Rapport

Evaluatie van de Leegstandwet (2024)

Ministerie van Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening



Evaluatie van de Leegstandwet (2024)

Ministerie van Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening

Datum	16 november 2024
Opdrachtgever:	Ministerie van Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening
Nadere inlichtingen:	[redacted]
Projectnummer:	P48690

WWW.RIGO.NL DE RUIJTERKADE 112-C AMSTERDAM IBAN NL 14 INGB 0002903851 T 020 522 11 11
INFO@RIGO.NL POSTBUS 2805 1000 CV AMSTERDAM BTW NR NL 0092.84.461.B.01 KVK 33227618

Aangesloten bij de Vereniging voor Beleidsonderzoek

RIGO is lid van de Vereniging voor Beleidsonderzoek (VBO) en gecertificeerd volgens ISO 9001:2015

Inhoud

Samenvatting 2

1 Inleiding 5

1.1 De Leegstandwet en de Crisis- en Herstelwet in het kort 5

1.2 Instrumentverkenning leegstandsbelasting 5

1.3 Leeswijzer 5

2 Evaluatiekader, onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak 7

2.1 Evaluatiekader 7

2.2 Instrumentverkenning leegstandbelasting 8

2.3 Onderzoeksvragen 8

2.4 Onderzoeksaanpak 10

3 Beleidsdoel en verwachte effecten 14

3.1 Totstandkoming van de wet 14

3.2 De huidige wet in detail 16

3.2.1 Leegstandverordening 16

3.2.2 Experimenteerbepaling Crisis- en herstelwet (art. 6t) 18

3.2.3 Tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet 19

3.2.4 Handhaving middels bestuurlijke boetes 21

3.3 Doel en verwachte effecten van de wet 21

3.4 Kader voor de evaluatie 24

4 Ontwikkeling van administratieve leegstand 25

4.1 Landelijke monitor leegstand 25

4.2 Ontwikkeling administratieve leegstand in Nederland 26

4.3 Ontwikkeling van administratieve leegstand in provincies 29

4.4 Gemeenten die sturen via een leegstandverordening 31

4.5 Admin. leegstand in gemeenten met en zonder leegstandverordening 33

4.5.1 Woningen 33

4.5.2 Winkels 34

4.5.3 Kantoren 36

4.6 Deelconclusie: ontwikkeling administratieve leegstand 38

5 Toepassing instrumenten, effecten en knelpunten in de praktijk 40

5.1 Ervaringen met leegstand 40

5.1.1 Leegstand en problematische leegstand 40

5.1.2 Bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor leegstand als ‘issue’ 46

5.1.3 Tussentijdse conclusie: ervaringen met leegstand 46

5.2 Toepassing van verschillende instrumenten 47

5.2.1 Overkoepelend leegstandbeleid 47

5.2.2 Inzet ander beleid 48

5.2.3 Tussentijdse conclusie: toepassing van verschillende instrumenten 49
5.3 Leegstandverordening 50
5.3.1 Toepassing door gemeenten 50
5.3.2 Beleidseffecten 53
5.3.3 Knelpunten 56
5.3.4 Verhouding tot ander leegstandbeleid 57
5.3.5 Ervaringen van andere partijen 57
5.3.6 Aanbevelingen 58
5.3.7 Tussentijdse conclusie: leegstandverordening 60
5.4 Experimenteerbepaling Crisis- en herstelwet (art. 6t) 61
5.4.1 Toepassing door gemeenten 61
5.4.2 Beleidseffecten 64
5.4.3 Knelpunten en lessen 66
5.4.4 Tussentijdse conclusie: Experimenteerbepaling Crisis- en herstelwet 66
5.5 Tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet 67
5.5.1 Toepassing door gemeenten 68
5.5.2 De markt voor tijdelijke verhuur 70
5.5.3 Beleidseffecten 71
5.5.4 Knelpunten en lessen 74
5.5.5 Tussentijdse conclusie: tijdelijke verhuur via de Leegstandwet 76
5.6 Deelconclusie: toep. instrumenten, effecten en knelpunten in de praktijk 77
6 Instrumentverkenning leegstandsbelasting 78
6.1 Achtergrond: leegstandbelasting in Vlaanderen 78
6.2 Eerste indruk gemeenten 80
6.3 Eerste indruk andere partijen 81
6.4 Vorm 82
6.5 Verwachte neveneffecten 83
6.6 Deelconclusie 84
7 Conclusie en aanbevelingen 86
Bijlage 89

Samenvatting

Dit onderzoek is een evaluatie van de **Leegstandwet** en van de extra mogelijkheden die worden geboden door de **experimenteerbepaling uit de (voormalige) Crisis- en herstelwet** (thans onder de Omgevingswet). De Leegstandwet bevat twee instrumenten: de leegstandverordening en de tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet. De experimenteerbepaling uit de (voormalige) Crisis- en herstelwet breidt de mogelijkheden van de leegstandverordening uit. In het onderzoek is in beeld gebracht in hoeverre deze instrumenten door gemeenten worden toegepast en in hoeverre ze als effectief worden ervaren. Ook de ervaringen van andere belanghebbende partijen met de instrumenten zijn in het onderzoek meegenomen.

Daarnaast bevat dit onderzoek een verkenning van de wensen en verwachtingen van gemeenten omtrent een eventuele **leegstandbelasting**.

Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek zijn verschillende methoden ingezet:

- Een documentanalyse gericht op de te evalueren wetgeving en op de te verkennen leegstandbelasting;
- Een analyse van beschikbare data over (administratieve) leegstand;
- Een enquête onder Nederlandse gemeenten over de toepassing van, ervaring met en mening over de verschillende instrumenten uit de Leegstandwet en de aanvullingen van de Crisis- en herstelwet;
- Verdiepende interviews met gemeenten en belangenorganisaties over het instrumentarium alsmede een eventuele leegstandbelasting;
- Gesprekken met beleidsmedewerkers van de Vlaamse overheid belast met de leegstandbelasting aldaar.

Doelen van de Leegstandwet

Het **primaire doel** van de Leegstandwet is het tegengaan van leegstand van gebouwen. De Leegstandwet moet gemeenten het gereedschap geven om proactief te handelen en leegstand te voorkomen of zo snel mogelijk op te lossen: enerzijds met de ‘stok’ (het traject richting voordracht van een gebruiker), anderzijds met de ‘wortel’ (de mogelijkheid van tijdelijke verhuur zonder huurbescherming). Een aanvullend **primair doel** van tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet is de tijdelijke betere benutting van de woningvoorraad. Tijdelijke verhuur moet ervoor zorgen dat gebouwen die tijdelijk leegstaan, bijvoorbeeld omdat ze grondig gerenoveerd, vernieuwbouwd of verkocht gaan worden, toch als woonruimte kunnen worden gebruikt.

Een **secundair doel** van de Leegstandwet – specifieker van de meldplicht in de leegstandverordening – is om gemeenten inzicht te verschaffen in de omvang van leegstand binnen de gemeente op basis waarvan gemeenten kunnen bepalen of inzet van (meer) instrumenten noodzakelijk is.

Ontwikkeling administratieve leegstand

Voor Nederland als geheel is over de afgelopen vijf jaar de **administratieve leegstand** van woningen nagenoeg gelijk gebleven (2,3%-2,4%), is de administratieve leegstand van winkels gedaald van 9% naar 7% en de administratieve leegstand van kantoren gedaald van 10% naar 9%.

Op basis van data uit de Landelijke Monitor Leegstand zijn **geen conclusies te trekken** over de effecten van de toepassing van de leegstandverordeningen door gemeenten. Er zijn voor de verschillende typen vastgoed gemeenten waarbij het gebruik van een leegstandverordening

samengaat met een daling van (langdurige) administratieve leegstand, maar ook gemeenten waarbij ondanks een leegstandverordening een stijging waar te nemen is. Dat geldt voor de verschillende typen vastgoed waar gemeenten via leegstandverordeningen op sturen.

Toepassing instrumenten, effecten en knelpunten

De leegstandverordening wordt door een **beperkt aantal gemeenten** in Nederland toegepast. Op dit moment gaat het om 26 (< 8%) van de 342 Nederlandse gemeenten. Van deze gemeenten passen de meesten deze niet of slechts ten dele actief toe.

Dit heeft er enerzijds te maken met dat in alle gemeenten sprake is van enige leegstand, maar dat zij deze **in beperkte mate als problematisch ervaren**. Dit beperkt ook het animo onder gemeenten om instrumenten in te zetten, zeker wanneer deze gepaard gaan met een aanzienlijke inzet van ambtelijke capaciteit zoals bij de leegstandverordening. Uit de interviews met vooral de gemeenten komt naar voren dat ook langdurige leegstand (langer dan een jaar) vaak een **begrijpelijke verklaring** heeft. Voorbeelden zijn obstakels om tot functieverandering te komen, een erfeniskwestie, of omstandigheden waardoor een verbouwing langer duurt.

Anderzijds wordt de leegstandverordening als **beperkt effectief ervaren** en wordt bijvoorbeeld de voordracht van een huurder als niet werkbaar geacht. In een klein aantal gevallen hebben gemeenten te maken met eigenaren die niet welwillend zijn of waar in het geheel geen contact mee te krijgen is. Ook voor deze leegstand wordt het beschikbare instrumentarium als onvoldoende effectief beschouwd.

De **mogelijkheden uit de (voormalige) Crisis- en herstelwet** kunnen de effectiviteit vergroten. De ervaringen van de gemeenten Utrecht en Amsterdam – de enige gemeenten die van de mogelijkheden gebruikmaken – zijn positief. Zij ervaren een grotere slagkracht en in de gemeente Amsterdam lijken eerste resultaten te wijzen op met name een verkorting van de duur dat woningen leegstaan. Met de beperkte ervaring tot nu toe lijkt de experimenteerbepaling vanuit de Crisis- en herstelwet de leegstandverordening effectiever te maken. Daarbij lijkt de mogelijkheid om een eigenaar te verplichten tot verhuur een goede vervanging van de voordracht van een huurder door de gemeente. Dit laatste onderdeel van de reguliere leegstandverordening wordt door gemeenten als niet-uitvoerbaar en niet-handhaafbaar gezien.

Een leegstandverordening met meldplicht is een manier om in **contact te komen met eigenaren**. Dit contact wordt door de meeste gemeenten als het belangrijkste onderdeel van een leegstandaanpak gezien. Ook gemeenten zonder leegstandverordening zien het contact, om erachter te komen wat er speelt, wat een duurzame oplossing is, hoe dat bereikt kan worden en of er eventueel een tussentijdse tijdelijke invulling gewenst is, als belangrijk onderdeel. Met name kleinere gemeenten geven echter aan geen meldplicht nodig te hebben om met de betreffende eigenaren in gesprek te komen. Doorgaans zijn eigenaren welwillend en gaat het om maatwerk om met een eigenaar te komen tot een nieuwe invulling van leegstaand vastgoed.

