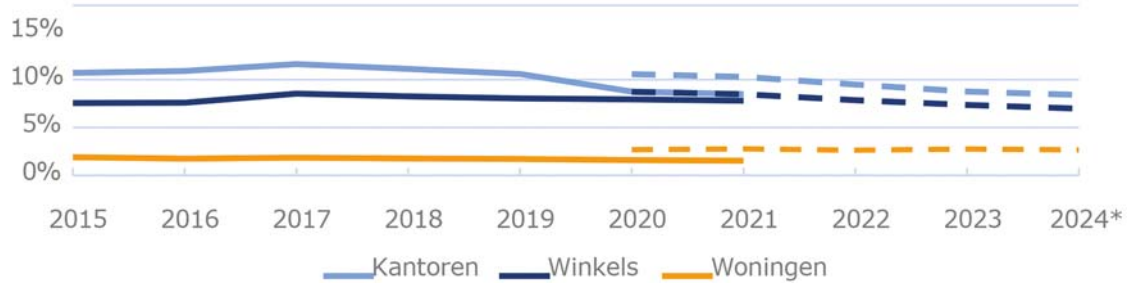
2.3 Tijdelijke instrumenten onder de Crisis- en herstelwet

In 2021 is een experiment toegevoegd onder de Chw[8]. Dit experiment voegt tijdelijk extra instrumenten voor bepaalde gemeenten toe aan de Leegstandwet via een leegstandverordening. 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 van het experiment 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. Daarom is het experiment verlengd tot 31 december 2029.[9] Deze verlenging wordt aangepast met dit wetsvoorstel (zie hoofdstuk 11).

2.4 Leegstandmonitor Centraal Bureau voor de Statistiek

Om een globaal beeld te schetsen over de leegstand in Nederland wordt in deze paragraaf 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.[10] 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; bewerkt door RIGO)



*cijfers voor 2024 van de voorlopige leegstand van het CBS, gepubliceerd op 1 mei 2024.

[8] https://wetten.overheid.nl/BWBR0027929/2022-09-16.
[9] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-20148.html.
[10] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2024/18/voorlopige-leegstandscijfers-van-vastgoed-1-januari-2024

Volgens de definitieve monitor 2024[11] wordt nader ingegaan op de structurele leegstand van woningen op peildatum 1 januari 2024. Het aantal langdurig leegstaande woningen (woningen die een jaar eerder ook leeg stonden) is met ongeveer 64.000 de afgelopen jaren stabiel gebleven. Een groot deel van die 64.000 langdurig leegstaande woningen verbruikt volgens het CBS toch nog energie en zijn daarom (deels) in gebruik. Als daarvoor wordt gecorrigeerd staan begin 2024 ongeveer 30.000 woningen administratief langdurig leeg.

Het CBS heeft in de leegstandmonitor van 2024 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[12] hebben met name te maken met sloop/verbouwing, dat de eigenaar ergens anders woont (tweede woning), dat de woning 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 daarom niet (direct) te benutten. Als hiervoor wordt gecorrigeerd blijven er ongeveer 12.600 langdurig leegstaande woningen over waar geen verklaring voor is gevonden.

In de door het CBS gepubliceerde Leegstandmonitor 2025.[13] is te zien dat voor woningen het beeld in 2025 vergelijkbaar is met 2024. Voorgaande is in onderstaande figuur schematisch weergeven.

Figuur 2. Leegstand van woningen 'afgepeld', als aandeel van onderzoekspopulatie, afgerond naar honderdtallen (bron: Leegstandmonitor 2024 en 2025, CBS; bewerkt door ministerie van VRO)

	2024		2025	
	Aantal woningen	Aandeel onderzoekspopulatie	Aantal woningen	Aandeel onderzoekspopulatie
ONDERZOEKSPOPULATIE	8.121.000	100%	8.201.000	100%
LEEG PER 1 JANUARI	189.000	2.3%	194.500	2.4%
JAAR EERDER OOK LEEG	64.000	0.8%	64.000	0.8%
NA ENERGIECORRECTIE	31.000	0.4%	25.000	0.3%
WAARVAN VERKLAARBAAR	18.000	0.2%	14.000	0.2%
NIET VERKLAARBAAR	13.000	0.2%	11.000	0.1%

Begin 2025 staan 27.170 niet woonobjecten langdurig leeg. Dit is vergelijkbaar met vorig jaar. De leegstand van kantoren is in aantal en totale oppervlakte nagenoeg gelijk gebleven ten opzichte van vorig jaar hoewel er bij de leegstand van winkels sprake is van een lichte daling.

3. Aanleiding van het wetsvoorstel

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 het Chw-experiment. Bij deze evaluatie is ook de mogelijkheid van een leegstandbelasting onderzocht. De evaluatie is uitgevoerd door het onderzoeksbureau RIGO.

3.1 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 van veel 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 sommige 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 instrumenten op basis van het Chw-experiment wijzen 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.

[11] Landelijke Monitor Leegstand 2024 | CBS.
[12] Het CBS hanteert de term 'energieverbruik', waaronder meer verstaan wordt dan alleen het elektriciteitsverbruik. In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting wordt alleen elektriciteitsverbruik bedoeld en als zodanig aangeduid.
[13] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2025/48/landelijke-monitor-leegstand-2025.

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. Vooral 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.

3.2 De aanbevelingen uit de evaluatie

In de evaluatie worden ook aanbevelingen gedaan die mede de aanleiding vormen van dit wetsvoorstel. 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 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 (collectieve vergunningen). Met zo'n vergunning kan op het niveau van een complex de vergunning in één keer worden afgegeven. Tot slot doet RIGO de aanbeveling om vergunningsvoorwaarden te wijzigen om misbruik van tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet uit te sluiten. 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.

3.3 Leegstandmonitor

Niet alleen de bevindingen en de aanbevelingen uit de evaluatie vormen de aanleiding van dit wetsvoorstel. Op basis van de cijfers uit de Leegstandmonitor blijkt dat leegstand van niet-woonruimte nog steeds aanzienlijk is. Wanneer er sprake is van problematische leegstand van niet-woonruimte kan dit volgens de betrokken gemeenten leiden tot leefbaarheidsproblematiek en onwenselijke situaties zoals verloedering. Hoewel de structurele leegstand van woningen procentueel erg klein is, is het Kabinet van mening dat in tijden van woningschaarste langdurige, en daarmee hardnekkig op te lossen, leegstand van woningen onwenselijk is.

4. Inhoud van het wetsvoorstel

Het voorliggende wetsvoorstel is gebaseerd op de aanbevelingen uit het evaluatierapport (instrumenten uit het Chw-experiment), de cijfers uit de Leegstandmonitor 2024 en op basis van gesprekken die in de voorbereiding van dit wetsvoorstel met de stakeholders zijn gevoerd. 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. Uit de evaluatie is gebleken dat leegstand in algemene zin een hardnekkig probleem is en dat gemeenten graag meer instrumenten willen om deze leegstand te bestrijden.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk onzelfstandige woonruimten te verhuren op basis van de Leegstandwet (4.1), behoudt de termijnen voor het verplichte gesprek tussen eigenaar en gemeente (4.2), schrapt het zelf voordragen van gebruikers door de gemeente (4.3), past de termijn aan voor ingebruikname van gebouwen (4.3), maakt de afgifte van collectieve vergunningen mogelijk (4.4.1), scherpt de regels aan voor tijdelijke verhuur van te koop staande koopwoningen (4.4.2), maakt het voor gemeenten mogelijk in een uiterst geval een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner voor het vaststellen van leegstand (4.5.1), maakt het voor gemeenten mogelijk het elektriciteitsverbruik op te vragen bij de distributiesysteembeheerder (4.5.2) en past een aantal begripsbepalingen aan in artikel 1 van de Leegstandwet aan (4.6).

4.1 Begripsbepaling 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 burgemeester en wethouders 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. Een leegstaande onzelfstandige woonruimte zou buiten de reikwijdte van de leegstandverordening komen te vallen waardoor tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet niet mogelijk zou zijn. 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, ten behoeve van de effectiviteit en doeltreffendheid van de Leegstandwet, om de betreffende artikelen ook van toepassing te verklaren op onzelfstandige woonruimte. Hiervoor wordt de begripsbepaling van 'woning' naar 'woonruimte' aangepast. Dit betekent dat wordt aangesloten bij de begripsbepaling van 'woonruimte', die zelfstandig of onzelfstandig kan zijn, zoals die ook in het experiment op basis van de Chw opgenomen is.

4.2 De leegstandverordening

Gemeenten zijn zowel verantwoordelijk voor het woonbeleid als het toezicht op en de handhaving van dit beleid. Binnen deze bevoegdheden van de gemeente zit evident de zorg om zicht te hebben op de mogelijkheden om de bestaande woningvoorraad optimaal te benutten. De gemeente kan zicht krijgen op leegstand door middel van de leegstandmelding. Naar aanleiding van gesprekken met gemeenten is gebleken dat het in de Chw experiment 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 daarom geen wijzigingen aan in de huidige termijn van zes maanden die nu in de Leegstandwet is opgenomen,omdat die termijn voldoende effectief blijkt. Vervolgens kan de gemeente door middel van het leegstandoverleg een afweging maken hoe zij de bestaande leegstaande woningvoorraad en gebouwen 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 het Chw experiment opgenomen bepaling dat het gesprek twee maanden na de ontvangst van de melding plaatsvindt, te beperkend werkt. Als in een gemeente een leegstandverordening van kracht wordt, is er veelal sprake van een piek van leegstandmeldingen en kan in die aanvangsperiode een vervolggesprek soms niet in twee maanden plaatsvinden. Een kortere termijn is op die manier niet doeltreffend. Daarom wordt de nu geldende termijn voor het leegstandoverleg dat binnen drie maanden moet plaatsvinden, niet gewijzigd met dit wetsvoorstel. Het verplichte gesprek tussen de gemeente en de eigenaar kan ook plaatsvinden als de gemeente ambtshalve heeft vastgesteld dat er sprake is van leegstand die langer duurt dan de in de leegstandverordening bepaalde termijn (op zijn kortst zes maanden) waarbinnen de leegstand gemeld had moeten worden door de eigenaar aan de gemeente.

4.3 De leegstandbeschikking

De voordracht van een nieuwe gebruiker, zoals deze nu 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 te moeten gaan naar een geschikte huurder of gebruiker. Daarnaast blijkt uit de evaluatie dat gemeenten dit instrument in de gemeentelijke praktijk niet efficiënt vinden bij de bestrijding van leegstand. Bij de voordracht door de gemeente kan de eigenaar zich afwachtend opstellen, terwijl het college van burgemeester en wethouder zich moet inspannen om bewoners of gebruikers aan te dragen bij de eigenaar. De praktijk leert dat eigenaren in dit scenario net zo lang kunnen afwachten totdat een huurder wordt voorgedragen die bereid is het gevraagde, soms meer dan de marktconforme huurprijs te betalen. Naast dat dit de effectiviteit van de Leegstandwet ondergraaft, zadelt dit de gemeente op met een hoge uitvoeringslast en laat de leegstand langer duren dan gewenst. Dit is niet te rechtvaardigen in een regio waar leegstand problematisch is. Daarom wordt met dit wetsvoorstel de voordracht door de gemeente van een huurder geschrapt.