Aanbeveling 1 *| Neem de extra mogelijkheden die de experimenteerbepaling uit de (voormalige) Crisis- en herstelwet biedt op in de Leegstandwet.*

De **tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet** wordt gezien van een instrument dat werkt voor het benutten van tijdelijk leegstaande woningen van met name woningcorporaties bij renovatie- en sloop-nieuwbouwprojecten. Eigenaar-bewoners maken onder de huidige

marktomstandigheden weinig gebruik van de mogelijkheid. De mogelijkheid die de Leegstandwet biedt zouden onder andere economische omstandigheden weer van waarde kunnen zijn voor deze eigenaren. Voor private investeerders, maar ook voor woningcorporaties, geldt dat leges en de administratieve last om een vergunning (vaak per woning) te verkrijgen als obstakel gelden, waardoor andere vormen van leegstandbeheer geregeld de voorkeur krijgen. Dit kan de mate waarin de leegstand benut wordt voor tijdelijke bewoning beperken.

Aanbeveling 2 | *Verbeter de tijdelijke verhuur via de Leegstandwet door te voorzien in 1) complex- of raamvergunningen; 2) de mogelijkheid tot het stellen van aanvullende voorwaarden in de vergunningverlening; 3) voorwaarden voor het intrekken van de vergunning bij misbruik en; 4) het versoepelen van de ingangsdatum voor de vergunning.*

Instrumentverkenning leegstandbelasting

De interesse in een leegstandbelasting komt voort uit het instrument dat toegepast wordt in **Vlaanderen**, maar er zijn verschillende vormen van een leegstandbelasting denkbaar. Daarbij is het ook relevant dat de bestuurlijke context in Vlaanderen sterk verschilt van de Nederlandse. Een voorbeeld van een belangrijk verschil is dat gemeenten in België een grotere autonomie hebben over hun fiscaal beleid.

Twee mogelijke vormen, op hoofdlijnen, zijn 1) een **meer generieke nationale belasting** op leegstand, en 2) een leegstandbelasting als **gemeentelijk instrument dat met meer maatwerk** toe te passen is. De evaluatie van de Leegstandwet toont dat leegstand vele oorzaken kan hebben en dat speculatie slechts in beperkte mate voorkomt. Daarmee is het ook **de vraag in hoeverre een financiële prikkel effectief zal zijn** in het verminderen van leegstand. Er is mede hierom relatief meer interesse onder gemeenten in een leegstandbelasting als lokaal instrument dat relatief flexibel ingezet kan worden.

In de gesprekken met gemeenten en brancheorganisaties wordt vooral waarde toegedicht aan een leegstandbelasting ingezet om **excessen** tegen te gaan. Daarbij blijft het belangrijk om ook (en eerst) het gesprek aan te gaan en dient er veel ruimte te blijven voor maatwerk. Bij niet-welwillende eigenaren kan het een extra prikkel geven om toch in gesprek te komen. Ook wordt aangegeven dat er ruimte zou moeten blijven voor gemeenten om het wel of niet in te zetten.

De vraag is hierbij hoeverre een dergelijke belasting **meerwaarde** heeft ten opzichte van de leegstandverordening inclusief aanvullende instrumenten uit de experimenteerbepaling.

De respondenten hebben geen inschatting kunnen maken ten aanzien van de benodigde stappen voor implementatie en de manier van registreren van leegstand. Dat komt deels doordat de vorm van een leegstandbelasting niet vastligt en doordat de benodigde (specialistische) kennis ontbreekt. Wel is het van belang dat bij de eventuele uitwerking van een dergelijk instrument niet alleen naar de samenhang met/binnen de Leegstandwet te kijken, maar ook naar andere wet- en regelgeving en de bredere gemeentelijke praktijk.

Aanbeveling 3 | *De verkenning van een leegstandbelasting geeft geen aanleiding om invoering daarvan op korte termijn te overwegen. Zet (eerst) in op het verankeren van de aanvullende mogelijkheden uit de experimenteerbepaling in de Leegstandwet.*

1 Inleiding

Dit rapport betreft een evaluatie van zowel de Leegstandwet als de experimenteerbepaling in de Crisis- en herstelwet (per 1 januari overgegaan in de Omgevingswet), die meer instrumenten toevoegt aan de Leegstandwet. Daarnaast bevat het onderzoek een verkenning van de wensen naar en mogelijkheden voor een eventuele leegstandbelasting.

1.1 De Leegstandwet en de Crisis- en Herstelwet in het kort

Het doel van de Leegstandwet (Lsw) is het tegengaan van de leegstand van woningen en (bedrijfs)gebouwen. De wet bestaat uit twee delen. Het eerste deel biedt gemeenten instrumenten om leegstand te bestrijden middels een meldplicht, een verplicht gesprek tussen eigenaar en gemeente, of de voordracht van een gebruiker voor het pand. Ook kan de gemeente bestuurlijke boetes opleggen bij overtreding van bijvoorbeeld de meldplicht. Voor het gebruik van deze instrumenten dient een gemeente een leegstandverordening op te stellen. Het tweede deel van de wet maakt tijdelijke verhuur van woonruimte onder de Leegstandwet mogelijk. Een geïnteresseerde eigenaar van vastgoed vraagt hiervoor een vergunning aan bij de gemeente. De vergunning is tijdelijk geldig (maximaal twee jaar, met mogelijkheid tot verlenging). Bij verhuur onder de Leegstandwet gelden de normale huurbeschermingsregels niet.

In april 2021 is een experiment[1] toegevoegd aan de Crisis- en herstelwet (Chw), die per 1 januari 2024 is overgegaan in de Omgevingswet. Deze bepaling voegt tijdelijk extra instrumenten voor gemeenten toe aan de Leegstandwet. Het gaat onder meer om kortere termijnen voor de meldplicht en het verplichte gesprek, het verplichten van een eigenaar tot verhuur en het opleggen van een huurprijs voor deze verhuur.

1.2 Instrumentverkenning leegstandsbelasting

Naast een evaluatie van de Lsw/Chw-experiment, is in dit onderzoek ook de mogelijkheid van een leegstandsbelasting verkend. Onder meer de VNG pleit voor een leegstandsbelasting, bijvoorbeeld zoals die in Vlaanderen bestaat. Daar kan een gemeente bij langdurige leegstand van een gebouw een belasting opleggen, die hoger wordt naarmate een gebouw langer leegstaat. De gedachte achter een leegstandsbelasting is dat het voor eigenaren een prikkel vormt om (sneller) een bestemming voor het pand te zoeken.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het kader voor de evaluatie geschetst. Het hoofdstuk bevat de gehanteerde onderzoeksvragen en een beschrijving van de onderzoeksaanpak.

In hoofdstuk 3 wordt de te evalueren wetgeving beschreven, inclusief de doelen van de wetgeving en de verwachte effecten ervan. Het hieruit verkregen overzicht van doelen en verwachte effecten vormt een uitgangspunt voor de evaluatie.

[1] Artikel 6t van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, toegevoegd aan het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet met de eenentwintigste tranche van dat besluit (Stb. 2021, 193).

In hoofdstuk 4 wordt op basis van de Landelijke Monitor Leegstand de ontwikkeling van de administratieve leegstand in Nederland in beeld gebracht. We onderzoeken in hoeverre er een verband bestaat tussen de inzet van de leegstandverordening en lagere leegstandcijfers.

In hoofdstuk 5 evalueren we de toepassing van het instrumentarium uit de Leegstandwet en de experimenteerbepaling uit de (voormalige) Crisis- en herstelwet. We analyseren achtereenvolgens:

- de ervaringen van gemeenten met (problematische) leegstand;
- de mate van toepassing van overkoepelend leegstandbeleid door gemeenten;
- de ervaringen van gemeenten met de inzet, beleidseffecten en knelpunten van de leegstandverordening, de extra mogelijkheden uit de Crisis- en herstelwet, en de tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet, evenals de ervaringen van andere partijen.

In hoofdstuk 6 verkennen we de wensen en mogelijkheden voor een eventuele leegstandbelasting.

2 Evaluatiekader, onderzoeksvragen en onderzoeksaanpak

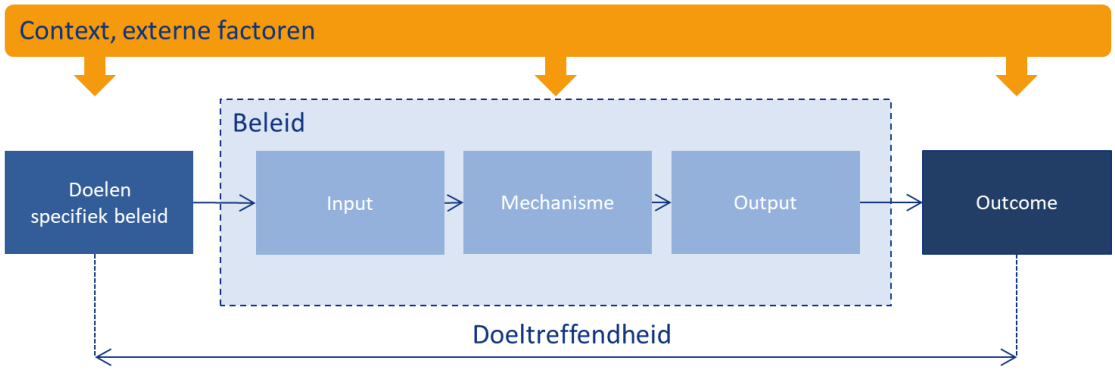
In dit hoofdstuk beschrijven we het evaluatiekader, de onderzoeksvragen en de onderzoeksopzet met de gebruikte methoden waarmee antwoord gegeven wordt op de vragen.

2.1 Evaluatiekader

Het doel van het evaluatieonderzoek is om een beeld te krijgen van de huidige werking van de Leegstandwet en Crisis- en herstelwet (per 1 januari 2024 overgegaan in de Omgevingswet). Daarbij gaat het om de doeltreffendheid van het instrumentarium en de onderlinge samenhang tussen de Leegstandwet en Crisis- en herstelwet.

Doeltreffendheid betreft de mate waarin het beleid bijdraagt aan het behalen van de beoogde doelstelling(en). Het gaat dus om het effect van het ingezette instrument op de doelstelling(en) van het geïntroduceerde instrument (de wet). Het doel is in dit geval het tegengaan van de leegstand van woningen en bedrijfsgebouwen. Voor deze evaluatie vergelijken we doelen en uitkomsten om de doeltreffendheid van de wet vast te stellen (zie ook Figuur 1 voor een schematische weergave). We maken onderscheid tussen concrete meetbare output (bv. de toepassing van een meldplicht, het aantal vergunningen verleend voor tijdelijke verhuur) en de impact op langere termijn – outcome – van beleid (bv. invloed op de vermindering van leegstand).

Figuur 1 Conceptueel model beleidsevaluatie op doeltreffendheid (bron: RIGO, aansluitend bij realistic evaluation, zie Pawson & Tilley, 2014).



De Leegstandwet en Crisis- en herstelwet bestaan uit verschillende instrumenten die door gemeenten op verschillende wijzen geïmplementeerd worden, vaak in combinatie met verschillende andere instrumenten en maatregelen (denk aan winkelleegstandbeleid, beleid om verpaupering tegen te gaan, et cetera). Daarnaast zijn ook verschillende exogene (van buitenaf) ontwikkelingen die leegstand beïnvloeden. Voorbeelden zijn de conjunctuur, rentestanden en veranderende locatievoorkeuren voor huishoudens en bedrijven. De afzonderlijke maatregelen zijn niet (volledig) te isoleren en de doeltreffendheid kan niet op basis van een eenduidige berekening vastgesteld worden. Een daling van leegstand die samenvalt met toepassing van het instrument hoeft hier dus niet het gevolg van te zijn. En dan zijn er ook nog beperkingen ten aanzien van beschikbare data: is er geschikte data en zijn uitkomsten waarneembaar en meetbaar?

Om toch inzicht te kunnen bieden in doeltreffendheid en werking van wetten en daarbij behorende instrumenten, is het van belang om te onderzoeken hoe deze **in de praktijk worden**

toegepast, waarbij ook de context, mechanismen en samenhang met andere ontwikkelingen en inzet van andere instrumenten wordt meegenomen. Een mechanisme is bijvoorbeeld het proces dat maakt dat een maatregel het gedrag van actoren beïnvloedt. Een voorbeeld is hoe het verplichten van de verhuur van leegstaande woningen kan resulteren in het genoegen nemen met een lagere huur of het eerder inzetten op een functieverandering om aan de verplichting te voldoen of deze te omzeilen. Daarom is het nodig breder te kijken om te kunnen duiden welke invloed de Leegstandwet en Crisis- en herstelwet hebben in relatie tot waar te nemen uitkomsten, zoals de ontwikkeling van leegstand in samenhang met toepassing instrumenten, en wat dus de functies en toegevoegde waardes van de instrumenten zijn.

Naast een analyse van de doeltreffendheid vraagt een wetsevaluatie aandacht voor de verschillende (positieve en negatieve) **neveneffecten** van de wet. Een maatregel kan zowel voorziene als onvoorziene effecten genereren, afhankelijk van de context, ander beleid en de werking van mechanismen. Een onvoorzien effect is ook wel een neveneffect te noemen. Denk bijvoorbeeld aan de mogelijke impact die beperkende maatregelen op het gebruik van vastgoed kunnen hebben op de interesse van beleggers om daarin te investeren. Om de neveneffecten van de wet te identificeren en in beeld te brengen, is een bredere blik op het functioneren van de wet in de praktijk nodig. Dit passen we dan ook toe in de evaluatie.

2.2 Instrumentverkenning leegstandbelasting

Naast de evaluatie van de Leegstandwet is er ook een instrumentverkenning gedaan. Deze is gericht op het in beeld brengen van de mogelijkheden van een leegstandbelasting. Het gaat daarbij om welke vorm een leegstandbelasting zou kunnen krijgen, wat van het instrument verwacht wordt en wat nodig is om een dergelijk instrument in te voeren.

Dit onderzoek bevat geen uitputtende verkenning van scenario's voor een leegstandbelasting of een volledige ex ante evaluatie van doelmatigheid en doeltreffendheid. Het betreft een verkenning van de leegstandbelasting op basis van inschattingen van de geïnterviewden (gemeenten en belangenorganisaties). Aan de hand van deze verkenning verschaffen we een eerste beeld van de (on)mogelijkheden en de verwachtingen van verschillende belanghebbenden.

2.3 Onderzoeksvragen

De evaluatie van de Leegstandwet en de gerelateerde onderdelen uit de Crisis- en herstelwet en de instrumentverkenning van een mogelijk in te voeren leegstandbelasting zijn gericht op het beantwoorden van de onderzoeksvragen in Tabel 1. De beantwoording van deze vragen resulteert in conclusies aangaande de doeltreffendheid van de instrumenten en de mogelijke toegevoegde waarde van een leegstandbelasting. Op basis daarvan zijn aanbevelingen geformuleerd. De volgende methoden worden gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden:

A. Documentenanalyse;
B. Data-analyse;
C. Enquête onder gemeenten;
D. Interviews gemeenten;
E. Interviews branche- en belangenorganisaties.

In de volgende paragraaf is een toelichting op de verschillende methoden gegeven.

Tabel 1 Onderzoeksvragen naar thema met gebruikte methode en het hoofdstuk waarin deze behandeld wordt. Methode(n): A = Documentenanalyse; B = Data-analyse; C = Enquête onder gemeenten; D = Interviews gemeenten; E = Interviews branche- en belangenorganisaties.

Onderzoeksvraag		Methode(n)	Hoofdstuk
Doeltreffendheid en neveneffecten Lsw en Chw			
1.	Wat waren de primaire en secundaire doelen en de verwachte neveneffecten van het instrumentarium uit de Lsw en Chw?	A	3
2.	Is het huidig instrumentarium uit de Lsw en Chw voldoende om leegstand tegen te gaan?	B; C; D; E	5
3.	Wat voegen de Lsw en Chw toe aan het totaal aan instrumenten om leegstand tegen te gaan?	C; D; E	5.3, 5.4 & 5.5
4.	Zijn de aanvullende instrumenten welke tijdelijk zijn geïntroduceerd met de Chw doeltreffend/effectief gebleken en waarom?	D	5.4
5.	Hoe heeft de leegstand in Nederland zich de afgelopen jaren ontwikkeld? Is de leegstand toe- of afgenomen in gemeenten met een leegstandverordening?	B; C	4
6.	Hoe komt deze toe- en of afname en welk soort vastgoed betreft dit?	C; D; E	4 & 5.1
7.	Wat zijn maatschappelijke neveneffecten van de Lsw en Chw (bijvoorbeeld in termen van leefbaarheid)?	D; E	5.3, 5.4 & 5.5
Toepassing Lsw en Chw door gemeenten			
8.	Wat zien gemeenten als problematische leegstand?	C; D	5.1
9.	Wat zijn in ervaring van gemeenten de voornaamste redenen waarom vastgoed langdurig leegstaat?	C; D	5.1
10.	Hoeveel gemeenten hebben een leegstandverordening opgesteld?	A; D	4
11.	Waarom hebben gemeenten geen leegstandverordening opgesteld? Hebben zij naar aanleiding van de wet wel hun leegstandbeleid aangepast/heroverwogen? Op welke wijze en met welk resultaat?	C; D	5.3
12.	Waarom gebruiken maar twee gemeenten de mogelijkheden onder de Chw?	C; D	5.4
13.	Hoeveel gemeenten hebben op grond van hun verordening daadwerkelijk gebruik gemaakt van de instrumenten?	A; C; D	5.3
14.	Welke instrumenten, welk soort vastgoed en welk werkingsgebied betrof dit?	C; D	5.3
15.	Hoe lang duurde het om die leegstand op te lossen en op welke wijze?	C; D	5.3
16.	Draagt de Leegstandwet bij aan het vergroten en versnellen van transformaties van vastgoed, waaronder naar woningen? Zo ja, in welke gevallen dan? Zo nee, wat zijn de knelpunten?	C; D	5.3
17.	Welke andere instrumenten, niet uit de Lsw/Chw, hebben gemeenten gebruikt om leegstand te bestrijden?	C; D	5.1
Uitvoeringstechnische vraagstukken			
18.	Is er voldoende kennis bij de gemeenten inzake het instrumentarium uit de Lsw en Chw? En inzake ander mogelijk instrumentarium voor de bestrijding van leegstand?	C; D; E	5.2, 5.3, 5.4 & 5.5
19.	Is er voldoende capaciteit bij gemeenten om gebruik te maken van het instrumentarium?	C; D; E	5.2, 5.3, 5.4 & 5.5
20.	Is de Leegstandwet uitvoeringstechnisch uit te voeren of zijn er nog knelpunten? Zo ja welke? Zo ja, hoe kunnen die worden opgelost?	C; D; E	5.3 & 5.5
21.	Waar liepen de gemeenten die een leegstandverordening hebben opgesteld tegenaan? Is er ruimte voor verbetering?	C; D; E	5.3
Tijdelijke verhuur onder de Lsw			
22.	Hoeveel vergunningen voor tijdelijke verhuur worden afgegeven voor verschillende categorieën die in de Leegstandwet zijn opgenomen?	C; D	5.5
23.	Vinden gemeenten deze vorm van tijdelijke verhuur doeltreffend teneinde leegstand te voorkomen?	C; D	5.5
24.	Hoe kijken huurders en verhuurders naar deze vorm van tijdelijke verhuur?	E	5.5

25.	Zijn er nog knelpunten ten aanzien van verhuur in het kader van de Leegstandwet? Zo ja, hoe kunnen die worden opgelost?	D; E	5.5
26.	Wat zou een alternatief kunnen zijn om tijdelijke leegstand te voorkomen?	D; E	5.5
Leegstandbelasting			
27.	Hoe kijken gemeenten tegen een dergelijke belasting aan? Hebben zij hier behoefte aan?	C; D	6
28.	Kan een dergelijke belasting effectief bijdragen aan de oplossing van het probleem (ook door aanmoedigen tot transformatie)?	A; D; E	6
29.	Wat zijn mogelijke nadelen van een dergelijke belasting (bijv. onwenselijke of fictieve verhuur, belasten onvrijwillige leegstand) en kunnen die worden ondervangen?	A; D; E	6
30.	Welke vorm zou een dergelijke belasting bij voorkeur moeten krijgen (juridisch, uitvoeringstechnisch, hoogte van belasting, type vastgoed, landelijk of in gemeentelijke verordening, facultatief of verplicht)?	A; D; E	6
31.	Binnen de Leegstandwet krijgen gemeenten zicht o.g.v. de meldplicht. Hoe krijgen gemeenten zicht als het landelijk zou gelden?	A; D; E	6
32.	Hoe zien gemeenten de benodigde stappen/instrumenten en kosten voor het opzetten van een dergelijke belasting afgezet tegen de opbrengsten?	C; D	6
33.	Op welke manier zou leegstand geregistreerd kunnen worden en met welke voorwaarden? Bijvoorbeeld door aan te sluiten op de WOZ-registratie?	A; C; D; E	6

2.4 Onderzoeksaanpak

Om de verschillende onderzoeksvragen te beantwoorden zetten we – zoals in voorgaande paragraaf en Tabel 1 beschreven – verschillende methoden in. Hieronder beschrijven we de verschillende toegepaste methoden. Het gaat om zowel kwantitatieve als kwalitatieve onderzoeksmethoden. Een documentenanalyse van beleidsdocumenten, data-analyse van administratiegegevens van leegstand, enquête onder Nederlandse gemeenten en interviews met gemeenten en branche- en belangenorganisaties zijn gecombineerd. Hieronder beschrijven we de verschillende toegepaste methoden.