Zoals in paragraaf 2.3 is beschreven is het onder het Chw-experiment tijdelijk mogelijk gemaakt om in plaats van de voordracht van een gebruiker als gemeente een verplichting op te leggen aan een eigenaar van een woonruimte om die weer in gebruik te nemen of te geven. Voorgesteld wordt om in aanvulling hierop 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 niet wil meewerken om de leegstand op te lossen, hetgeen mogelijk leidt tot leefbaarheidsproblemen. Dit kan bijvoorbeeld door het zelf in gebruik te nemen door de eigenaar, met behulp van reguliere of tijdelijke verhuur of via een leegstandbeheerder. Door ook bij niet-woningen ingebruikname af te kunnen dwingen wordt de reikwijdte van de Leegstandwet verruimd, wat tot een doeltreffendere bestrijding van dit type

leegstand leidt. Deze verplichting kan worden opgenomen in de leegstandbeschikking 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) na het aanbrengen van eventuele voorzieningen het pand overeenkomstig de gebruiksfunctie weer in gebruik te laten nemen dan wel in gebruik te geven. Daarom wordt voorgesteld dat de gemeente eigenaren van gebouwen en woonruimten kan verplichten het gebouw of de woonruimte in overeenstemming met de gebruiksfunctie en de bestemming in gebruik te (laten) nemen. Het wetsvoorstel beperkt de gemeente die van de eigenaar verlangt het gebouw of de woonruimte geschikt te maken voor gebruik tot de eisen van bouwregelgeving. Voorgesteld wordt, dat de huidige termijn hiervoor op verzoek van de eigenaar door het college van burgemeester en wethouders kan worden verlengd (met minimaal drie maanden voor gebouwen (niet-woningen) 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. De gemeente kan op grond van de vigerende Leegstandwet al een door hen bepaalde redelijke termijn stellen om een pand gebruiksklaar te maken in verband met een mogelijke bindende voordracht waarvan wordt voorgesteld deze te vervangen voor een verplichte ingebruikname.

Met dit wetsvoorstel wordt aan gemeenten de mogelijkheid gegeven deze redelijke termijn voor het geschikt maken van een pand te verlengen met een door hen bepaalde redelijke termijn. Kort gezegd wordt dus een mogelijkheid toegevoegd. Dit wordt voorgesteld aangezien er zich tijdens het gereed maken onvoorziene omstandigheden kunnen voordoen waardoor langer de tijd nodig is om aan de opgelegde verplichting te kunnen voldoen. In de genoemde leegstandbeschikking kan de gemeente bij leegstaande woonruimten en gebouwen eveneens de maximale huurprijs vaststellen. Vanuit het oogpunt van rechtsbescherming staat tegen de leegstandbeschikking bezwaar en beroep open. Als er op grond van artikel 8 van de Huisvestingswet 2014 een vergunningsplicht in de gemeente is ingesteld voor het in gebruik geven of nemen van een woonruimte blijft die verplichting van toepassing bij de verplichte ingebruikname van woningen. Dit betekent dat ook bij het opleggen van het verplicht in gebruik nemen van een in de huisvestingsverordening aangewezen woonruimte een huisvestingsvergunning moet worden aangevraagd.

4.4 Tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet

4.4.1 Afgifte collectieve vergunningen

Onder de Leegstandwet is het mogelijk om tijdelijk te verhuren met een vergunning, verleend door het college van burgemeester en wethouders. Uit de evaluatie van het experiment onder Chw op het onderdeel tijdelijke verhuur is gebleken dat het wenselijk is om collectieve vergunningen mogelijk te maken. In de praktijk is het onduidelijk of het op basis van de huidige Leegstandwet mogelijk is om meerdere vergunningen voor tijdelijke verhuur met één beschikking af te geven. Dit levert onduidelijkheid op in de uitvoering en juridische risico's als 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 leegstaat. Het is in zo'n geval wenselijk dat, in afwachting van het vertrek van de laatste bewoners, de leeggekomen appartementen op basis van de Leegstandwet tijdelijk kunnen worden verhuurd. Deze vergunningen moeten nu 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. Daarom wordt voorgesteld om voor een heel complex één collectieve vergunning af te geven. Uit de evaluatie en gesprekken met stakeholders is gebleken dat op deze wijze meer gebruik zou kunnen worden gemaakt van tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet. Hierdoor wordt de bestaande voorraad beter benut waarmee het instrument als effectiever kan worden beschouwd. 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.

Voor overige categorieën wordt het niet noodzakelijk geacht een collectieve vergunning 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 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. Voor de categorie 'wonen in een gebouw' (WIEG), omdat in een dergelijk gebouw geen zittende huurders aanwezig zijn.

4.4.2 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 Leegstandwet (Stb. 2013, 264), is 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 vallen. 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 bij tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet. De huurprijsbescherming geldt in dit geval alleen voor onzelfstandige woningen, en zelfstandige woningen die op basis van het woningwaarderingsstelsel (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 via openbare bronnen 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. 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. Tegelijkertijd wordt de huurprijsbescherming van de huurders van deze woningen effectief gewaarborgd.

4.4.3 Vastellen maximale redelijke huurprijs

Bij tijdelijke verhuringen op basis van de Leegstandwet wordt, daarvoor een leegstandvergunning aanvraagt, voorgesteld dat niet langer de gemeente verantwoordelijk is voor het vaststellen van een maximaal redelijke huurprijs, als de woonruimte binnen het gereguleerde huursegment zou vallen. Dit ligt voor de hand omdat een gemeente anders bij elke vergunningsaanvraag ter beoordeling van de huurprijs een puntentelling volgens het woningwaarderingsstelsel moet uitvoeren bij de betreffende woonruimte. Aanvullend geldt dat op basis van de Wet goed verhuurderschap (Wgv) al een informatieplicht bestaat voor de verhuurder om de huurder te informeren over de maximaal redelijke huurprijs. De verhuurder verstrekt in dit geval een puntentelling bij de huurovereenkomst. Deze informatieverplichting geldt ook bij tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet. Als de gemeente het vermoeden heeft dat de huurprijs in de aanvraag afwijkt van de, indien van toepassing, maximaal redelijke huurprijs op basis van het woningwaarderingsstelsel, kan die de voorgestelde huurprijs aanpassen. Zij bepalen in de vergunning dan de maximaal redelijke huurprijs op basis van het woningwaarderingsstelsel.

4.5 Toezicht en handhaving: de mogelijkheid elektriciteitsverbruik op te vragen

Als gemeenten het elektriciteitsverbruik van een woonruimte kennen, kunnen ze daaruit afleiden of er mogelijk sprake is van leegstand. Momenteel 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 een vermoeden van leegstand te kunnen achterhalen of er elektriciteit wordt verbruikt in de woonruimte, kan in een vroeg stadium al worden achterhaald of er mogelijk sprake is van leegstand. Daarom wordt voorgesteld om de door het college van burgemeester en wethouders (aangewezen toezichthouder) de bevoegdheid te geven om het elektriciteitsverbruik op te kunnen vragen bij de distributiesysteembeheerder voor adressen waar leegstand wordt vermoed. Het is hierbij van belang dat de gemeente aanleiding heeft om te vermoeden dat er sprake is van leegstand en dat vermoeden kan uitsluiten als er sprake is van een noemenswaardig elektriciteitsverbruik. Dit vermoeden is nodig om aan de eigenaar van de woning te kunnen verklaren waarom het elektriciteitsverbruik is opgevraagd bij de distributiesysteembeheerder. Het is niet nodig dat dit vermoeden aan de distributiesysteembeheerder wordt overlegd. Dit helpt gemeenten om met bureauonderzoek sneller en voor meer adressen te bepalen of er mogelijk sprake is van leegstand. Daardoor hoeven er minder

fysieke controles plaats te vinden en kan de beperkte handhavingscapaciteit efficiënter en effectiever worden ingezet. De gemeente verzoekt in dat geval de distributiesysteembeheerder voor elektriciteit[14] [15] om het elektriciteitsverbruik van mogelijk leegstaande woningen aan te leveren. De aanvraag van de gemeente bij de distributiesysteembeheerder voor het elektriciteitsverbruik voor een bepaald adres heeft betrekking op de periode van zes maanden voorafgaande aan deze aanvraag. Deze zes maanden corresponderen met de meldplicht die voortvloeit uit de leegstandverordening. Wanneer er zes maanden lang geen sprake is van noemenswaardig elektriciteitsverbruik, kan dit aanleiding geven om het adres fysiek te inspecteren op leegstand. Uiteraard kan de toezichthouder (gemeente) alleen het elektriciteitsverbruik opvragen van die woonruimten die zijn aangewezen in de leegstandverordening. De toezichthouder zal verder moeten specificeren waarom van specifieke adressen het elektriciteitsverbruik wordt opgevraagd. Het is niet mogelijk om in een verzoek het elektriciteitsverbruik op te vragen van alle in de leegstandverordening aangewezen categorieën van woonruimten, maar bijvoorbeeld wel van de adressen waarop niemand is ingeschreven in BRP. De gegevens die worden verstrekt door de distributiesysteembeheerder voor elektriciteit kunnen uitsluitend gebruikt worden voor het toezicht op en de handhaving van de Leegstandwet om te kunnen bepalen of een woonruimte daadwerkelijk leeg staat. De gegevens kunnen dus bijvoorbeeld niet gebruikt worden om bij woonruimten waar niemand is ingeschreven, maar toch sprake is van elektriciteitsverbruik, te achterhalen of dat gebruik veel hoger is dan het gebruik van een gemiddeld huishouden. De gegevens mogen door gemeenten verwerkt worden, zo lang als noodzakelijk is voor het doel waarvoor zij verkregen zijn. Buiten dit doel mogen deze gegevens niet verder verstrekt worden.

Het verzoek dat wordt ingediend bij de distributiesysteembeheerder voor elektriciteit gaat specifiek om de volgende gegevens. Allereerst wordt op basis van dagen vastgesteld of er sprake is van zes maanden leegstand. Daarbij moet het gaan om actuele gegevens (in tegenstelling tot geschatte gegevens), zodat het niet gaat om een theoretisch verbruik. Daarom zal een verzoek bij de distributiesysteembeheerder voor elektriciteit worden ingediend per adres of groep adressen om het actuele totale elektriciteitsverbruik over de afgelopen zes maanden[16], uitgaande van de dagtekening van het verzoek, te kennen. Dit is het zogenoemde *'sliding window'* verbruik. Een aanvraag om het elektriciteitsverbruik van en adres in te zien kan elke dag door de gemeente worden ingediend bij de distributiesysteembeheerder. Distributiesysteembeheerders zijn gehouden aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) daarom zullen zij zo min mogelijk datavelden in de dataset delen. Om te bezien of er een indicatie is van leegstand zullen gemeenten daarom alleen toegang krijgen tot identificerende gegevens van aansluiting die onder de landelijke norm zitten en die binnen de betreffende gemeenten zijn aangesloten. Dit betekent dat als een elektriciteitsverbruik onder de landelijke norm ligt of zich niet binnen de gemeente bevindt van wie de aanvraag ontvangen is, het elektriciteitsverbruik niet wordt gedeeld. Dit voorkomt dat onnodig veel informatie over de bewoner bij de gemeente terecht komt. Bij energieverbruik boven de landelijke norm is dit verbruik niet doelmatig omdat dan in elk geval geen sprake is van een indicatie voor leegstand op basis van het elektriciteitsverbruik. Het opvragen van het elektriciteitsverbruik is alleen mogelijk als de betreffende aansluiting beschikt over een zogenoemde slimme meter. Daarbij is het aanleveren van een adres waarop de aansluiting aanwezig is voldoende en is geen EAN-code nodig. Dit voorkomt dat een gemeente een woning zou moeten binnentreden om de EAN-code van de aansluiting te achterhalen. Aanvragen en ontvangen van deze gegevens gaat via het Normo, dat sinds 1 januari 2026 de aangewezen gegevensuitwisselingsentiteit (GUE) binnen de Energiewet functioneert. Alleen geselecteerde gebruikers hebben toegang tot het Normo. Een gemeente is zelf bevoegd om aan de hand van het opgevraagde elektriciteitsverbruik te bepalen of er sprake is van noemenswaardig elektriciteitsverbruik en dus op basis daarvan te bepalen of een woning mogelijk leeg zou kunnen staan of niet. Daarbij zou kunnen worden aangesloten bij de methode die het CBS toepast voor de jaarlijkse leegstandmonitor.

4.6 Wijziging begripsbepaling leegstaan en gebouw

De Tweede Kamer heeft bij de behandeling van de Fiscale verzamelwet 2026 een amendement van Stultiens en De Hoop (GL/PvdA)[17] aangenomen. Het amendement wijzigt de Gemeentewet in die zin, dat voor gemeenten de mogelijkheid wordt gecreëerd een leegstandbelasting op te leggen aan eigenaren van woningen die langer dan één jaar leeg staan. Het wetsvoorstel is op 2 december 2025 door de Eerste Kamer aangenomen.