Documentenanalyse

Ten eerste is een **documentenanalyse** uitgevoerd, gericht op zowel de te evalueren wetgeving als het te verkennen instrument leegstandbelasting.

Voor de Leegstandwet en de experimenteerbepaling uit de Crisis- en herstelwet zijn de doelstelling, motivatie en verwachte effecten en mechanismen in kaart gebracht. Hierbij is ook gekeken naar de ontwikkeling van de wet sinds de invoering, waaronder de experimenteerbepaling onder de Crisis- en herstelwet. De primaire en secundaire beleidsdoelen en neveneffecten vormen een belangrijke basis voor de wetsevaluatie. De doeltreffendheid hangt af van in hoeverre gestelde doelen worden bereikt.

Data-analyse leegstand

Wanneer het gaat om de doeltreffendheid van de wet, is het ten eerste de vraag welk effect de wet heeft gehad op de leegstand. Het is voor een effectenanalyse van de wet van belang om de omvang en aard van leegstand in Nederlandse gemeenten en de ontwikkeling daarvan in beeld te brengen. Hiervoor hebben we de CBS Leegstandmonitor gebruikt. De jaarlijks gepubliceerde Leegstandmonitor bevat gegevens over administratieve leegstand voor verschillende vastgoedcategorieën, het aandeel van de leegstand dat een jaar eerder ook al leeg stond en het aandeel van (langdurig) administratief leegstaand vastgoed waar uit energieverbruik blijkt dat deze toch op enige wijze gebruikt wordt. Wel zijn er enkele kanttekeningen bij de data te maken, deze noemen we in paragraaf 4.1.

Met de beschrijvende data-analyse kijken we ook naar de **samenhang tussen leegstandontwikkeling en het gebruik van de leegstandverordening**. Aangezien een deel van de gemeenten een leegstandverordening toepast, kijken we of de ontwikkeling van de omvang van leegstand hierdoor beïnvloed wordt. Tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet en de experimenteerbepaling uit de Crisis- en herstelwet lenen zich niet voor een dergelijke verkenning, omdat de eerste op alle gemeenten van toepassing is en de tweede slecht in twee gemeenten (relatief kort) wordt ingezet.

Enquête onder Nederlandse gemeenten

De **enquête** uitgezet onder Nederlandse gemeenten gaat over de toepassing van, ervaring met en mening over de verschillende instrumenten uit de Leegstandwet en de aanvullingen van de Crisis- en herstelwet.

De enquête is tussen 17 juli 2024 en 14 oktober 2024 verspreid via kanalen van de Vereniging Nederlandse Gemeenten en aanvullend via directe mails naar contactpersonen en algemene mailadressen van gemeenten. Er zijn ook herinneringen gestuurd. In totaal hebben **68 gemeenten** deelgenomen aan de enquête, waarvan 59 gemeenten de enquête volledig hebben ingevuld en 9 gemeenten de enquête gedeeltelijk hebben ingevuld. Van een aantal gemeenten zijn meerdere (gedeeltelijk ingevulde) reacties binnengekomen, deze reacties hebben we waar mogelijk samengevoegd, waarbij de meest recente reactie de oudere overschrijft bij dubbele antwoorden. De door de gemeenten ingevulde gegevens zijn gebruikt in een beschrijvende analyse over de ervaringen van gemeenten over de Leegstandwet. In de bijlage is een lijst opgenomen van de gemeenten die hebben deelgenomen aan de enquête. Met een totale populatie van 342 gemeenten is de respons 20%; dit is beperkt.

Een mogelijke verklaring voor de beperkte respons is dat de leegstandaanpak binnen gemeenten vaak op verschillende plaatsen in de organisatie is belegd, omdat het om verschillende typen vastgoed gaat (bijvoorbeeld bij economie en wonen). Ook voeren lang niet alle gemeenten actief leegstandbeleid en wordt leegstand ook niet overal als een significant probleem ervaren. Hierdoor is er vaak niet een aangewezen persoon binnen de organisatie om de vragenlijst in te vullen, wat een mogelijke verklaring is voor de beperkte respons. De enquêteresultaten zijn niet representatief. De resultaten zijn benut in samenhang met de kwalitatieve data op basis van de interviews met gemeenten en branche- en belangenorganisaties.

Interviews gemeenten en belangenorganisaties

In aanvulling op de enquête hebben we **verdiepende interviews met 17 gemeenten** gevoerd. Deze interviews duurden 1.5 uur in het geval van de gemeenten Utrecht en Amsterdam (omdat hier een verdiepend gesprek over het experiment van de Crisis- en herstelwet wenselijk was) en 1 uur in de andere gevallen. De interviews vonden plaats via Teams en waren doorgaans met 1 tot 3 personen. Een week van tevoren werd een voorbereidende vragenlijst opgestuurd en werd een verzoek gedaan om relevante collega's (bijvoorbeeld van economie, wonen, vergunningen of handhaving) aan te laten sluiten. De contactpersonen waren vaak van de afdeling wonen. De geïnterviewde partijen werden gerepresenteerd 1 tot 4 personen.

Bij de selectie van gemeenten is gestreefd naar een **breed beeld**. We hebben zowel met gemeenten gesproken die een actieve leegstandaanpak en/of een leegstandverordening hebben, als gemeenten die weinig sturen op leegstand. We hebben zowel met grote gemeenten gesproken als met kleinere gemeenten uit krimpgebieden. Ook hebben we met een aantal gemeenten gesproken die zelf aangaven graag en gesprek te willen na aanleiding van de enquête, om zo de resultaten uit de enquête meer duiding te kunnen geven. Tot slot hebben we een differentiatie in type vastgoed waar de verordening op gericht is gesproken. In de bijlage is

een lijst opgenomen van de gemeenten die we hebben geïnterviewd. Tot slot hebben we een differentiatie in type vastgoed waar de verordening op gericht is gesproken.

Doordat slechts 26 van de 342 Nederlandse gemeenten een leegstandverordening hanteert, is ook het aantal geïnterviewde gemeenten met een leegstandverordening beperkt met 5 van de 17. Gedurende het onderzoek werd ook duidelijk dat een deel van de gemeenten met een leegstandverordening deze niet actief inzetten en 14 van de 26 gemeenten een verordening hebben die ouder dan 5 jaar is. Hiervan hebben we twee gemeenten (gemeente Sittard-Geleen en gemeente Tilburg) gesproken. We hebben de gemeenten die het meest recent hun verordening hebben ingevoerd gesproken (gemeente Terschelling, gemeente Utrecht en gemeente Amsterdam) of in de enquête meegenomen (gemeente Heemstede en gemeente Veere) om zo ook de overwegingen achter het inzetten van een verordening goed in beeld te kunnen krijgen. Niet alle gemeenten die we hebben benaderd, wilden meedoen aan het onderzoek. Dit had te maken met het gebrek aan kennis of zicht op de leegstand(verordening) of een gebrek aan ervaring met de verschillende instrumenten.

Bij de interviews speelde, net als bij de enquête, het probleem dat er op veel plekken (organisatorisch) versnipperd leegstandbeleid werd gevoerd. Daarom is er na afloop van de interviews in een aantal gevallen nog een aanvullend (telefoon)gesprek gevoerd of informatie doorgestuurd. Met de gemeente Amsterdam is nog een volledig tweede interview gehouden over de ervaringen met tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet.

In de gesprekken is gekeken naar hoe gemeenten omgaan met de instrumenten uit de Leegstandwet, de ervaringen met het bestrijden van leegstand en de samenhang met andere instrumenten of maatregelen die gemeenten inzetten. Ook zijn in de gesprekken indrukken, voorkeuren en inschattingen van medewerkers over de zin, mogelijke (neven)effecten en de vorm (juridisch en qua uitvoering) van een eventuele leegstandbelasting aan bod gekomen.

Met de gemeente Utrecht en Amsterdam in het bijzonder is tijdens de interviews ingegaan op de ervaringen met het experimenteerdeel uit de Crisis- en herstelwet. Ook andere gemeenten zijn bevraagd op hun kennis van de mogelijkheden over de Crisis- en herstelwet en de verwachtingen van dit instrument.

Naast gemeenten hebben we ook **interviews met belangenorganisaties** gehouden. In totaal hebben we 7 verschillende belangenorganisaties gesproken (zie het overzicht in bijlage 1). In deze gesprekken zijn de ervaringen van de partijen met het voorkomen van (problematische) leegstand en de maatregelen om leegstand tegen te gaan opgehaald. Daarnaast is ook in deze gesprekken de mogelijkheid van een leegstandbelasting als instrument verkend, en de vorm die een eventuele leegstandbelasting zou kunnen krijgen.

De leegstandbelasting

Voor de verkenning van het instrument leegstandbelasting zijn **interviews met twee beleidsmedewerkers van de Vlaamse overheid**, belast met de leegstandbelasting, gevoerd. Daarnaast zijn enkele documenten geraadpleegd om een globaal beeld te schetsen van hoe een leegstandbelasting in Vlaanderen wordt toegepast. Op basis daarvan is een basisbeschrijving van de leegstandbelasting opgesteld, welke nog is voorgelegd aan de geïnterviewde Vlaamse beleidsmedewerkers. Deze beschrijving van de Vlaamse situatie is gebruikt als referentiepunt in de latere gesprekken met gemeenten en branche-en belangenorganisaties voor het toetsen van de mogelijkheden van een eventuele leegstandbelasting in Nederland.

De keuze om de Vlaamse situatie als uitgangspunt te gebruiken is naar aanleiding van een toezegging van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het debat ‘de

Staat van de Volkshuisvesting' op 27 september 2023 aan de heer Grinwis, waarin 'de resultaten van Vlaanderen worden daarin [de evaluatie van de Leegstandwet] meegenomen.'[2]

[2] TZ202310-003, 2023A04271

3 Beleidsdoel en verwachte effecten

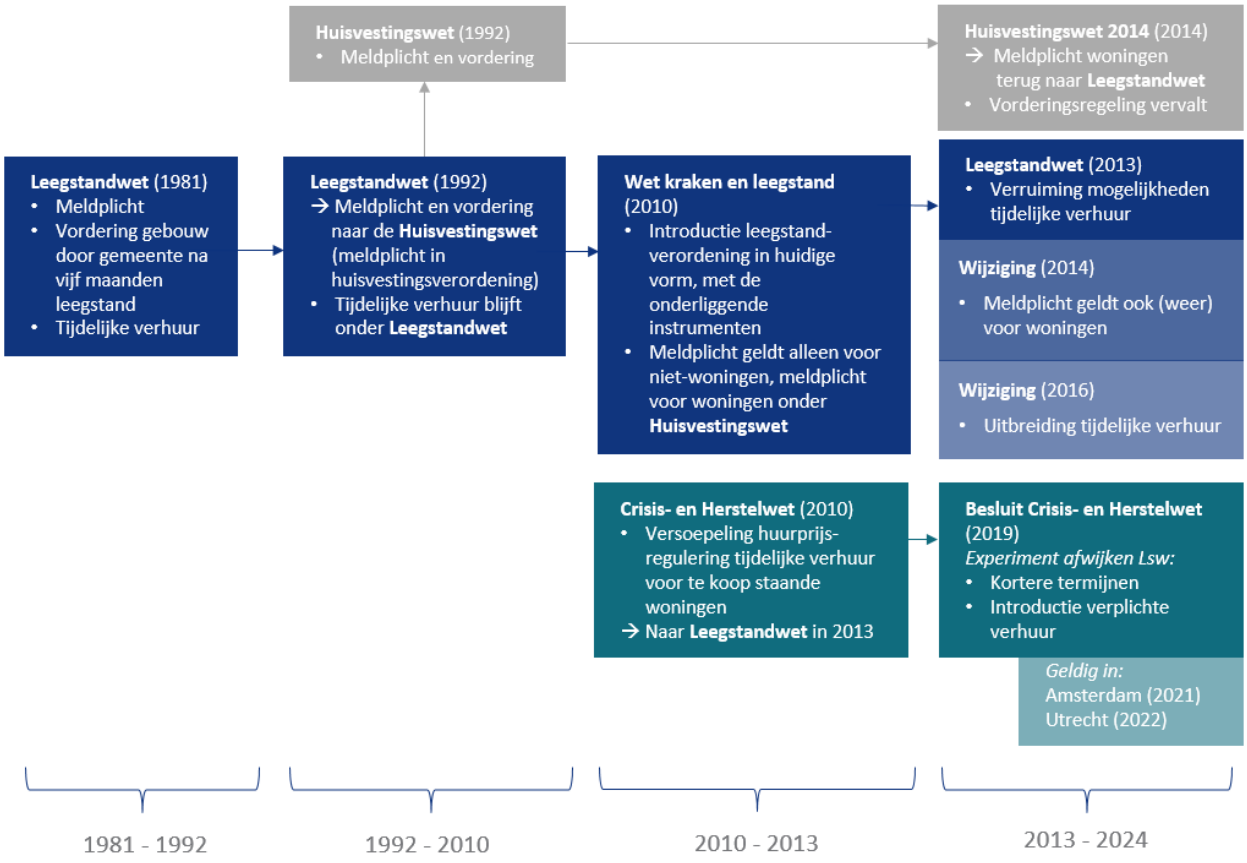
In dit hoofdstuk schetsen we de totstandkoming van de Leegstandwet en de wetswijzigingen door de jaren heen. Vervolgens zoomen we in op de werking van de huidige wet. Ook beschrijven we de doelen van de wet en de verwachtingen ten aanzien van de effecten van de wet. Deze vormen het kader voor de evaluatie.

Met het in kaart brengen van de doelen en verwachte neveneffecten van de Leegstandwet en experimenteerbepaling van de Crisis- en herstelwet wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 1.

3.1 Totstandkoming van de wet

In deze paragraaf schetsen we kort de totstandkoming van de wet en de belangrijkste wijzigingen aan de wet, met een nadruk op recente ontwikkelingen. In Figuur 2 staan de belangrijkste ontwikkelingen van de Leegstandwet (Lsw) en aanverwante wetgeving samengevat. Nota bene: beleidsonderdelen die betrekking hebben op kraken, zijn in dit overzicht niet meegenomen. Onder de figuur wordt de totstandkoming van de wet nader toegelicht.

Figuur 2 Belangrijkste ontwikkelingen Leegstandwet en aanverwante wetgeving 1981-2024.



De **eerste Leegstandwet** werd ingevoerd op 21 mei **1981**, met als doel om 'maatschappelijk onaanvaardbare leegstand van woningen en andere gebouwen krachtig terug te dringen'. Leegstand werd in deze wet gedefinieerd als 'het niet of niet krachtens een zakelijk of persoonlijk recht in gebruik zijn alsmede een gebruik dat de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan de werking van deze wet'. Deze definitie staat nog steeds in de huidige wettekst. In

1992 werd de **Huisvestingswet** ingevoerd, waarbij een deel van het leegstandinstrumentarium naar die wet werd overgeheveld.

In **2010** volgde de **Wet kraken en leegstand**, met onder meer de introductie van het instrumentarium van de leegstandverordening. Deze wet lijkt qua leegstandinstrumentarium sterk op de huidige wet, met het verschil dat onder de Leegstandwet alleen een meldplicht voor leegstaande niet-woningen bestond. De meldplicht voor woningen was nog steeds geborgd onder de Huisvestingswet.

In **2010** werd ook de **Crisis- en herstelwet** ingevoerd, met daarbij een versoepeling van de huurprijsregulering voor tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet. Het ging om de maximale huurprijs voor te koop staande woningen. Voorheen werd ook voor deze woningen onder de Leegstandwet de prijs bepaald op basis van het Woningwaarderingsstelsel. In crisistijd werd dit als onwenselijk gezien voor mensen die hun woningen niet konden verkopen vanwege de afname van de vraag, maar in de tussentijd graag tijdelijk zouden verhuren. Als gevolg van deze regeling kon de gemeente geen maximum meer opleggen aan de huurprijs van te koop staande woningen die tijdelijk werden verhuurd onder de Leegstandwet. In **2013** werd deze versoepeling verankerd in de **Leegstandwet** zelf. De versoepeling staat nog steeds in de wet.

In de jaren **2013-2016** werd de **Leegstandwet** meermaals gewijzigd, **tot de vigerende vorm**. De wet die in deze evaluatie wordt onderzocht, betreft dus de wet zoals die bestaat sinds 2016. Het gaat om de volgende wijzigingen:

- Ten eerste werden in deze periode de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur verruimd. Vanaf 2013 mogen gemeenten bijvoorbeeld geen aanvullende eisen meer stellen aan een vergunning voor tijdelijke verhuur, anders dan die in de wet genoemd staan. Sinds 2016 mogen verhuurders van te koop staande woningen zelf de huurprijs bepalen.
- Ten tweede werd de Huisvestingswet gewijzigd naar de Huisvestingswet 2014, waarbij de meldplicht voor leegstaande woningen terugkeerde naar de Leegstandwet. De Leegstandwet omvat sindsdien alle regelingen die toezien op een meldplicht van leegstaande gebouwen (woningen of anderzijds).
- Ten derde verviel de vorderingsregeling, die niet meer terugkeerde naar de Leegstandwet.

De laatste belangrijke ontwikkeling was het ontstaan van een **experiment onder de Crisis- en herstelwet in 2021**[3]. Dit experiment is opgezet omdat de mogelijkheden onder de Leegstandwet voor sommige gemeenten niet toereikend bleken voor het tegengaan en verminderen van leegstand. Het experiment maakt kortere termijnen mogelijk voor bijvoorbeeld de meldingsplicht, en gedwongen verhuur van leegstaande woningen. Onder de Leegstandwet bestaat al de mogelijkheid om een gebruiker voor te dragen, maar de gedwongen verhuur is een dwingender instrument. In paragraaf 3.2.2 wordt het experiment nader toegelicht. In eerste instantie maakte alleen de gemeente Amsterdam gebruik van het experiment. Sinds 2022 maakt ook de gemeente Utrecht ervan gebruik.

Sinds 1 december 2021 bestaat er onder de Crisis- en herstelwet daarnaast een experiment met betrekking tot tijdelijke verhuur (art. 6u). Dit artikel is van toepassing op de gebieden Carnisse, Oud-Charlois en Tarwewijk in Rotterdam. Onder dit experiment worden ook vergunningen voor tijdelijke verhuur verleend voor woningen in het bezit van woningcorporaties

[3] Artikel 6t van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, toegevoegd aan het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet met de eenentwintigste tranche van dat besluit (Stb. 2021, 193).

die bestemd zijn om te worden samengevoegd met een of meerdere andere woningen. Deze vergunning heeft een langere termijn van maximaal 14 jaar. Dit experiment geldt tot 1 januari 2035.

Per **1 januari 2024** is de Crisis- en herstelwet overgegaan in de Omgevingswet en loopt het experiment via het overgangsrecht door onder de experimenteerbepaling van de Omgevingswet (artikel 23.3). Op 24 juni 2024 is de tijdduur van het experiment middels een ministerieel besluit **met vijf jaar verlengd** tot en met 31 december 2029.

3.2 De huidige wet in detail

Het instrumentarium van de huidige Leegstandwet bestaat uit twee hoofddelen:

1. De **leegstandverordening**, waarvan de mogelijkheden door de gemeente Utrecht en Amsterdam kunnen worden uitgebreid via een experiment onder de **Crisis- en herstelwet**[4];
2. **Tijdelijke verhuur** onder de Leegstandwet.

Daarnaast biedt de Leegstandwet de mogelijkheid om te handhaven op deze onderdelen middels bestuurlijke boetes (paragraaf 3.2.4).

Hieronder worden de wetsonderdelen nader toegelicht.

3.2.1 Leegstandverordening

Een gemeente kan ervoor kiezen om een leegstandverordening op te stellen. De leegstandverordening vormt een voorwaarde voor de inzet van een deel van het instrumentarium: de **meldplicht**, het **gesprek met de eigenaar** en de **voordracht van een gebruiker**. In de verordening zelf neemt de gemeente kaders en termijnen op voor de toepassing van deze instrumenten:

- de categorieën gebouwen en de gebieden in de gemeente waarvoor een meldplicht na ten minste zes maanden geldt;
- nadere regels omtrent het melden van leegstand;[5]
- de termijn waarna het college een gebruiker voor het leegstaande gebouw mag voordragen (minstens 12 maanden);
- dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd bij overtreding van de algemene meldplicht, en de plicht om te melden dat een voorgedragen gebruiker van het gebouw gestopt is met het gebruik;
- het bedrag van de bestuurlijke boete bij overtreding. Dat is ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de derde categorie in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

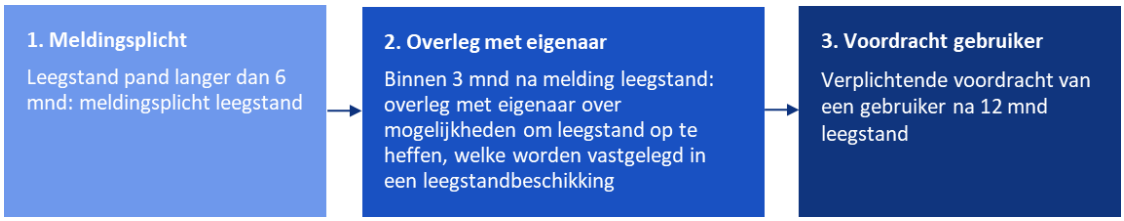
De onderdelen van de leegstandverordening bevatten een element van **volgordelijkheid**. Eerst moet de leegstand worden gemeld; duurt deze voort, dan gaat de gemeente in gesprek met de eigenaar; wordt het gebouw ook dan niet in gebruik genomen, dan kan de gemeente een gebruiker voordragen. Hieronder worden de onderdelen nader beschreven.