Hoewel gemeenten al instrumenten kunnen gebruiken op grond van de Leegstandwet en deze worden

[14] https://www.energievergelijk.nl/onderwerpen/netbeheerders.
[15] Naar aanleiding van een verzoek van brancheorganisatie Netbeheer Nederland (NN) wordt in lijn met de Energiewet de term 'distributiesysteembeheerder voor elektriciteit' in plaats van 'netbeheerder' opgenomen in de wettekst van het wetsvoorstel.
[16] Het gaat hier dus om één waarde.
[17] Kamerstukken II, 2025/26, 36 735, nr. 18.

uitgebreid met dit wetsvoorstel, kan volgens de regering een leegstandbelasting en de voorgestelde wijziging in de Leegstandwet naast elkaar bestaan. De Gemeentewet is generiek van toepassing op alle gemeenten, maar de instrumenten uit hoofdstuk 3 en 4 uit de Leegstandwet kunnen alleen worden gebruikt als een gemeente een lokale leegstandverordening heeft ingesteld. Dit wetsvoorstel en het genoemde amendement introduceren verschillende bevoegdheden voor gemeenten om de leegstand aan te pakken die gemeenten ondersteunend aan elkaar kunnen inzetten. Zo kunnen gemeenten met een leegstandverordening tijdens het verplichte gesprek eigenaren sneller overtuigen van de noodzaak de leegstand van de woning op te heffen aangezien er, indien van toepassing, een leegstandbelasting kan worden opgelegd. Het amendement verwijst naar twee artikelen in de huidige Leegstandwet. Dat betreft de begripsbepaling van 'woning' en van 'leegstaan' Die laatste definitie is op dit moment niet adequaat geformuleerd in de Leegstandwet en laat ruimte voor gemeenten om ook een belasting op te leggen aan eigenaren van woningen waarvan de leegstand verklaarbaar is. Deze onduidelijkheid ondermijnt de effectiviteit van de in te voeren leegstandsbelasting, daarom wordt voorgesteld om de definitie aan te passen.

De wijziging houdt in dat de term 'voorzienbaar einde' wordt toegevoegd aan de huidige begripsbepaling van leegstaan. Dit betekent dat wanneer de leegstaand over een voorzienbaar einde beschikt, er geen sprake is om van 'leegstaan' in de zin van de Leegstandwet. Bij de toepassing van het begrip zonder voorzienbaar einde, wordt aangesloten bij de geest van de Leegstandwet. De Leegstandwet heeft als doel om leegstand te beëindigen. Als er een voorzienbaar einde is, zal de woning of het gebouw niet langer onderhevig aan leegstand zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij personeel dat langdurig is uitgezonden naar het buitenland, maar wel de eigen woning in Nederland aanhoudt. Ook geldt dat bij woonruimten die als tweede woning functioneren, geen sprake kan zijn van leegstaan in de zin van de Leegstandwet. Hierbij is de woonruimte ten minste een deel van het jaar in gebruik door de eigenaar. Het is aan de eigenaar om aan te tonen dat de leegstand over een voorzienbaar einde beschikt. Als door de gemeente een vergunning wordt afgegeven om tijdelijke te verhuren op basis van de Leegstandwet, en de eigenaar gaat vervolgens over op verhuur, kan er geen sprake zijn van leegstand. Deze toevoeging aan de begripsbepaling van leegstaan als werkbare optie is geverifieerd bij maatschappelijke stakeholders. Vanwege de invoering van de leegstandbelasting in de Gemeentewet en om andere praktische bezwaren kan niet aangesloten worden bij de definitie van 'leegstaan' in de experimenteerbepaling op de Leegstandwet in de Chw. De praktische bezwaren zien vooral op de inclusie van tweede woningen in de definitie in de experimenteerbepaling en het ontbreken van 'voorzienbaarheid' voor de werking van de leegstandbelasting.

Ook voor de begripsbepaling van 'gebouw' wordt aangesloten bij de experimenteerbepaling. Hiermee wordt afgeweken van de begripsbepaling van 'gebouw' in artikel 1 van de Woningwet. Met gebouw wordt in de Leegstandwet zo specifiek bedoeld gebouwen die geen woning vormen, omdat voor niet-woningen een ander regime geldt dan voor woningen.

5. Onderzochte alternatieven

Voor wat betreft de mogelijkheid voor gemeenten om het elektriciteitsverbruik 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 distributiesysteembeheerder voor elektriciteit. 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 elektriciteitsverbruik op te vragen voor ander type vastgoed dan woningen maar dit is niet proportioneel 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 elektriciteitsverbruik ook echt wat zegt. Het zou daarom een onredelijke inspanningsverplichting zijn voor een distributiesysteembeheerder voor elektriciteit om ook op verzoek van de gemeente het elektriciteitsverbruik 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. Met de in paragraaf 4.6 genoemde wijziging van de Gemeentewet (via een amendement) hebben gemeenten inmiddels de mogelijkheid gekregen een leegstandbelasting te heffen.

6. Verhouding tot hoger recht

6.1 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)[18] 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 huidige Leegstandwet kan een eigenaar van een leegstaand gebouw of een leegstaande woonruimte verplicht worden om deze leegstand te melden en wordt hij uitgenodigd voor een overleg met het college van burgemeester en wethouders waarna het college van burgemeester en wethouders een gebruiker voor het gebouw kan voordragen. Ook kan het college van burgemeester en wethouders de eigenaar verplichten tot het geschikt maken van een gebouw of woonruimte voor ingebruikname. Daarnaast geldt al voor drie van de vier categorieën woonruimten (te weten, te koop staande huurwoning, wonen in een gebouw, en sloop en (ver)nieuwbouw) een maximering van de te vragen huurprijs op basis van het woningwaarderingsstelsel bij tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet. Tenslotte omvat de huidige reikwijdte van de Leegstandwet alle zelfstandige woonruimten. Onderstaande drie inhoudelijke voorstellen zijn mogelijke nieuwe beperkingen van het eigendomsrecht.

In dit wetsvoorstel wordt voor zover relevant in het kader van het eigendomsrecht uitsluitend geregeld dat in plaats van de voordracht van een gebruiker door de gemeente de eigenaar verplicht kan worden tot het in gebruik nemen of geven van het gebouw. Deze maatregel heeft mogelijk gevolgen 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 wel van regulering. De eigenaar kan nog steeds niet zonder meer het gebouw of de woonruimte laten leegstaan, maar heeft nu wel de vrijheid om zelf een gebruiker of huurder te vinden en/of er zelf te gaan wonen. De eigenaar krijgt hierbij te maken met de kosten van het vinden van een huurder of gebruiker, als hij besluit het gebouw of de woning niet zelf in gebruik te nemen. Het is niet eenduidig vast te stellen met welke kosten een eigenaar geconfronteerd wordt, omdat vooraf niet duidelijk is op welke wijze zij dit willen realiseren. Daar tegenover staat dat de eigenaar huurinkomsten kan genereren bij (tijdelijke) verhuur.

Een ander gevolg van dit wetsvoorstel is dat de maximaal redelijke huurprijs nu voor alle categorieën woningen in de leegstandbeschikking op basis van het woningwaarderingsstelsel bepaald wordt, indien van toepassing. Dit is nieuw in het geval van een te koop staande koopwoning die op basis van de Leegstandwet tijdelijk verhuurd wordt. De inmenging is beperkt van aard en laat de kern van het eigendomsrecht intact, die bovendien alleen geldt voor nieuwe verhuringen op basis van de Leegstandwet. Het eigendomsrecht wordt in die mate beperkt voor zover de maximaal redelijke huurprijs volgens het woningwaarderingsstelsel verschilt van de marktconforme huurprijs. Dit is afhankelijk van de kwaliteit van de woonruimte, uitgedrukt in WWS-punten, en de lokale marktomstandigheden. De financiële gevolgen zijn daarom niet eenduidig te bepalen. Bovendien geldt de verplichting rekening te houden met het woningwaarderingsstelsel ook voor alle andere woonruimten die binnen het gereguleerde segment vallen en (tijdelijk) verhuurd worden.

Het toevoegen van onzelfstandige woonruimten aan de Leegstandwet, is een inperking van het eigendomsrecht van eigenaren van een leegstaande onzelfstandige woonruimte, omdat zij nu onder de reikwijdte komen te vallen van de Leegstandwet. Hier zijn geen financiële consequenties aan verbonden voor wat betreft de huurprijs, omdat alle onzelfstandige woonruimten al gemaximeerd zijn in huurprijs op basis van het woningwaarderingsstelsel onzelfstandig. Wel krijgen eigenaren van onzelfstandige woonruimte te maken met de administratieve lasten die volgen uit de Leegstandwet. Daarbij zijn eerdergenoemde punten, zoals genoemd bij zelfstandige woonruimten, van toepassing in geval van het verplicht in gebruik geven van de onzelfstandige woonruimte.

Gelet op het voorgaande zijn de voorgestelde maatregelen kwalificeren als regulering van eigendom en niet als ontneming.

[18] EHRM, 23 september 1982, Sporrong en Lönnroth/Zweden, zaaknummers 7151/75 en 7152/75.

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

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'[19] 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 verordening.

Om als beperkingsgrondslag te kunnen dienen, moet de maatregel voldoen aan diverse eisen. Op de eerste plaats moet de maatregel kenbaar en toegankelijk ('accessibility')[20] zijn. Daarnaast dient de maatregel voorzienbaar ('foreseeability')[21] te zijn en rechtszekerheid 'guarantees against arbitrariness')[22] te bieden. Dat een maatregel voorzienbaar moet zijn houdt in dat de beperking op het eigendomsrecht met voldoende precisie[23] moet zijn vastgelegd, zodat de justitiabelen hun gedrag daarop kunnen afstemmen.[24] Dit laatste houdt ook in dat iedere vorm van willekeur[25] moet worden voorkomen. Wettelijke bevoegdheden die op een geheel onverwachte manier kunnen worden aangewend en uitgeoefend ontberen volgens het EHRM een reële wettelijke basis.[26]

Uit de jurisprudentie volgt dat als 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, aan de voorwaarde wordt voldaan dat de maatregel is voorzien bij wet.[27]

De mogelijke beperkingen die voortvloeien uit de Leegstandswet zijn opgenomen in een wet in formele zin en de aanwijzing van gebouwen en woningen vindt 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.

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 voorgestelde maatregelen dienen meerdere door het EHRM erkende doelen van algemeen belang. In de eerste plaats dragen zij bij aan het tegengaan van langdurige en onverklaarde leegstand in een woningmarkt die wordt gekenmerkt door schaarste. Het bevorderen van de beschikbaarheid van woonruimte en het tegengaan van sociale ongelijkheid op de woningmarkt zijn legitieme doelen in de zin van artikel 1 EP EVRM. In de tweede plaats beogen de maatregelen negatieve effecten van leegstand op de leefbaarheid te voorkomen, zoals verloedering en vermindering van sociale veiligheid. Deze negatieve effecten spelen zowel bij leegstand van woonruimten als gebouwen. In de derde plaats wordt beoogd speculatieve leegstand tegen te gaan, waarbij vastgoed zonder redelijke grond langdurig aan het gebruik wordt onttrokken. Hierbij geldt ook dat deze negatieve effecten spelen bij zowel woonruimten als gebouwen.

Deze doelstellingen over woonruimten sluiten aan bij de in artikel 22, tweede lid, van de Grondwet neergelegde zorg van de overheid voor de bevordering van voldoende woongelegenheid. Vastgoed vervult niet uitsluitend een vermogensrechtelijke functie, maar heeft ook een maatschappelijke dimensie. In een situatie van woningnood mag van eigenaren worden verwacht dat zij leegstand niet zonder goede reden laten voortbestaan. 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

[19] EHRM, 12 juni 2012, Lindheim/Noorwegen, zaaknummers 13221/08 en 2139/10.
[20] EHRM, 19 november 1999, Špaček, s.r.o./Tsjechië, zaaknummer 26449/95, r.o. 57–60.
[21] EHRM, 9 juni 2005, Baklanov t. Rusland, zaaknummer 68443/01, r.o. 46.
[22] EHRM, 2 juni 2014, East West Alliance Limited/Oekraïne, zaaknummer 19336/04, r.o. 167; EHRM, EHRM, 13. januari 201, Ümsped Paket Dervisi SaN. Ve Tic. A.S./Bulgarije, zaaknummer 3503/08, r.o. 37; EHRM, 13. oktober 2021, Yel e.a./Turkije, zaaknummer 28241/18, r.o. 89.
[23] 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.
[24] EHRM 22 september 1994, Hentrich/Frankrijk, zaaknummer 13616/88, r.o. 42.
[25] EHRM, 2 juni 2014, East West Alliance Limited/Oekraïne, zaaknummer 19336/04, r.o. 167; EHRM, 13 januari 2016, Ünsped Paket Servisi SaN. Ve TiC. A.Ş./Bulgarije zaaknummer 3503/08, r.o. 37.
[26] EHRM 24 mei 2005, Sildedzis/Polen, zaaknummer 45214/99 r.o. 48.
[27] EHRM, 2 juni 2014, East West Alliance Limited/Oekraïne, zaaknummer 19336/04, r.o. 167; EHRM, 13 januari 2016, Ünsped Paket Servisi SaN. Ve TiC. A.Ş./Bulgarije zaaknummer 3503/08, r.o. 37.

eigendomsrecht te reguleren. Daarnaast is het van belang om leegstaande gebouwen zo snel mogelijk opnieuw te benutten vanuit leefbaarheid en speculatie bezien. Dit is ook een gerechtvaardigde reden om het eigendomsrecht te reguleren.

Deze doelstellingen passen binnen de volgende door het EHRM erkende legitieme doelstellingen: het tegengaan van sociale onrechtvaardigheden ('social injustices') op de woningmarkt[28] , het voorkomen van vastgoedspeculatie[29], het vergroten van de beschikbaarheid van woningen voor redelijke prijzen voor minder vermogende personen[30] en het voorkomen van leefbaarheidsproblemen[31]. De inmenging dient daarom een legitiem algemeen belang.

De inmenging is proportioneel.

Een maatregel is een proportionele inmenging in het eigendomsrecht als 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 een eerlijke balans bestaat op het niveau van de regeling en daarna of in een individueel geval geen sprake is van een buitensporige individuele last voor de betrokkene.

De bevoegdheid om een eigenaar te verplichten een gebouw of woonruimte in gebruik te nemen of te geven vervangt de huidige bevoegdheid tot voordracht van een gebruiker. De eigenaar behoudt de vrijheid om zelf te bepalen op welke wijze aan de verplichting wordt voldaan (bijvoorbeeld door verkoop, reguliere verhuur, tijdelijke verhuur of eigen gebruik). De maatregel wordt uitsluitend toegepast na voorafgaand overleg, kan alleen worden ingezet bij aantoonbaar langdurige leegstand, is gebonden aan minimale wettelijke termijnen, laat de eigendomstitel volledig intact en waarborgt volledige rechtsbescherming via bezwaar en beroep. De maatregel verplicht niet tot overdracht van eigendom en laat de mogelijkheid tot exploitatie en inkomstenverwerving bestaan. Daarmee blijft de kern van het eigendomsrecht onaangetast.

Als een eigenaar daarvoor kiest om een te koop staande koopwoning die hij tijdelijk wil verhuren op basis van de Leegstandwet te verhuren, moet dat met een maximale redelijke huurprijs op basis van het WWS. Hiermee wordt aangesloten op dezelfde regels die gelden voor andere huurwoningen die tot het gereguleerde segment behoren. Bovendien geldt deze verplichting alleen voor nieuwe verhuringen op basis van de Leegstandwet, waardoor geen sprake is van een financieel nadeel voor bestaande verhuringen op basis van de Leegstandwet. Van een disproportionele inmenging is geen sprake, omdat de beperking aansluit bij de al bestaande huurprijsregulering in het gereguleerde segment en er primair op is gericht misbruik te voorkomen.

Daarnaast kan de bevoegdheid om ook leegstaande onzelfstandige woonruimte in de leegstandverordening te kunnen aanwijzen, enige impact hebben omdat eigenaren bijvoorbeeld geconfronteerd kunnen worden met een meldplicht. De financiële gevolgen hiervan zijn omschreven in paragraaf 6.1. Deze financiële gevolgen wegen volgens de regering minder zwaar dan het te dienen belang ervan, namelijk het in gebruik geven of nemen van woonruimte die anders zou blijven leegstaan in een markt die gekenmerkt wordt door grote schaarste. Daarnaast wegen de negatieve gevolgen van leegstand voor de leefbaarheid zwaarder dan de beperkte impact die de voorgestelde maatregelen voor eigenaren meebrengen. Het onder de reikwijdte brengen van dit wetsvoorstel van onzelfstandige woonruimte vergroot de toepasbaarheid van het instrumentarium maar introduceert geen nieuwe of zwaardere huurprijsregulering dan al geldt onder het woningwaarderingsstelsel.

De uitvoering van de maatregel moet ook op individueel niveau proportioneel zijn. De maatregel mag namelijk niet leiden tot een individuele en buitensporige last. In dit wetsvoorstel worden een beperkt aantal nieuwe maatregelen opgenomen die slechts een beperkte inbreuk op het eigendomsrecht zijn. De toepassing van de leegstandbeschikking vergt een individuele belangenafweging van het college. Daarbij dient het college rekening te houden met concrete omstandigheden van het geval, waaronder: de reden van leegstand, de financiële positie van de eigenaar en de uitvoerbaarheid van de verplichting. Hiermee wordt gewaarborgd dat in individuele gevallen geen buitensporige last ontstaat.

De voorgestelde maatregelen kwalificeren als regulering van het gebruik van eigendom in het algemeen belang. Zij zijn voorzien bij wet, dienen legitieme doelen en bewaren een redelijke verhouding tussen het nagestreefde publieke belang en de bescherming van het eigendomsrecht.

---

[28] EHRM, 21 februari 1986, James e.a. t. UK, zaaknummer 8793/79, r.o. 47.
[29] EHRM, 19 december 1989; Mellacher/Oostenrijk, zaaknummer 10522/83, r.o. 47.
[30] 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.
[31] Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 2 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU3143, r.o. 2.4.4.

De regering is daarom van oordeel dat het wetsvoorstel in overeenstemming is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

6.2 Verwerken van persoonsgegevens

In het wetsvoorstel worden distributiesysteembeheerders voor elektriciteit verplicht om op verzoek van de toezichthouder informatie te verschaffen over het elektriciteitsverbruik op een bepaald adres in de afgelopen zes maanden. De distributiesysteembeheerder voor elektriciteit verstrekt niet de naam van een natuurlijke persoon maar slechts het elektriciteitsverbruik van een bepaalde aansluiting over de afgelopen zes maanden. Het betreft gegevens die mogelijk indirect herleidbaar kunnen zijn tot natuurlijke personen en daarom als persoonsgegevens in de zin van de AVG worden aangemerkt. Als er geen of een laag elektriciteitsverbruik 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 vermoed dat deze leegstaat, kan het elektriciteitsverbruik mogelijk gezien worden als een tot een natuurlijke persoon te herleiden gegeven. In dit geval ligt het elektriciteitsverbruik boven de door de NN gestelde landelijke norm en wordt het elektriciteitsverbruik als gegeven niet verstrekt. Immers, als het verbruik boven de norm ligt is op basis van het elektriciteitsverbruik geen reden om aan te nemen dat er sprake is van leegstand. Daarmee is het verstrekken van dit gegeven niet langer doelmatig. Het gaat hierbij in beginsel alleen om het elektriciteitsverbruik voor zover dat doelmatig is voor het helpen vaststellen van leegstand. 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 leegstaan, bijvoorbeeld doordat geen personen ingeschreven staan op het adres in het BRP. 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. De verstrekking van gegevens vindt plaats via het Normo, dat sinds 1 januari 2026 de aangewezen gegevensuitwisselingsentiteit is binnen de Energiewet. Alleen geselecteerde gebruikers kunnen hier toegang tot krijgen via E-herkenning.

Het verstrekken van deze mogelijke persoonsgegevens door de distributiesysteembeheerder voor elektriciteit 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 gegevensbescherming. In artikel 4.1, tweede lid 2, onderdeel d van de Energiewet die op 1 januari 2026 in werking is getreden is een grondslag opgenomen voor het verstrekken van gegevens van een aangeslotene aan een derde, zoals een toezichthouder. De persoonsgegevens die indirect achterhaald kunnen worden met het elektriciteitsverbruik 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. De maatregel is ook subsidiair, omdat minder ingrijpende middelen (zoals uitsluitend BRP-gegevens) onvoldoende effectief zijn gebleken. 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 al eerder in deze memorie van toelichting 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 elektriciteitsverbruik van een woonruimte. Dit betreft dus in geen enkel geval de verstrekking van bijzondere persoonsgegevens. Als een hoger dan gemiddeld elektriciteitsverbruik in de woonruimte wordt vastgesteld is dat een reden om geen nadere maatregelen te treffen over het toezicht op en de handhaving van deze wet en heeft dit geen enkel gevolg voor de betrokkene waarop de gegevens betrekking hebben. Ook zal de distributiesysteembeheerder in dit geval het actuele energieverbruik over de opgevraagde periode niet verstrekken aan de betreffende gemeente. Indien vastgesteld wordt dat er geen of een laag elektriciteitsverbruik is, kan dit erop wijzen dat de woonruimte niet bewoond wordt of dat de bewoner weinig elektriciteit verbruikt. In dat geval zijn er ook geen gevolgen voor de betrokkene waarop de gegevens betrekking hebben, maar enkel voor de eigenaar van de woonruimte. Ook de periode waarvan het elektriciteitsverbruik wordt verstrekt, is beperkt tot zes maanden voorafgaande aan het verzoek. Het verzoek moet verder betrekking hebben op specifieke adressen waarvan de toezichthouder een vermoeden heeft dat er mogelijk sprake is van leegstand. Tenslotte 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 (distributiesysteembeheerder voor elektriciteit) als de ontvanger (toezichthouder) van de persoonsgegevens voldoen aan alle eisen die voortvloeien uit de Algemene verordening gegevensbescherming.

7. Gevolgen

7.1 Gevolgen voor leegstand

In algemene zin wordt door middel van de voorgenomen wijzigingen een effectievere bestrijding van onverklaarde leegstand verwacht. Gemeenten krijgen via een leegstandverordening meetinstrumenten om leegstand te bestrijden waarmee onbenutte gebouwen sneller in gebruik worden genomen. Gemeenten kunnen door middel van een leegstandverordening efficiënter controleren op leegstand binnen hun gemeente door het opvragen van het elektriciteitsverbruik van een woning waarbij het vermoeden is dat er sprake zou kunnen zijn van leegstand. Doordat gemeenten met deze maatregel sneller dan de doorlooptijd van de leegstandmonitor kunnen controleren op elektriciteitsverbruik, kan voorkomen worden dat woningen waar wel sprake is van noemenswaardig elektriciteitsverbruik worden bestempeld als structurele leegstand. Dit heeft een positief effect op de nauwkeurigheid van de cijfers over onverklaarbare leegstand.

7.2 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 kwaliteit van de woning, de huurprijsbescherming gelden in de vorm van het woningwaarderingsstelsel. 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 met een last onder dwangsom druk kan uitoefenen op de eigenaar het gebouw in gebruik te nemen.

7.3 Gevolgen voor huurders

Voor huurders geldt dat gebouwen die leeg staan zonder reden sneller ten dienste 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 bij tijdelijke verhuur van te koop staande woningen op basis van de Leegstandwet voldoende beschermd worden. Door deze vorm van tijdelijke verhuur aan het woningwaarderingsstelsel te binden, wordt voorkomen dat eigenaren via een kunstmatige verkoopconstructie excessieve huren kunnen vragen. Ook kunnen huurders die een te koop staande koopwoning huren in gevallen rekenen op huurprijsbescherming, als de gehuurde woning op basis van het woningwaarderingsstelsel binnen het gereguleerde segment verhuurd dient te worden.