---

[4] Alleen de gemeenten Utrecht en Amsterdam hebben op dit moment de mogelijkheid om hier gebruik van te maken.

[5] Verschillende gemeenten eisen bijvoorbeeld dat in de melding ook informatie wordt verstrekt over de kenmerken van het gebouw of de reden voor leegstand.

Figuur 3 Schematisch overzicht van stappen voor gemeenten voor terugdringen leegstand via leegstandverordening.



a) Meldplicht

De gemeente kan eigenaren van gebouwen verplichten om leegstand van langer dan ten minste zes maanden te melden bij de gemeente. De gemeente kan ook een andere, langere termijn vaststellen. In de leegstandverordening kan een gemeente aangeven voor welke categorieën gebouwen de meldplicht geldt, en in welke delen van de gemeente (of voor de hele gemeente). In de verordening staan ook nadere regels omtrent het melden gegeven.

De meldingen dienen te worden bijgehouden op een leegstandlijst. Daarin neemt de gemeente ook panden op waarvan ambtshalve is geconstateerd dat ze leegstaan en waarvan de leegstand had moeten worden gemeld door de eigenaar.

b) Overleg met eigenaar

Binnen drie maanden na ontvangst van de leegstandmelding, voeren burgemeester en wethouders overleg met de eigenaar van het leegstaande gebouw. Uitgangspunt bij het leegstandoverleg is een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij niet alleen wordt verkend welke mogelijkheden de eigenaar van het pand heeft om de leegstand te beëindigen, maar ook welke mogelijkheden de gemeente ter beschikking staan om de eigenaar daarin te ondersteunen.

Na het overleg kan het college in een leegstandbeschikking het gebouw of delen ervan ‘geschikt voor gebruik’ verklaren. Daarbij gaat het vooral om de vraag of er investeringen noodzakelijk zijn om het gebouw weer in gebruik te kunnen laten zijn en of die investeringen redelijkerwijs gevraagd kunnen worden van de eigenaar. Als burgemeester en wethouders menen dat de eventuele noodzakelijke investeringen redelijk zijn, zullen ze in de leegstandbeschikking vaststellen dat het gebouw geschikt is voor gebruik. De verklaring ‘geschikt voor gebruik’ betekent in dat geval dus dat het gebouw geschikt wordt verwacht te zijn nadat de noodzakelijke investeringen zijn gedaan. Indien het college meent dat de investeringen in redelijkheid niet gevraagd kunnen worden van de eigenaar zullen ze dat opnemen in de leegstandbeschikking.

De uitkomst van een leegstandoverleg kan ook zijn dat de eigenaar eerst nog enige tijd wordt gegund om zelf een gebruiker voor zijn gebouw te vinden, voordat de gemeente een voordracht overweegt (zie volgende stap). Een andere mogelijke uitkomst is dat de inzet van een leegstandbeheerder voor een bepaalde periode, in afwachting van een huurder, een goede oplossing is, maar dat de gemeente na het verstrijken van die termijn een voordracht overweegt wanneer de eigenaar dan nog geen gebruiker heeft gevonden voor het pand.

Als de eigenaar niet meewerkt aan een overleg (niet verschijnt of meerdere malen afzegt), kan de gemeente alsnog een leegstandbeschikking opstellen.

De Leegstandwet vermeldt geen richtlijnen voor de inhoud van de leegstandbeschikking. In het experiment onder de Crisis- en herstelwet worden zulke richtlijnen wel gespecificeerd (zie paragraaf 3.2.2).

c) Voordracht gebruiker

Indien de leegstand voortduurt, kunnen burgemeester en wethouders een gebruiker voordragen aan de eigenaar van het leegstaande gebouw. Daarvoor gelden twee eisen:

- De leegstand moet langer duren dan de termijn die hiervoor is aangegeven in de leegstandverordening, van minstens 12 maanden;
- Er moet in een leegstandbeschikking vastgesteld zijn dat het gebouw of delen ervan geschikt zijn voor gebruik. Deze leegstandbeschikking volgt uit de vorige stap (overleg met eigenaar).

Als er voorzieningen nodig zijn om gebruik van het gebouw mogelijk te maken, kan de eigenaar verplicht worden om binnen een door het college bepaalde termijn deze voorzieningen te treffen. Ook kunnen er zo nodig andere voorwaarden gesteld worden.

De eigenaar is verplicht om de aangedragen gebruiker binnen drie maanden (de delen van) het leegstaande gebouw aan te bieden. Tenzij de eigenaar in de tussentijd zelf een gebruiker gevonden heeft, die het gebouw binnen redelijke termijn in gebruik neemt.

Als de aangedragen gebruiker de overeenkomst weigert terwijl deze redelijk is, heeft de eigenaar aan zijn verplichting voldaan. In dat geval kan het college slechts besluiten om een nieuwe voordracht te doen.

Wanneer de aangedragen gebruiker stopt met het gebruik van het gebouw, moet de eigenaar dit binnen vier weken aan het college melden. Dit om te voorkomen dat een eigenaar het pand kortstondig in gebruik geeft aan een voorgedragen gebruiker en het vervolgens weer leeg laat staan. Deze verplichting geldt niet als het gebouw langer dan één jaar in gebruik is geweest.

3.2.2 Experimenteerbepaling Crisis- en herstelwet (art. 6t)

In april 2019 is een experimenteerbepaling toegevoegd aan de Crisis- en herstelwet (Chw), per 1 januari 2024 overgegaan in de Omgevingswet. Deze bepaling voegt tijdelijk extra onderdelen toe aan de leegstandverordening, of past bestaande onderdelen aan. In het kort maakt de bepaling **kortere termijnen** mogelijk voor bijvoorbeeld de meldplicht, waardoor er sneller op leegstand geacteerd kan worden, en voegt het met de mogelijkheid tot **gedwongen verhuur** een extra onderdeel toe aan de ‘escalatieladder’ die al in de leegstandverordening ingebouwd zit. Een last onder dwangsom kan ingezet worden om naleving van een leegstandbeschikking af te dwingen.

Specifiek gaat het om de volgende onderdelen:

- Indien het om een woning gaat die bestemd is voor sloop of renovatie, kan de eigenaar in een leegstandbeschikking **verplicht worden om de woonruimte te verhuren**. Specifiek gaat het daarbij om een verplichting tot tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet. Zie ook paragraaf 3.2.3. De verplichting tot verhuur is een dwingender middel dan de voordracht van een gebruiker onder de Lsw. Een voorgedragen gebruiker kan door een eigenaar worden vermeden wanneer hij of zij binnen drie maanden zelf een gebruiker vindt. Bij de verplichte verhuur bestaat deze mogelijkheid niet. Onder de experimenteerbepaling kan een gemeente ook indirect verhuur afdwingen door het opleggen van een termijn voor gebruik (zie onder, punt c).

- Specificering en uitbreiding van wat een gemeente kan opnemen in de leegstandbeschikking (in de Leegstandwet staat dit niet gespecificeerd):
  a) Welke voorzieningen de eigenaar moet hebben getroffen om de woonruimte geschikt te maken voor bewoning, en binnen welke termijn;
  b) De maximale marktconforme huurprijs waartegen de woning mag worden aangeboden;
  c) Een termijn waarbinnen de woning in gebruik moet worden genomen zodra de woning daarvoor geschikt is, van minimaal 1 maand. Hiermee kan de gemeente indirect (ook) de verhuur afdwingen.
- Verkorting van de termijn voor de meldplicht van ten minste 6 naar ten minste 3 maanden;
- Verkorting van de termijn voor een overleg met de eigenaar van 3 naar 2 maanden;

Op het moment van schrijven maken alleen de gemeente Amsterdam (sinds december 2022) en de gemeente Utrecht (sinds oktober 2023) gebruik van dit experiment.[6] Het experiment onder de Crisis- en herstelwet is verlengd tot 31 december 2029 [7] en wordt sinds 1 januari 2024 via het overgangsrecht geregeld onder artikel 23.3 van de Omgevingswet.

3.2.3 Tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet

De gemeente kan onder de Lsw vergunningen verlenen aan eigenaren van vastgoed voor het tijdelijk verhuren van woonruimte[8]. Hiervoor hoeft geen verordening vastgesteld te worden. In ieder gemeente kunnen eigenaren van vastgoed deze vergunning aanvragen.

Het kan gaan om de volgende categorieën woonruimte:

1. Woonruimte in een gebouw bestemd voor groepsgewijze huisvesting, verzorging of verpleging, logiesverschaffing, administratie en/of onderwijs dat in afwachting is van een bepaalde andere bestemming;
1. Woonruimte in een voor verkoop bestemde woning die:
   a) Nooit bewoond is geweest;
   b) In de twaalf maanden voordat de woning leeg kwam te staan door de eigenaar geheel of grotendeels bewoond is geweest (of, wanneer de woning minder dan een jaar geleden is opgeleverd, sindsdien door de eigenaar bewoond is geweest);
   c) In de tien jaar voordat de woning leeg kwam te staan slechts drie jaar (geheel of gedeeltelijk) verhuurd is geweest;
2. Huurwoonruimte bestemd voor sloop of renovatie;
3. Woonruimte in een voor verkoop bestemde huurwoning. [9]

---

[6] Per 24 juni 2024 is voor deze twee gemeenten de toestemming om van het experiment gebruik te maken verlengd tot en met 31 december 2029.

[7] Zie nr. 20148, nr. 2024-0000351807.

[8] Sinds 1 juli 2024 is de Wet vaste huurcontracten van kracht, waardoor vaste huurcontracten de norm zijn. Dit heeft echter geen gevolgen voor tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet: dat is nog steeds mogelijk.

[9] Zoals eerder beschreven, worden daarnaast onder art. 6u van de Crisis- en herstelwet ook vergunningen verleend voor tijdelijke verhuur van woningen in het bezit van woningcorporaties die bestemd zijn om te worden samengevoegd met een of meerdere andere woningen, in de gebieden Carnisse, Oud-Charlois en Tarwewijk in Rotterdam. Dit experiment geldt tot 2035.