7.4 Gevolgen voor regeldruk

In deze paragraaf worden de effecten van het wetsvoorstel op de regeldruk beschreven. Hierbij wordt alleen ingegaan op wat met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd en ziet op de verplichte ingebruikname bij woningen en ander vastgoed, het opvragen van elektriciteitsverbruik, de beperkingen bij de tijdelijke verhuur van een te koop staande woning en de afgifte van collectieve vergunningen voor woonruimte in een gebouw en sloop en/of vernieuwbouw.

7.4.1 Eigenaren van vastgoed

Voor eigenaren van vastgoed geldt dat zij ten gevolge van dit voorstel mogelijk extra regeldruk zullen ervaren. Daarentegen moet worden erkent dat van eigenaren in beginsel mag worden verwacht dat zij hun vastgoed overeenkomstig de bestemming benutten. Slechts bij het niet voldoen aan deze norm, wordt met een leegstandverordening de eigenaar aangespoord wel te voldoen aan de norm. De introductie van een verplichte ingebruikname kan kosten met zich meebrengen aangezien de eigenaar zelf verantwoordelijk is voor die ingebruikname. Juist doordat de eigenaar daar zelf verantwoordelijk voor is kunnen de regeldrukeffecten op dit punt onvoldoende in beeld worden gebracht. De eigenaar kan het pand bijvoorbeeld verkopen of (tijdelijk) verhuren of er zelf in gaan wonen dan wel gebruiken.

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 woningwaarderingsstelsel. 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.

7.4.2 Gemeenten

Voor gemeenten geldt dat dit wetsvoorstel extra regeldruk(kosten) kan opleveren als gemeenten ervoor kiezen omdat de extra mogelijkheden als gevolg van het vaststellen van een leegstandverordening in te zetten. Dat geldt overigens ook voor het instellen van een leegstandverordening zelf. Als een gemeente gebruik gaat maken van de extra mogelijkheden kan dit een toename van het aantal bezwaar- en beroepszaken tot gevolg hebben. Dit zal sterk afhankelijk zijn van in hoeverre eigenaren vroegtijdig mee willen werken aan het opheffen van de leegstand. Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat tijdens het verplichte leegstandgesprek vaak de genoemde vroegtijdige medewerking wordt verwezenlijkt. Hiermee worden verdere proceskosten voor eigenaar en gemeente voorkomen. De gemeente Utrecht heeft bijvoorbeeld aangegeven dat het opleggen van een leegstandbeschikking voor een verplichte ingebruikname nog niet nodig is gebleken, terwijl de gemeente Amsterdam sinds zij gebruik maakt van het experiment, een stijging ziet in het aantal afgegeven leegstandbeschikkingen. Het is daarom lastig in te schatten wat de regeldrukkosten voor andere gemeenten zijn op dit punt. De gemeente Amsterdam heeft een uitgebreid handhavingsteam en maakt intensief gebruik van de instrumenten uit de Leegstandwet. In onderstaande tabel is weergegeven hoeveel procedures er in 2024 in de gemeente Amsterdam zijn gevoerd uitgedrukt in uren en kosten. Deze cijfers zijn gebaseerd op contacten met de betreffende gemeente.

Figuur 3

Handeling	*Frequentie*	*Aantal uren*	*Totaal uren*	*Kosten (bruto uur)*
Brief/aanschrijving over meldplicht	405	3	1215	1215*54€=65.610€
Leegstandbeschikking	277	4,5	1246	1246*54€=67.284€
Last onder dwangsom	15	3	45	45*54€ = 2430€

Een verlichting vindt plaats in de regeldrukkosten voor het afgeven van vergunningen voor tijdelijke verhuur van woningen die worden gesloopt en voor woonruimte in een gebouw, wanneer dit om een collectieve vergunningsaanvraag gaat. Eigenaren hoeven niet langer elke woning apart van een vergunningsaanvraag te voorzien en de gemeente hoeft niet elke aanvraag apart te beoordelen. Hierbij is de verlichting groter naarmate de aanvraag om meer woningen gaat. De gemeente Utrecht besteedt de afhandeling van de vergunningsaanvragen uit aan Woningnet. Woningnet heeft aangegeven dat zij de afhandeling verzorgen voor meerdere gemeenten en dat door de invoering van de collectieve afgifte een vermindering van de regeldruk plaatsvindt waarvan een voorbeeld is weergegeven in onderstaande tabel.

Figuur 4

Handeling	*Kosten per aanvraag*	*Complex van 30 woningen*	*Lastenverlichting bij een complex van 30 woningen*
Beoordelen aanvraag	129,12€	3873,60€	3749,45€
Leges	124,15€	3724,50€	3600,35€

Als ogenschijnlijke verlichting vindt een regeldrukkostenverschuiving van gemeente naar eigenaar plaats. 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.

Ook nemen de regeldrukkosten voor het opsporen van leegstand af, omdat gemeenten de mogelijkheid krijgen kosteloos een aanvraag voor het elektriciteitsverbruik in te dienen bij de relevante distributiesysteembeheerder en daardoor minder fysieke controles hoeven uit te voeren. Dit kan door in te loggen bij het Normo en een lijst adressen op te vragen waarvoor aanleiding is te onderzoeken of er sprake is van leegstand. Hiervoor volstaat bijvoorbeeld het ontbreken van een ingeschreven persoon op een adres in het BRP. Hiermee kunnen zij zonder fysiek langs te hoeven gaan focussen op de adressen waar geen of weinig elektriciteitsverbruik is, waarbij de kans aannemelijker is dat er sprake is van zes maanden leegstand. De afname van de regeldrukkosten laat zich hier moeilijk meten, omdat er geen eenduidige werkwijze is om mogelijke leegstand te achterhalen zonder de mogelijkheid het elektriciteitsverbruik op het adres in te zien. Wel is duidelijk dat kosteloos met een beperkte tijdsbesteding voor een groot aantal adressen een belangrijke indicatie van leegstand kan worden vastgesteld.

7.4.3 Distributiesysteembeheerders voor elektriciteit

Voor distributiesysteembeheerders voor elektriciteit is er sprake van een regeldrukverzwaring, omdat gemeenten bij hen het elektriciteitsverbruik van een adres kunnen opvragen. Uit gesprekken met distributiesysteembeheerders voor elektriciteit 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 elektriciteitsverbruik van een adres door te geven. Voor dit proces wordt een wettelijke grondslag gecreëerd in de Leegstandwet, en zijn waarborgen ingebouwd ten aanzien van privacy en doelmatigheid. Daarbij sluit deze taak aan bij de grondslag die is opgenomen in de Energiewet (artikel 4.1, tweede lid, onderdeel d) die op 1 januari 2026 in werking is getreden. Hierin is een regeling opgenomen voor het verstrekken van gegevens van een aangeslotene aan een derde, zoals een toezichthouder.

Via Netbeheer Nederland (NN) is onderzoek gedaan onder de distributiesysteembeheerders voor wat betreft het proces en de lasten die gemoeid zijn bij deze nieuwe taak. Er wordt door de distributiesysteembeheerders een Standaard Landelijk Dataproduct (SLD) ontwikkeld. Dit betekent dat eenmalig een dataset wordt ontwikkeld die vervolgens toegankelijk is voor geselecteerde gebruikers via het Normo. Het Normo is de aangewezen gegevensuitwisselingsentiteit (GUE) binnen de Energiewet. Gemeenten kunnen hier inloggen via E-herkenning. Hoewel NN nog geen exacte kosten voor het ontwikkelen en implementeren van het SLD in kaart heeft kunnen brengen, worden deze als zeer beheersbaar ingeschat. Dit komt omdat het een standaard format betreft voor het uitwisselen van gegevens. Deze standaardisering draagt er ook aan bij dat dat het onderhoud van deze dataset als minimaal wordt ingeschat. De kosten daarvoor worden gedragen door de distributiesysteembeheerders die daarnaast ook geen kosten doorrekenen aan gemeenten voor een aanvraag. Het format van het SLD leent zich goed voor schaalbaarheid en daarom is de omvang en het aantal van de aanvragen niet van invloed op de kosten voor distributiesysteembeheerders. Naar inschatting beschikken gemeenten daags na aanvraag over de opgevraagde gegevens die in een toegankelijk bestandsformat worden verstrekt.

Qua uitvoeringslasten hebben gemeenten aangegeven dat zij bij instelling van een leegstandverordening eenmalig het elektriciteitsverbruik van een groter aantal adressen zullen opvragen bij de distributiesysteembeheerder voor elektriciteit. 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 2024[32] blijkt dat ongeveer 63.900 woningen structureel leeg staan waarbij 30.000 adressen via een check op elektriciteitsverbruik als verklaarbare leegstand zijn afgedaan. Momenteel beschikken ongeveer 26 gemeenten over een leegstandverordening, waarbij interesse is getoond door enkele grote gemeenten om 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 ongeveer 60.000 adressen bedragen, verdeeld over de distributiesysteembeheerders voor elektriciteit. Zoals eerder gesteld is de hoeveelheid of omvang van aanvragen niet van invloed op de regeldruk voor distributiesysteembeheerders.

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 distributiesysteembeheerder voor elektriciteit het elektriciteitsverbruik op te vragen. Voor ongeveer 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 elektriciteitsverbruik, levert dit een significante reductie op van het aantal adressen dat bij de ‘startgolf’ wordt opgevraagd bij distributiesysteembeheerders voor elektriciteit.

7.4.4 Huurders

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.

7.5 Gevolgen voor doenvermogen

Bij dit wetsvoorstel wordt ten aanzien van het doenvermogen voornamelijk gekeken naar eigenaren

[32] Zie figuur 2, hoofdstuk 3.

van gebouwen. Een aantal zaken uit dit wetsvoorstel vragen namelijk meer van eigenaren dan onder de vigerende Leegstandwet het geval is. Hierbij is het van belang vast te stellen of de extra verplichtingen en handelingen die voortvloeien uit het wetsvoorstel redelijkerwijs verwacht kunnen worden van het doenvermogen van de eigenaar. Het is van belang om te wegen wat deze toevoegingen meer vragen en daarbij de huidige verplichtingen in ogenschouw te nemen.

In de vigerende Leegstandwet mogen gemeenten in een uiterst geval een gebruiker voordragen voor ingebruikname van een gebouw. Met het experiment, zoals bedoeld in hoofdstuk 1, is geëxperimenteerd met in plaats van zelf een gebruiker voor te dragen de eigenaar te verplichten een woning in gebruik te (laten) nemen. In de evaluatie is dit positief bevonden, wat tot verankering in dit wetsvoorstel heeft geleid. Daarbij stelt het kabinet voor deze verplichting behalve voor woningen ook voor niet-woningen op te kunnen leggen aan een eigenaar om de slagkracht voor gemeenten te vergroten ook leegstand van dit type vastgoed aan te pakken. Het wordt in dit wetsvoorstel redelijk geacht dit van een eigenaar te vragen, omdat als hij het gebouw niet zelf in gebruik neemt, er in een reguliere verhuursituatie ook van hem verwacht wordt in staat te zijn het gebouw in gebruik te geven aan een partij. Bovendien kan specifiek vanwege de situatie van tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet gebruik worden gemaakt van de diensten van een leegstandbeheerder, die hiervoor een gebruikersvergoeding doorrekenen aan de gebruiker, niet de eigenaar. De veronderstelling is verder dat deze situatie tijdelijk is terwijl gezocht wordt naar een permanente bestemming van het gebouw (bijvoorbeeld sloop, vernieuwbouw, vaste verhuur of verkoop). De verplichte ingebruikname mag alleen van de eigenaar verlangd worden in lijn met het bestemmingsplan: een gemeente mag daarom niet van een eigenaar verlangen dat hij bijvoorbeeld woningen tot winkels ombouwt of winkels tot woningen. Dit zou een onredelijke impact hebben op het doenvermogen van de eigenaar. Tenslotte gaat het hier over woonruimte, waarbij in veel gebieden vanwege het grote woningtekort niet ingewikkeld hoeft te zijn een gebruiker te vinden. De uitbreiding naar niet-woningen vraagt meer van het doenvermogen van eigenaren van niet-woningen, omdat zij ook onder het experiment niet onder deze verplichting konden vallen zelf een gebruiker te vinden. Het wordt redelijk geacht van het doenvermogen van deze eigenaren te vragen zelf een gebruiker of huurder te vinden, omdat bij niet-woningen veel meer mogelijkheden zijn om het gebouw in gebruik te nemen dan bij woningen. Zo kan bijvoorbeeld in een oude school tijdelijk een startup gevestigd worden, en in een oude galerij een tijdelijke opslag. Bovendien kunnen niet-woningen in overleg met de gemeente om worden gevormd naar tijdelijke woonruimten, waar aan een tekort is. Vanwege de vele toepassingen wordt geen groot beroep gedaan op het doenvermogen van deze groep eigenaren. Ook voor deze groep eigenaren geldt dat deze handelingen van hen verwacht worden wanneer zij op reguliere wijze deze niet-woningen in gebruik zouden geven, buiten de Leegstandwet om.