De vergunning wordt alleen verleend als:

1. Het gebouw leegstaat;
2. Van de eigenaar niet kan worden verwacht dat hij het gebouw op een andere wijze dienstbaar maakt aan de volkshuisvesting;
3. De eigenaar aantoont dat de woonruimte in voldoende mate zal worden bewoond;
4. Wanneer het om een te vernieuwbouwen woning gaat, de eigenaar aantoont dat de werkzaamheden ingrijpend zijn of binnen een redelijke termijn zullen plaatsvinden;
5. De eigenaar (voor zover het geen rechtspersoon betreft) niet meer dan één nog geldende vergunning heeft verkregen om te verhuren onder de Leegstandwet. Een eigenaar kan met andere woorden maximaal twee geldende vergunningen tegelijk hebben.

Ten aanzien van de tijdelijke verhuur gelden de volgende regels[10]:

- Een vergunning is maximaal twee jaar geldig. Op verzoek kan de gemeente de duur van de vergunning steeds met een jaar verlengen, tot een maximum van tien, zeven of vijf jaar afhankelijk van het soort gebouw. Na het verlopen van de vergunning mag een eigenaar minstens vijf jaar lang geen vergunning aanvragen voor dezelfde woonruimte.
    - Uitzondering: bij voor verkoop bestemde woningen wordt een vergunning verleend voor vijf jaar ineens. Deze vergunning kan niet worden verlengd.
- Anders dan bij reguliere woningverhuur, is er bij tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet geen sprake van huurbescherming. Dat betekent dat de verhuurder eenzijdig de huurovereenkomst op mag zeggen. Wel moet de huurovereenkomst voor ten minste zes maanden worden aangegaan. Ook geldt er voor de verhuurder een opzegtermijn van drie maanden.
    - Uitzondering: bij voor verkoop bestemde huurwoningen is de minimale duur van de huurovereenkomst drie maanden, en de opzegtermijn voor de verhuur twee maanden.
- Als de vergunning verloopt maar de huurder blijft met goedkeuring van de verhuurder in de woning wonen, dan gaat de huurovereenkomst automatisch over in een contract voor onbepaalde tijd met bijpassende huurbescherming.
- De gemeente bepaalt in de vergunning de maximale huurprijs van de woonruimte. Ook als huurder en verhuurder een hogere huurprijs overeenkomen dan dit maximum, geldt de prijs die in de vergunning staat vermeld. De maximale huurprijs wordt vastgesteld aan de hand van het Woningwaarderingsstelsel (WWS), ook voor woningen met voldoende punten om geliberaliseerd te worden.
    - Uitzondering: bij een van rechtswege verleende vergunning voor een voor verkoop bestemde woning (artikel 15, eerste lid, onder b, Lsw) legt de gemeente geen maximale huurprijs op. De huurder van een te koop staande woning kan ook niet naar de Huurcommissie om de prijs op redelijkheid te laten toetsen.
- Wanneer een aanvrager aan de wettelijke voorwaarden voldoet, is de gemeente verplicht om de vergunning te verlenen. Een gemeente mag dus geen aanvullende eisen stellen.

[10] Deze regels zijn ook van toepassing op de verplichte verhuur onder de Chw. Daarbij gaat het om een verplichting tot tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet. Zie ook paragraaf 3.2.2.

Bruikleen (antikraak)

Tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet is niet te verwarren met bruikleen, ook wel antikraak genoemd. Bij bruikleen is er geen sprake van een huurovereenkomst, maar een bruikleenovereenkomst waarbij een pand tijdelijk gratis in gebruik wordt gegeven. Wel kan er een tegemoetkoming worden gevraagd voor service- of administratiekosten.

Ook bij bruikleen is er geen sprake van huurbescherming. Daarnaast is er geen minimumtermijn voor de overeenkomst. Die kan bovendien met een korte termijn worden opgezegd (volgens de Woonbond doorgaans 2 weken of 28 dagen). Om in aanmerking te komen voor een certificering van het Keurmerk Leegstandbeheer (KLB) is een leegstandbeheerder verplicht om een opzegtermijn van minimaal 28 dagen te hanteren.

Bruikleen kan ook gebruikt worden voor bedrijvigheid, terwijl tijdelijke verhuur alleen bestemd is voor wonen.

3.2.4 Handhaving middels bestuurlijke boetes

In drie gevallen kan de gemeente onder de Leegstandwet een bestuurlijke boete opleggen:

- een eigenaar overtreedt de (algemene) leegstandsmeldplicht;
- een eigenaar overtreedt de plicht om te melden dat een voorgedragen gebruiker van het gebouw gestopt is met het gebruik;
- een eigenaar verstrekt onjuiste gegevens bij de aanvraag van een vergunning voor tijdelijke verhuur.

Het gaat in alle gevallen om boetes van ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de derde categorie, zoals omschreven in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Per 1 januari 2024 ligt dit maximum op €10.300.

3.3 Doel en verwachte effecten van de wet

In de Memories van Toelichting (MvT) op de verschillende versies en wijzigingen van de Leegstandwet zijn doelen en verwachte effecten geformuleerd. Deze gebruiken we als kader voor de evaluatie. Welke problemen probeert de Leegstandwet te bestrijden? Welke primaire en secundaire doelen dient de wet daarmee? Welke effecten en neveneffecten verwacht(te) de wetgever van de wet?

We baseren ons hier met name op de MvT van de Wet kraken en leegstand, de wet waarin de belangrijkste zaken uit de huidige Leegstandwet zijn vormgegeven.

Probleemstelling

In Memories van Toelichting zijn verschillende redenen genoemd waarom leegstand bestreden dient te worden (de probleemstelling, in eigen woorden weergegeven):

- De MvT van de eerste Leegstandwet (1981) noemt **misbruik van eigendomsrecht** als één van de redenen Het ging hier in de eerste plaats om speculatie. Eigenaren lieten (huur)woningen leegstaan om ze later met winst te verkopen. De huurinkomsten die tijdens de leegstand gederfd werden, vielen vaak in het niet bij deze winsten, dus bestond er voor de eigenaren geen prikkel om een gebruiker te vinden. Dit werd in tijden van woningschaarste als onredelijk beschouwd.
- In bijvoorbeeld de MvT van de Wet kraken en leegstand (2010) wordt explicieter het **leegstaan van woningen terwijl er maatschappelijke vraag naar (woon)ruimte is**

genoemd. De nadruk ligt in dit geval dus niet op misbruik door eigenaren, maar op 'verspilling' van schaarse ruimte.

- De Wet kraken en leegstand (2010) noemt daarnaast het gepaard gaan van leegstand met **overlast en verloedering**. Dat zorgt enerzijds voor een verslechtering van de **leefbaarheid**, anderzijds kan het leiden tot **lagere woningwaarden** in de omgeving.
- Dezelfde wet noemt daarnaast het **risico op kraken, het verbieden daarvan en het mogelijke gevolg voor leegstand**.[11]
- De MvT bij de Wijziging van de Lsw in verband met de verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur (2012) noemt tot slot de **stagnatie op de woningmarkt tijdens de financiële crisis**. Specifiek noemt de MvT het lage vertrouwen op de koopwoningmarkt en de beperkte doorstroming op de huurwoningenmarkt. De mogelijkheden voor tijdelijke verhuur werden verruimd met het oog op vermindering van deze problemen.

Doelen van de Leegstandwet

Het **primaire doel** van de Leegstandwet is het tegengaan van leegstand van woningen en bedrijfsgebouwen met het oog op het voorkomen van de bovenstaande negatieve effecten. De Leegstandwet moet gemeenten het gereedschap geven om proactief te handelen en leegstand te voorkomen of zo snel mogelijk op te lossen: enerzijds met de 'stok' (het traject richting voordracht van een gebruiker), anderzijds met de 'wortel' (de mogelijkheid van tijdelijke verhuur zonder huurbescherming).

Een aanvullend **primair doel** van tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet is de tijdelijke betere benutting van de woningvoorraad. Tijdelijke verhuur moet ervoor zorgen dat gebouwen die tijdelijk leegstaan, bijvoorbeeld omdat ze vernieuwbouwd of verkocht gaan worden, toch als woonruimte kunnen worden gebruikt. Daarmee wordt voorzien in tijdelijke woonbehoefte. Tegelijk biedt tijdelijke verhuur de eigenaar de garantie dat de huurovereenkomst op een bepaald moment eindigt, zodat de geplande vernieuwbouwing of verkoop plaats kunnen vinden.

Een **secundair doel** van de Leegstandwet – specifieker van de meldplicht – is om gemeenten inzicht te verschaffen in de omvang van leegstand binnen de gemeente op basis waarvan gemeenten kunnen bepalen of inzet van meer instrumenten noodzakelijk is.

Verwachte effecten van de Leegstandwet

De **verwachte effecten** van de Leegstandwet zijn dus:

- Primair: vermindering van de leegstand;
- Primair: betere benutting van de bestaande woningvoorraad;
- Secundair: inzicht in de omvang van leegstand binnen de gemeente.

In de MvT worden daarnaast enkele opmerkingen gemaakt ten aanzien van **neveneffecten**:

- Bij de invoering van de Wet kraken en leegstand verwachtten de initiatiefnemers (slechts) een beperkte toename van de **administratieve lasten**. Daarbij wordt opgemerkt dat het opstellen van een leegstandverordening optioneel is.

[11] Het fenomeen kraken is verder geen onderdeel van deze wetsevaluatie.

- Voor de eigenaar van een leegstand pand die door de gemeente een leegstandbeschikking krijgt opgelegd, een gebruiker voorgedragen et cetera verwachtten de initiatiefnemers mogelijke **financiële kosten**.
- Anderzijds kan het traject voor een eigenaar ook **profijtelijk** zijn wanneer het hem een gebruiker oplevert. Ook tijdelijke verhuur levert inkomsten op voor de eigenaar.
- De voordracht van een gebruiker betekent een **ingreep in het recht van eigendom**. Volgens de initiatiefnemers van de Wet kraken en leegstand gaat het echter om een minimale en proportionele ingreep. 'De aantasting van het eigendomsrecht blijft [...] beperkt tot het niet zelf kunnen uitkiezen van de gebruiker, wanneer hij niet binnen de gestelde termijn zelf een gebruiker heeft gevonden. Deze beperkte aantasting wordt gerechtvaardigd door het algemeen belang dat hiermee gediend is.' [12] Opgemerkt moet worden dat bij gedwongen verhuur onder de Chw de ingreep in het eigendomsrecht groter is dan onder de Lsw.
- Bij tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet krijgen huurders geen huurbescherming, zodat eigenaren de garantie hebben dat zij bijvoorbeeld hun woning kunnen verkopen. Voor huurders kan dit alles een **verminderde woonzekerheid** betekenen.
- Tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet **voegt tijdelijk aanbod toe aan de woningvoorraad**. Dit vergroot het aanbod voor woningzoekenden.
- In de Memorie van Toelichting op de verruiming van de mogelijkheden voor tijdelijke verhuur verwacht de wetgever dat eigenaars in het belang van een snelle verhuur, ter voorkoming van dubbele lasten, **ervan weerhouden zullen zijn om onredelijk hoge huurprijzen te vragen**.