Gemeenten kunnen onder de vigerende Leegstandwet de eigenaar al verplichten het gebouw geschikt te maken voor ingebruikname. Hierbij wordt met het wetsvoorstel verduidelijkt dat het geschikt moet worden gemaakt om te voldoen aan de bouwregelgeving, om te voorkomen dat onredelijke eisen gesteld kunnen worden aan het geschikt maken voor gebruik. Op deze manier wordt gewaarborgd dat er niet onredelijk veel gevraagd wordt van het doenvermogen van de eigenaar. Bovendien stelt de gemeente onder de nu vigerende Leegstandwet een termijn waarbinnen deze aanpassingen aan het gebouw voltooid dienen te zijn. Met het wetsvoorstel wordt het mogelijk voor de gemeente om op verzoek van de eigenaar deze termijn eenmalig te verlengen, specifiek voor die gevallen waarin de oorspronkelijke termijn niet gehaald kan worden door onvoorzienbare omstandigheden. Deze wijziging maakt het aanbrengen van de nodige aanpassingen aan het gebouw beter haalbaar voor de eigenaar en vraagt op deze wijze minder van het doenvermogen.

Onder de vigerende Leegstandwet is het al mogelijk tijdelijk te verhuren. Het gaat hierbij om een vrijwillige optie waar de eigenaar van een gebouw geen gebruik van hoeft te maken. Zij kunnen in plaats daarvan ook kiezen voor reguliere verhuur. Mochten zij wel kiezen voor tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet, dienen zij te voldoen aan een aantal verplichtingen. Eén daarvan is dat al bij drie van de vier categorieën verhuur geen hogere huurprijs toegestaan is dan volgens het woningwaarderingsstelsel, zoals vastgelegd in het Besluit huurprijzen woonruimte. De categorie te koop staande koopwoningen werd daar eerder van uitgezonderd. Met het wetsvoorstel wordt ook deze categorie tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet in huurprijs gekoppeld aan het woningwaarderingsstelsel. Van en eigenaar wordt verwacht dat hij zich met voldoende gebruiksgemak kan conformeren aan een huurprijs op basis van het woningwaarderingsstelsel. Hiervoor kan bijvoorbeeld de Huurprijscheck van de Huurcommissie worden ingevuld. Daarom wordt dit als een beperkte impact beschouwd op het doenvermogen van eigenaren die besluiten vrijwillig gebruik te maken van de mogelijkheid een te koop staande koopwoning tijdelijk te verhuren op basis van de Leegstandwet.

Onder de vigerende Leegstandwet zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bepalen van de maximale redelijke huurprijs voor woonruimten. Met dit wetsvoorstel moeten alle huurprijzen voor woonruimten die tijdelijk verhuurd worden op basis van de Leegstandwet in overeenstemming zijn

met het woningwaarderingsstelsel. Met dit wetsvoorstel is het aan de eigenaar om bij de aanvraag bij de gemeente een puntentelling aanleveren om aan te tonen wat de maximale huurprijs van de woonruimte mag zijn. Het gaat hierbij om een verplichting die al voortvloeit uit de bestaande Wet goed verhuurderschap, waarbij een verhuurder aan een huurder een puntentelling moet overleggen bij start verhuur aan de huurder. Het vraagt daarom niet meer van het doenvermogen van een verhuurder, behalve dat hij deze puntentelling ook bij de aanvraag vergunning aan de gemeente moet overleggen.

Met de huidige Leegstandwet is het onduidelijk of binnen een aanvraag voor meerdere woningen of gebouwen tegelijk een vergunning om tijdelijk te verhuren op basis van de leegstandwet mag worden aangevraagd. Met het wetsvoorstel wordt dit expliciet mogelijk gemaakt door mogelijkheid van de afgifte van een collectieve vergunning als het gaat om de categorie 'sloop en (ver)nieuwbouw'. Het is hierbij mogelijk dat er één aanvraag wordt gedaan waarop vervolgens één vergunning kan worden afgegeven door de gemeente voor een volledig complex of plangebied. Hierdoor hoeven eigenaren niet voor elk adres een vergunning aan te vragen en hoeven gemeenten niet voor elk adres een aanvraag af te handelen. Dit komt ten goede van de werklast voor gemeenten en vergemakkelijkt het proces van tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet voor eigenaren. Het betreft hierdoor in gevallen een significante verlichting ten aanzien van het doenvermogen.
Hoewel in de evaluatie van het experiment en de gesprekken met gemeenten niet naar voren is gekomen dat eigenaren ondanks goede intenties toch in onredelijk problematische omstandigheden terecht zijn gekomen als gevolg van verplichtingen die voortvloeien uit de Leegstandwet, is het van belang dat bij toepassing van de Leegstandwet oog blijft voor dat zich een dergelijke situatie kan voordoen. Het wordt verwacht van gemeenten dat zij in eerste instantie uitgaan van goede bedoelingen vanuit de kant van de eigenaar en met proportionaliteit en redelijkheid zwaardere instrumenten inzetten om leegstand op te sporen en te verhelpen.

7.6 Gevolgen voor de rechtspraak

De gemeenten Amsterdam en Utrecht die gebruik maken van de extra bevoegdheden van het Chw-experiment, hebben aangegeven dat er nauwelijks bezwaar en beroep wordt aangetekend tegen de verplichte ingebruikname van woningen. Veelal wordt tijdens het verplichte gesprek duidelijk of de leegstand van en woning verklaarbaar is of dat er een oplossing wordt gevonden om de leegstand op te heffen. Als er een beschikking wordt opgelegd voor een verplichte ingebruikname wordt daar gehoor aan gegeven. Vanwege het tekort aan woonruimte is het bovendien goed mogelijk om ingebruikname te bewerkstelligen. Hoewel met dit wetsvoorstel een verplichte ingebruikname ook voor niet-woningen voorstelt, zal dit naar verwachting geen grote gevolgen hebben voor de rechtspraak. Dit komt omdat voor niet-woningen veel meer soorten gebruik mogelijk zijn dan bij woningen, bijvoorbeeld via een leegstandbeheerder. Ingebruikname is daarom ook redelijk om te vragen van de eigenaar, wat naar verwachting al wordt bereikt voordat de gemeente over moet gaan op het afdwingen van ingebruikname. In zijn totaliteit wordt niet verwacht dat het wetsvoorstel significante druk oplevert voor de rechtspraak. Daarom is geen advies gevraagd aan de Raad voor de Rechtspraak.

8. 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 als belastend ervaren voor gemeenten, geschrapt. De voordracht door een gemeente van een huurder behelst een onredelijk hoge uitvoeringslast in de praktijk, gezien de gemeente niet de geijkte organisatie is voor het vinden van huurders of gebruikers. Het is daarom vanuit de uitvoering gezien wenselijk om de voordracht te vervangen door 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.

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. 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 bevoegdheid te geven het elektriciteitsverbruik op te laten vragen bij de distributiesysteembeheerder voor elektriciteit, heeft invloed op de uitvoerbaarheid van het voorstel. Door in een vroeg stadium door middel van bureauonderzoek het elektriciteitsverbruik op te vragen, hoeft de gemeente in meer gevallen niet langer tot fysieke controles over te gaan. 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 2025 van de aanvankelijke categorie 'leegstand structureel (jaar eerder ook leeg)' na het controleren van het energieverbruik ongeveer 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.

9. Inwerkingtreding en overgangsrecht

Momenteel maken enkele gemeenten gebruik 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 dit wetsvoorstel, zoals toegelicht in hoofdstuk 4. Wel valt dit wetsvoorstel te zien als vorm van definitieve codificatie van het experiment naar formele wetgeving en is er daarom geen noodzaak meer tot het laten voortduren van het experiment. Het experiment is in 2024 verlengd tot 2030. Het verlengingsbesluit is een ministerieel besluit, en zal bij ministerieel besluit worden ingetrokken na inwerkingtreding van het wetsvoorstel. 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 dit wetsvoorstel 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.

10. Consultatie

Het wetsvoorstel is gedurende acht weken in internetconsultatie gegeven en gelijktijdig is 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 en waarbij specifiek wordt ingegaan op de gevraagde adviezen.

10.1 Autoriteit toetsing regeldruk (ATR)

De ATR heeft op 21 augustus 2025 haar advies uitgebracht. Zij adviseert het wetsvoorstel niet in te dienen tenzij met hun adviespunten rekening wordt gehouden. De ATR onderkent dat het probleem van leegstand structureel en complex is. Gemeenten lopen bij de aanpak daarvan tegen uitvoeringsknelpunten aan. Het wetsvoorstel beoogt het bestaande instrumentarium beter uitvoerbaar en effectiever te maken. Er ontbreekt volgens de ATR echter een indicatie wanneer dit doel als behaald mag worden beschouwd. Niet duidelijk is hoeveel woningen mogelijk opnieuw in gebruik kunnen worden genomen dankzij de voorgestelde wetswijziging. Verder kan de werkbaarheid beter onderbouwd worden. Ook dienen de regeldrukeffecten in beeld te worden gebracht, zodat een goede afweging van baten en lasten mogelijk is.

Het college adviseert te onderbouwen hoeveel woningen er door deze wet mogelijk uit de leegstand kunnen worden gehaald. In hoofdstuk 2.4 van de toelichting is op basis van de Leegstandmonitor 2024 van het CBS een samenvatting gegeven van de hoeveelheid leegstaande woningen in Nederland. Deze paragraaf is aangevuld met cijfers uit de Leegstandmonitor 2025. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar kortdurende en structurele leegstand. Binnen de structurele leegstand heeft het CBS-onderzoek gedaan naar de redenen van deze structureel leegstaande woningen. Voor ongeveer 12.600 woningen (2024; 11.000 in 2025) is geen verklaring van de leegstand gevonden. Het CBS heeft aangegeven dat dit niet betekent dat al deze woningen weer in gebruik kunnen worden genomen. Het is wel richtinggevend wat het potentieel is dat kan worden gevoegd aan de woningvoorraad. Gemeenten kunnen via de genoemde leegstandmonitor nazien hoe groot de leegstand is in hun gemeente en vervolgens de afweging maken of het proportioneel is om hiervoor een leegstandverordening te implementeren. Dit kan een gemeente ook op wijkniveau bepalen als daarmee voor wat betreft de leegstand van woningen de proportionaliteit beter te onderbouwen is. De toelichting van het wetsvoorstel voorziet voldoende in deze onderbouwing.

De ATR geeft aan dat er geen onderbouwing is van de lastenverlichting welke voortkomt uit de voorgestelde mogelijkheid om voor meerdere woningen tegelijkertijd een vergunning bij de gemeente aan te vragen voor tijdelijke verhuur. In de toelichting is hierover op advies van de ATR nader

ingegaan. Ook geeft de ATR aan dat kwantificering voor de lasten die voortvloeien uit deelname aan leegstandoverleg, het voeren van bezwaar- en beroepsprocedures en de kosten van het 'gebruiksklaar' maken van panden ontbreken. De lasten die voortvloeien uit het leegstandoverleg en de kosten van het gebruiksklaar maken van panden zijn niet in de regeldrukanalyse meegenomen aangezien dit geen nieuwe verplichtingen zijn en onder de huidige Leegstandwet al kunnen worden ingezet. Dit is verduidelijkt in de toelichting. Op het punt van bezwaar- en beroepsprocedures is de toelichting aangepast.

De ATR noemt het ontbreken van een kwantificering van de omvang en frequentie wanneer een gemeente een aanvraag doet om inzage in het elektriciteitsverbruik van een woonruimte. De omvang en frequentie van de aanvraag zijn in het wetsvoorstel en de toelichting verduidelijkt. Voor wat betreft de terugkerende administratieve lasten is in onder 9.4.3 een toevoeging opgenomen.

Tot slot vraagt de ATR zich af of de termijnen die worden voorgesteld over het geschikt maken voor gebruik van een pand en de verplichte ingebruikname realistisch zijn. Het wetsvoorstel en de toelichting zijn aangepast zodat de redelijke termijn die de gemeente kan stellen om een pand gebruiksklaar te maken kan worden verlengd met een door hen te stellen redelijke termijn zodat maakwerk mogelijk is. De termijnen voor de voorgestelde verplichte ingebruikname die voor woningen ten minste een maand betreft en voor gebouwen ten minste zes maanden kunnen worden verlengd met respectievelijk ten minste een maand en ten minste drie maanden. Hiermee is voldoende maatwerk mogelijk.

10.2 Autoriteit Persoonsgegevens (AP)

De AP concludeert dat de op te vragen gegevens voor vaststelling van leegstand in de huidige bewoording te veel inzicht kunnen bieden over iemands leefsituatie. Meer passende middelen omvatten een indicatie van bewoning die verstrekt wordt door de beheerders van een transportnetwerk, of een afkadering voor de frequentie van de opgevraagde metingen over een periode van (bijvoorbeeld) zes maanden. Daarbij dient nauwkeurig de mate van detail omschreven te worden, zodat aanpassing van de wetstekst en de motivering en toelichting behorende bij artikel 17, vierde lid, van het concept nodig is. Zowel het wetsvoorstel als de toelichting zijn aangepast om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de AP. Hierbij is verder gespecificeerd wat de omvang en reikwijdte van een aanvraag van de gemeente is wanneer zij het elektriciteitsverbruik van een woonruimte opvragen. Hiermee wordt het inzicht dat een gemeente krijgt in de leefsituatie van een eventuele bewoner zoveel mogelijk beperkt.

10.3 Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Op 3 september 2025 heeft de VNG een zienswijze op het wetsvoorstel uitgebracht en daarin aangegeven dat zij positief staat tegenover het grootste deel van het wetsvoorstel. De VNG geeft aan dat bij de uitvoering van het huidige en voorgestelde instrumentarium kosten worden gemaakt door gemeenten met een leegstandverordening en verzoekt de regering hiervoor middelen vrij te maken en eveneens kosteloos lijsten aan te leveren met mogelijk leegstaande panden. Hoewel de regering gemeenten stimuleert om gebruik te maken van de leegstandverordening worden met het wetsvoorstel geen verplichtingen opgelegd en daarmee ook geen financiële bijdrage geregeld. Het staat gemeenten dus vrij een lokale afweging te maken tussen de noodzaak om leegstand te bestrijden en de middelen die daarvoor vrij moeten worden gemaakt. Daarnaast krijgen gemeenten met dit wetsvoorstel de mogelijkheid om het elektriciteitsverbruik van mogelijk leegstaande woningen op te vragen bij de netbeheerder waardoor er efficiënter kan worden gehandhaafd. Volgens de VNG zou dit energieverbruik, maar ook waterverbruik, moeten kunnen worden opgevraagd voor mogelijk leegstaande niet-woonruimte. Met dit wetsvoorstel wordt aansluiting gezocht bij de systematiek die het CBS hanteert en waarbij leegstand van woningen wordt gecorrigeerd voor energieverbruik. De regering zal bij de evaluatie bezien of een verbreding naar niet-woonruimte en waterverbruik noodzakelijk is.

De VNG geeft aan dat een leegstandbelasting naast het voorgestelde instrumentarium kan bestaan. In paragraaf 12.8 wordt hier verder op ingegaan. Daarnaast geeft de VNG aan dat het wetsvoorstel zich te veel richt op woningen en minder op niet-woonruimte. De regering is het daarmee niet eens aangezien er juist een verbreding wordt voorgesteld van woningen naar niet-woonruimte waar dat ziet op de verplichte ingebruikname en het kunnen bepalen van de huurprijs. Tot slot doet de VNG enkele technische verbeteringen en verduidelijkingen die zijn overgenomen.

10.4 De verplichte ingebruikname

Het samenwerkingsverband De Waddeneilanden stelt dat er bij de verplichte ingebruikname geen eisen aan de gebruiker gesteld mogen worden door de gemeente en dat daarmee de vergunnings-

plicht voor het huren van een woning niet van toepassing zou zijn. Als een gemeente op grond van de Huisvestingswet 2014 een vergunningsplicht heeft ingesteld, blijft deze onverkort van toepassing bij de verplichte ingebruikname. De toelichting is op dit punt aangepast. Daarnaast zijn er reacties dat geregeld zou moeten worden dat de ingebruikname van kantoren ook zou moeten zien op reguliere bewoning. In het wetsvoorstel is de verplichte ingebruikname in overeenstemming met de bestemming. De verplichting voor eigenaren van kantoren om deze te transformeren naar woningen is een dermate grote inbreuk op het recht van eigendom dat niet kan worden onderbouwd. Het KLB geeft op dit punt aan dat de ingebruikname ook verzorgd moet kunnen worden door een leegstandbeheerder. Het is aan de eigenaar op welke wijze het pand weer in gebruik wordt genomen en of de eigenaar dit laat verzorgen door een leegstandbeheerder omdat deze bijvoorbeeld nog niet weet of de woningen worden verkocht of verhuurd, doet daarbij niet ter zake. De toelichting is verduidelijkt op dit punt.

10.5 Tijdelijke verhuur

Een aantal reacties zien op de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet. Er zijn zorgen over de huurbescherming en de tijdelijkheid van deze vorm van verhuur. Tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet is aan strenge voorwaarden onderworpen en bedoelt om woningen tijdelijk te benutten in afwachting van bijvoorbeeld sloop of verkoop. In de situatie van sloop of verkoop is er logischerwijs geen sprake van huurbescherming aangezien de geplande werkzaamheden dan geen doorgang kunnen vinden en in die periode de woning wel tijdelijk bewoond kan worden in plaats van dat het onnodig leegstaat. Met het wetsvoorstel worden geen extra mogelijkheden toegevoegd om tijdelijk te verhuren of deze vorm van verhuur te normaliseren. Wel wordt het mogelijk gemaakt om collectief een vergunning aan te vragen voor meerdere woningen in een plangebied waar sloop en/of renovatie plaats gaat vinden. Voorts wordt de categorie van het tijdelijk verhuren van een te koop staande woning gezien de krapte op de woningmarkt juist aan banden gelegd. Voor deze laatste categorie wordt in de consultatie ook voorgesteld om de termijn om tijdelijk te verhuren als je woning te koop staat, die met dit wetsvoorstel wordt teruggebracht van vijf naar twee jaar, onderhavig te maken aan een verlenging na een jaar tot een maximum van twee jaar. Aangezien bij deze categorie ook het woningwaarderingsstelsel weer van kracht wordt en de termijn naar drie jaar wordt verkort, vindt de regering dit een te vergaande maatregel dat ook een extra administratieve last voor de gemeente met zich meebrengt. Een voorstel te verduidelijken wanneer een woning te koop staat wordt wel overgenomen. Verduidelijkt wordt dat een woning als te koop kan worden aangemerkt als deze in openbare bronnen wordt aangeboden. Dit, in samenhang met het voorstel dat de eigenaar aannemelijk moet maken dat de woning niet verkocht kan worden ten dienste van de volkshuisvesting, moet misbruik van deze bestaande vorm van verhuur verder voorkomen.

Vastgoed Belang geeft aan dat het verruimen van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur per individuele woning moet kunnen worden verruimd. Dit biedt eigenaren die langdurig moeten wachten op een vergunning (bijvoorbeeld voor splitsing) de mogelijkheid om de woning tijdelijk – voor een periode van 1 á 2 jaar – te verhuren. Ook het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) geeft aan deze mogelijkheid graag in de wet te zien verankerd. Dit kan al op grond van de huidige Leegstandwet als er bij splitsing sprake is van (ver)nieuwbouw en er een vergunning onder de Leegstandwet bij de gemeente kan worden aangevraagd zodat de woningen tot het moment van splitsen tijdelijk verhuurd kunnen worden.

De Nederlandse Vereniging van Banken geeft in haar reactie aan dat maximale verhuurtermijnen in een ministeriële regeling zouden moeten worden vastgelegd zodat deze termijn al naar gelang de marktomstandigheden sneller kunnen worden aangepast. De maximale termijnen voor tijdelijke verhuur op basis van de Leegstandwet, zijn een inperking van de huurbescherming van huurders. Deze termijnen zijn sinds de invoering van artikel 15 van de Leegstandwet opgenomen in de wet zelf. Uit de evaluatie is niet gebleken dat deze termijnen regelmatig moeten worden gewijzigd op basis van veranderende omstandigheden op de woningmarkt. Wel is het zo dat bepaalde vergunningen voor tijdelijke verhuur onder bepaalde marktomstandigheden vaker of minder vaak worden aangevraagd. Daarom is er geen noodzaak om deze termijnen uit de wet de halen en op te nemen in een ministeriële regeling.

10.6 Bevoegdheid tot binnentreden van een woning

In een aantal reacties wordt voorgesteld deze bevoegdheid te schrappen omdat dit niet nodig zou zijn. De regering neemt deze voorstellen over. Hoewel gemeenten hebben aangegeven deze bevoegdheid wel te willen als laatste middel acht het Kabinet het niet proportioneel om voor die reden een dergelijke bevoegdheid te introduceren. De toezichthouders kunnen na weigering van de toegang nog een (aantal) keren onaangekondigd voorbijkomen/aanbellen om te kijken of iemand er wel woont. In die zin blijkt het inderdaad niet noodzakelijk om een dergelijke bevoegdheid te introduceren waarmee een mogelijke inbreuk op het recht van privéleven niet is te rechtvaardigen.

10.7 Vaststellen huurprijs door gemeenten

Uit de consultatie blijkt dat er zorgen zijn dat de gemeente de huurprijzen bij de verplichte ingebruikname kunnen vaststellen omdat zij daar niet de kennis voor zouden hebben. In dat licht geeft de Institutionele Vereniging Beleggers Nederland (IVBN) aan dat er bij woningen kan worden aangesloten bij het WWS, maar voor kantoren en winkels ontbreekt iedere objectieve systematiek. Gemeenten beschikken volgens hen niet over de benodigde kennis of marktdata om een redelijke 'marktconforme' huurprijs vast te stellen. De IVBN stelt voor dat gemeenten alleen voor woningen de huurprijs mogen vaststellen. De regering vindt het van belang dat gemeenten in het uiterste geval ook de huurprijs moeten kunnen vaststellen van niet woonruimte als de eigenaar een disproportionele huurprijs vraagt om het proces van ingebruikname te frustreren.

10.8 Leegstandbelasting, onteigening, water- en elektriciteitsverbruik

In een aantal reacties wordt verzocht om toch een leegstandbelasting te overwegen of een mogelijkheid te creëren om eigenaren van langdurig leegstaand vastgoed te onteigenen. In de toelichting op het wetsvoorstel is duidelijk onderbouwd wat de overwegingen zijn bij de instrumenten die worden voorgesteld en waarom leegstandbelasting daar geen onderdeel van is. Aedes geeft aan geen voorstander te zijn van een leegstandbelasting. Op 23 september 2025, nadat dit wetsvoorstel in internetconsultatie is geweest, heeft de Tweede Kamer ingestemd met een amendement van de heer Stultiens en de heer De Hoop. Op 12 december 2025 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het wetsvoorstel. Met dit amendement wordt de Gemeentewet gewijzigd waardoor gemeenten een leegstandbelasting kunnen opleggen aan eigenaren van woningen als een woning langer dan een jaar leegstaat. Op grond van deze ontwikkeling is de toelichting aangepast.

Onteigening is een dermate grote inbreuk op het recht van eigendom dat niet kan worden onderbouwd als het gaat om leegstand. Voorts is voorgesteld om gemeenten de bevoegdheid te geven om het waterverbruik op te vragen in plaats van het energieverbruik omdat dit een betere indicator zou zijn of een pand daadwerkelijk leeg staat. Hiervoor geldt dat watermeters nog niet zogeheten 'slimme meters' zijn waardoor niet met korte intervallen te bepalen is wat het verbruik betreft. Waterstanden worden momenteel jaarlijks doorgegeven. In dit wetsvoorstel wordt daarom aansluiting gezocht bij de systematiek die het CBS hanteert in de jaarlijkse Leegstandmonitor en waarbij de mate van energieverbruik bepalend is of een woning mogelijk nog in gebruik is. Voor wat betreft het opvragen van het energieverbruik vraagt de gemeente Rotterdam zich af of dit voor enkele adressen geldt of ook bij administratieve leegstand. Zoals in de toelichting is beschreven, krijgen gemeenten met het wetsvoorstel de bevoegdheid om van de adressen waar leegstand wordt vermoed het elektriciteitsverbruik bij de distributiesysteembeheerder voor elektriciteit op te vragen. Dit geldt ook voor de adressen waarop niemand is ingeschreven. De toelichting is verduidelijkt op dit punt.

Netbeheer Nederland (NN) voorziet met dit wetsvoorstel geen schending van de geheimhoudingsplicht zoals opgenomen in de Energiewet die op 1 januari 2026 in werking is getreden. Het verstrekken van gegevens over het energieverbruik van de afgelopen zes maanden kan volgens NN als onderdeel van haar wettelijke taak beschouwd worden zoals opgenomen in de artikel 4.1 lid 2 sub d Energiewet. Met het opgenomen artikel in het wetsvoorstel wordt bovendien een verwerkingsgrondslag gecreëerd voor de verwerking van persoonsgegevens onder de AVG. Ook heeft NN een aantal opmerkingen die technisch van aard zijn en zien op de verduidelijking van de terminologie en de specificering van de randvoorwaarden van een verzoek uit gemeenten zoals opgenomen in artikel 17 lid 4 in het wetsvoorstel. Ook verzoekt NN niet de term 'netbeheerder', maar de term 'distributiesysteembeheerder' te bezigen in lijn met de begripsbepaling ervan in lijn de Energiewet die op 1 januari 2026 in werking is getreden. Deze suggesties zijn overgenomen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

10.9 Reacties die niet zien op het wetsvoorstel

In de consultatie zijn ook reacties ingebracht die niet zien op voorliggend wetsvoorstel en zijn daarom niet meegenomen in de verwerking hiervan. Deze reacties zien op het verlichten van de gemeentelijke vergunningplicht voor transformatie- en splitsingsprojecten, mits aan basisvoorwaarden wordt voldaan en daartoe aansluiting zoeken bij het STOER-programma van het ministerie van VRO, de vergunningsprocedure voor verduurzamingsmaatregelen eenvoudiger maken, betere randvoorwaarden voor particuliere beleggers: verlichting van de belastingdruk voor beleggers. Voorgesteld wordt ook braakliggende grond toe te voegen aan het wetsvoorstel. De Leegstandwet ziet op gebouwen en niet op grond. De essentie en het doel van de Leegstandwet is de ingebruikname van gebouwen.

10.10 Overige

Tot slot zijn er op basis van de consultatiereacties, waaronder Aedes, een aantal technische en redactionele verbeteringen doorgevoerd in het wetsvoorstel.

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 nu 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 over het maken van een onderscheid tussen de maatregelen voor het tegengaan van leegstand van woonruimten en van overige gebouwen. Daarnaast is in de nu 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. Ook 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.

Voor de begripsbepaling van 'distributiesysteembeheerder voor elektriciteit' wordt aangesloten van de begripsbepaling ervan in de Energiewet.

De begripsbepalingen van 'eigenaar' en 'leegstandsverordening' worden zonder wijzingen overgenomen uit de nu vigerende Leegstandwet.

Verder wordt voorgesteld de begripsbepaling van 'Onze Minister' in overeenstemming met de huidige Aanwijzingen voor de regelgeving te omschrijven.

Ook wordt een begripsbepaling van 'plangebied' opgenomen.

De begripsbepaling van 'leegstaan' wordt eveneens gewijzigd. Deze komt te luiden: het niet of niet krachtens een zakelijk of persoonlijk recht in gebruik zijn zonder voorzienbaar einde, alsmede een gebruik dat de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan de werking van deze wet. Behalve feitelijke leegstand valt daar ook onder elk gebruik dat niet is gebaseerd op een zakelijk of persoonlijk recht en elk gebruik dat de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan de werking van deze wet. Dit betekent dat ook wederrechtelijk in gebruik genomen woonruimten en (gedeelten van) gebouwen leeg in de zin van de wet, en dat met de toevoeging 'elk gebruik dat de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan de werking van deze wet' wetsontduiking kan worden tegengegaan.[33] De toevoeging 'zonder voorzienbaar einde' ziet op gevallen waarin er mogelijk wel sprake is van het leegstaan van de woonruimte of het gebouw, maar daarvoor aanvaardbare redenen bestaan. Hierbij kan gedacht worden aan een militair of andere werknemer die gedurende een langere periode door zijn werkgever is uitgezonden naar een ander land en zijn woning moet aanhouden omdat hij anders bij het einde van de uitzending niet meer over huisvesting beschikt. Ook kan gedacht worden aan het geval dat de verdeling van een erfenis langere tijd in beslag neemt en de woonruimte of het gebouw daardoor tijdelijk leegstaat. In elk geval uitgezonderd van het begrip 'voorzienbaar einde' zijn de vier in de Leegstandwet opgenomen categorieën gebouwen waarvoor een vergunning voor tijdelijke verhuur op

[33] Kamerstukken II 1987/88, 20 520, nr. 3, p. 72.

basis van de Leegstandwet kan worden aangevraagd.

Onderdeel B, E, 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

In het hele wetsvoorstel worden een aantal wetstechnische wijzigingen doorgevoerd, op basis van de regels hierover in de Aanwijzingen voor de regelgeving. Zo worden 'leegstand' door 'leegstaan', 'burgemeester en wethouders' door 'college van burgemeester en wethouders' en 'omtrent' door 'over' vervangen in de gehele Leegstandwet. Daarnaast wordt een wijziging 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.

Onderdeel D

Op de eerste plaats wordt in artikel 4 van de Leegstandwet door de voorgestelde wijziging 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.

Daarnaast wordt het college van burgemeester en wethouders op basis van het voorgestelde tweede lid verplicht om na het overleg met de verhuurder of als deze niet is ingegaan op de uitnodiging voor dit gesprek een leegstand beschikking vast te stellen waarin de in het voorgestelde derde lid opgenomen verplichtingen voor de eigenaar kunnen worden opgenomen.

In de huidige bepaling (artikel 6, onderdeel a) is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders in de leegstandbeschikking kan opnemen dat als 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 opgenomen in het voorgestelde onderdeel a. 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 in overeenstemming met de gebruiksfunctie en de bestemming van dat gebouw. Dit betekent dat het college van burgemeester en wethouders uitsluitend maatregelen kan voorschrijven dien voortvloeien 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 voorgestelde derde lid, onderdeel b, 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. Een marktconforme huurprijs impliceert een huurprijs die in redelijke verhouding staat tot de kwaliteit, ligging en oppervlakte van het object, waarbij aansluiting kan worden gezocht bij gangbare huurprijzen voor vergelijkbare objecten in de omgeving. Dit om te voorkomen dat de eigenaar een exceptionele hoge huurprijs vraagt, waardoor het gebouw blijft leegstaan.

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 ten minste 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.

Op basis van het vierde lid kan de eigenaar verzoeken om een verlening van de termijnen die gesteld zijn in de leegstandbeschikking. Het college van burgemeester en wethouders kunnen deze termijnen

verlengen en eventueel de andere voorwaarden in de leegstandbeschikking aanpassen. Dit laatste volgt uit het voorgestelde vijfde lid.

Onderdeel F

In het voorgestelde nieuwe artikel 5 wordt bepaald dat als 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.

Onderdelen G, H, I en J

Met deze onderdelen 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 is separate hoofstukken.

Artikel 6

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, als 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 over de melding. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan gegevens die de eigenaar over 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 7

Het eerste lid heeft betrekking op het gesprek tussen het college van burgemeester en wethouders en de eigenaar van een leegstaande woonruimte. Op basis van dit lid nodigt 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 zaak 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 als 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 al 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. Als 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 8

In het voorgestelde artikel 8 wordt bepaald dat als 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 wethouders.

Onderdeel L

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 als 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 ook de verplichting opgenomen om bij de aanvraag een berekening van de WWS-punten te overleggen. Dit is voor eigenaren geen extra last omdat zij op basis van artikel 2, tweede lid, onderdeel e, onder 6°, van de Wet goed verhuurderschap, al verplicht zijn zo een waardering van de kwaliteit van de woonruimte te overleggen aan de huurder bij het ingaan van de huurovereenkomst. Deze waardering moet worden gemaakt op basis van de volgens de artikelen 10, eerste lid, en 12, tweede lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte gegeven regels.

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 als 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 wijzingen in artikel 15, eerste lid, derde lid, onderdeel d, en tiende lid 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 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 M

Dit onderdeel heeft betrekking op enkele wijzigingen in artikel 16. Dit artikel ziet op de beperktere huurbescherming die de huurder van een woonruimte geniet als 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 gelijkgetrokken. De uitzondering voor tijdelijke verhuur van te koop staande woonruimten, is gezien de veranderede 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 dezelfde huurprijsbescherming als voor andere woonruimten die met zo een vergunning verhuurd worden.

De voorgestelde wijziging in het nieuwe negende lid ziet op de wijze waarop het college van burgemeester en wethouders de maximale redelijke huurprijs die nu al in de vergunning moet worden opgenomen, moeten vaststellen. Van de eigenaar die een woonruimte op basis van de Leegstandwet wil verhuren, wordt op basis van dit wetsvoorstel verlangd dat die eigenaar bij de aanvraag van zo een vergunning een berekening, opgesteld overeenkomstig de regels gesteld krachtens artikel 10, eerste lid, en artikel 12, tweede lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte, bijvoegt. Op basis van deze berekening bepaalt het college van burgemeester en wethouders de maximale redelijke huurprijs. Als de door de eigenaar overlegde berekening niet is opgesteld op basis van de krachtens artikel 10, eerste lid, en artikel 12, tweede lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte, gegeven regels, stelt het college een maximale huurprijs vast die zou passen bij een berekening die wel volgens de regels is opgesteld.

In het voorgestelde nieuwe tiende lid wordt geregeld dat het college van burgemeester en wethouders de maximale huurprijs waartegen een woonruimte mag worden verhuurd vaststellen als het een aanvraag betreft die betrekking heeft op meerdere woonruimten in eenzelfde plangebied.

Onderdelen N en O

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 en ook de wijze waarop ze dit toezicht uitoefenen geregeld. Het is dan ook noodzakelijk dat zulk een besluit officieel bekendgemaakt wordt. Daarom wordt, net zoals nu 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.

In een nieuw vierde lid wordt ook een verplichting opgenomen distributiesysteembeheerders voor elektriciteit, dan wel administratiekantoren die voor hen werkzaam zijn. Een gemeentelijke toezichthouder kan het totale elektriciteitsverbruik 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 P

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 Q

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

Artikel II

Ten gevolge van de vernummering van de leden in artikel 16 van de Leegstandwet moet artikel 1 met betrekking tot de Leegstandwet in bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht gewijzigd worden. Dit betreft een louter wetstechnische wijziging.

Artikel III

Dit artikel voorziet in een samenloopbepaling met de Fiscale verzamelwet 2026 waarin artikel 221a, eerste lid, van de Gemeentewet wordt opgenomen. Dit artikel regelt voorziet de mogelijkheid voor gemeenten om bij leegstand die langer duurt dan twaalf maanden een leegstandbelasting op te leggen aan een eigenaar. In dat artikel wordt verwezen naar begripsbepalingen in de Leegstandwet die zien op woonruimte en leegstaan.

Artikel IV

Dit artikel 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.

Artikel V

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.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,