Doel experiment onder de Crisis- en herstelwet

Het experiment onder de Crisis- en herstelwet is opgesteld om gemeenten meer slagkracht te geven bij het tegengaan van leegstand. Het **primaire doel** van het experiment is dus een effectievere bestrijding van leegstand ten opzichte van het reguliere instrumentarium van de Leegstandwet.

[12] Kamerstukken II, 2007-2008, 31 560, nr. 3, p. 27

3.4 Kader voor de evaluatie

De bovenstaande documentanalyse leidt tot de beantwoording van onderzoeksvraag 1 middels het **kader** voor deze evaluatie: de doelen en effecten waaraan we gaan toetsen. In onderstaand schema staan deze uitgangspunten samengevat:

Doelen van de wet		**Instrumenten**
Primair doel	Het tegengaan van leegstand van woningen en bedrijfsgebouwen	• Leegstandverordening • Tijdelijke verhuur
	Tijdelijke betere benutting van de bestaande woningvoorraad	Tijdelijke verhuur
	Experiment Chw: een effectievere bestrijding van leegstand ten opzichte van het reguliere instrumentarium van de Leegstandwet	Experiment Chw
Secundair doel	Inzicht verschaffen in de omvang van leegstand binnen de gemeente	Meldplicht
Verwachtingen ten aanzien van hoofdeffecten van de wet		
Primair effect	Vermindering van de leegstand	• Leegstandverordening • Tijdelijke verhuur (• Experiment Chw)
	Betere benutting van de bestaande woningvoorraad	Tijdelijke verhuur
Secundair effect	Inzicht in omvang leegstand binnen de gemeente	Meldplicht
Verwachtingen ten aanzien van neveneffecten van de wet		
Gemeenten	Beperkte administratieve lasten	• Leegstandverordening • Tijdelijke verhuur
Eigenaren leegstaande gebouwen	Mogelijke financiële kosten vanwege geschikt maken gebouw voor gebruik	Leegstandverordening
	Mogelijke inkomsten vanuit gebruik van de leegstaande woning als gevolg van traject richting voordracht gebruiker, of als gevolg van tijdelijke verhuur	• Leegstandverordening • Tijdelijke verhuur
	Beperkte ingreep in het recht van eigendom	• Leegstandverordening (• Experiment Chw)
	Geen onredelijke hoge huurprijzen bij tijdelijke verhuur, in het belang van een snelle verhuur (en ter voorkoming dubbele woonlasten)	Tijdelijke verhuur
Huurders van tijdelijk verhuurde woningen onder de Leegstandwet	Verminderde woonzekerheid door afwezigheid huurbescherming	Tijdelijke verhuur
	Vergroot woningaanbod als gevolg van betere benutting bestaande voorraad door tijdelijke verhuur	Tijdelijke verhuur

4 Ontwikkeling van administratieve leegstand

De kwantitatieve ontwikkeling van leegstand kan inzicht geven in de effectiviteit van leegstandbeleid. Administratieve leegstand wordt bijgehouden in de Landelijke Monitor Leegstand, op basis van gecombineerde informatie uit verschillende integrale registratiebronnen. In dit hoofdstuk verkennen we de ontwikkeling van deze administratieve leegstand van verschillende categorieën vastgoed over de afgelopen jaren. Daarbij maken we onderscheid tussen gemeenten die wel en niet een leegstandverordening hebben ingevoerd. Omdat het instrument van tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet voor alle gemeente geldt, wordt de ontwikkeling van leegstand daar in dit hoofdstuk niet expliciet aan gerelateerd.

Met de analyse in dit hoofdstuk beantwoorden we onderzoeksvragen over de inzet van leegstandverordeningen door gemeenten (vragen 10 en 14) de ontwikkeling van leegstand in Nederland, voor gemeenten met en zonder leegstandverordening (vraag 5) en hoe de ontwikkeling verschilt voor verschillende typen vastgoed (vraag 6).

4.1 Landelijke monitor leegstand

In de Landelijke Monitor Leegstand (bron: CBS) wordt sinds 2015 de **administratieve leegstand** voor verschillende typen vastgoed in de Nederlandse gemeenten bijgehouden. De administratieve leegstand is voor de verschillende categorieën vastgoed bepaald op basis van gecombineerde informatie uit verschillende integrale registratiebronnen. Voor elk verblijfsobject in de leegstandspopulatie is **op 1 januari van het peiljaar** bepaald of:

- er op basis van informatie uit de Basisregistratie Personen (BRP) een persoon staat ingeschreven;
- er op basis van informatie uit het Algemeen bedrijven register (ABR) een bedrijf staat ingeschreven;
- er op basis van informatie uit de Landelijke Voorziening Waardering Onroerende Zaken (LV WOZ) een gebruiker bekend is.

Wanneer er op een adres geen bewoning is volgens het BRP én er geen bedrijf is gevestigd volgens het ABR én er geen fiscaal gebruik is volgens de LV WOZ, is er sprake van administratieve leegstand.

De Landelijke Monitor Leegstand bevat ook de **langdurige leegstand**. Leegstand wordt als langdurig beschouwd **als een leegstaand pand op een peildatum (1 januari) een jaar eerder ook leegstond**. De betreffende panden staan dus minimaal een jaar leeg. Deze cijfers geven een indicatie van de langdurige leegstand. Een pand kan echter ook langer dan een jaar leegstaan zonder dat het in twee opeenvolgende observaties voor de monitor leegstaat (bijvoorbeeld bij leegstand van februari tot december van het volgende jaar).

Tevens onderdeel van de monitor is een **correctie op basis van energieverbruik** op een adres. Daarmee wordt de administratieve leegstand bijgesteld als in een administratief leegstand pand meer dan een bepaald percentage van een referentiegebruik van energie wordt gemeten. De data bevat drie verschillende drempelwaarden. Met deze correctie wordt een inschatting gemaakt van administratieve leegstand waar in de praktijk toch gebruik plaatsvindt.

Kanttekeningen bij de data

De beschikbare data om na te gaan of er sprake is van leegstand geeft slechts een deel van de werkelijkheid weer. Er is bij de gebruikte cijfers niet in de praktijk getoetst of een adres daadwerkelijk niet gebruikt wordt en het is relatief makkelijk om ergens ingeschreven te zijn of

te veranderen van administratief adres. Daarnaast zijn de cijfers zijn ook afhankelijk van de kwaliteit van de basisadministraties, die kan verschillen van gemeente tot gemeente.

Zo kan het voorkomen dat een pand administratief leegstaat maar in de praktijk wel gebruikt wordt, bijvoorbeeld als tweede woning of niet in de BRP ingeschreven arbeidsmigranten. Ook komt het voor dat een pand administratief gebruikt wordt maar in de praktijk niet en er dus wel degelijk sprake is van leegstand. De administratieve leegstand biedt ook geen zicht op onderbenutting, zoals een adres waarvan maar een deel gebruikt wordt.

Aanvullende manieren om leegstand in zicht te krijgen zijn bijvoorbeeld het kijken naar het gebruik van elektriciteit en water. Dit kan ook door invoering van een meldplicht door middel van een leegstandverordening. Dit leidt tot specifiekere data, maar levert veel werk op en is niet op hoger schaalniveau beschikbaar. Daarom beperken we ons in deze analyse tot de hierboven beschreven databronnen.

Vóór 1 januari 2020 werd enkel gebruik gemaakt van het Inkomensinformatiesysteem WOZ (IIS-WOZ). Deze registratie was correct voor veel gevallen, maar er deden zich ook problemen voor waarbij het IIS-WOZ een onnauwkeurig beeld gaf van de leegstandssituatie. Om een preciezer beeld te krijgen van leegstand, hanteert het CBS sinds 2020 een andere methode: de Landelijke voorziening WOZ (**LV-WOZ**). Het LV-WOZ kan – in tegenstelling tot het IIS-WOZ – op meer dan één manier de relatie vaststellen tussen eigenaar en gebruiker van object[13]. Deze methode is dus betrouwbaarder om de ware leegstand te bestuderen. Deze trendbreuk in de gehanteerde methode zorgt ervoor dat gegevens van voor 2020 niet kunnen worden vergeleken met cijfers vanaf 2020. De analyses in dit rapport zullen om deze reden niet verder terug in de tijd kijken dan 2020. Alleen bij de trendontwikkeling van administratieve leegstand voor Nederland als geheel kijken we eenmalig naar de ontwikkeling op de langere termijn door de administratieve leegstand volgens beide methoden in beeld te brengen.

4.2 Ontwikkeling administratieve leegstand in Nederland

De totale **administratieve leegstand van woningen in Nederland** is beperkt tot 2,3 tot- 2,4% (zie Figuur 4). Dat wijkt nauwelijks af de 2% die doorgaans als standaard frictieleegstand voor woningen wordt beschouwd. De langdurige administratieve leegstand van woningen ligt rond de 0,8%, waarmee een kortere administratieve leegstand van ongeveer 1,6% overblijft. Frictieleegstand is doorgaans kortdurend. Wanneer een woning door een eigenaar wordt verkocht, staat het vaak korte tijd leeg. De verkoop zelf kan tijd in beslag nemen, evenals de administratieve handelingen, een verbouwing en de verhuizing. Enige leegstand is niet te voorkomen en hoort bij een goed functionerende markt. De administratieve leegstand is in de periode 2020 tot en met 2023 op een stabiel laag niveau. In deze jaren was er sprake van een zeer krappe woningmarkt. De woningvraag was groter dan het aanbod en prijzen stegen.

Voor zowel **winkels** als **kantoren** ligt de totale administratieve leegstand op basis van het aantal objecten aanzienlijk hoger (zie Figuur 4). De administratieve leegstand op basis van het aantal vierkante meters voor winkels en kantoren ligt lager dan de leegstand op basis van het aantal objecten (zie Figuur 5). Dat betekent dat gemiddeld meer kleine objecten leegstaan.

Dat de administratieve leegstand van winkels en kantoren hoger is dan die van woningen, heeft deels te maken met een hogere standaard **frictieleegstand**. Het is doorgaans moeilijker om voor bedrijfsvastgoed een nieuwe gebruiker te vinden, omdat er veel variatie bestaat in wat een

[13] Zie voor nadere toelichting op het verschil tussen de twee methodes: https://dashboards.cbs.nl/v3/landelijke_monitor_leegstand/.

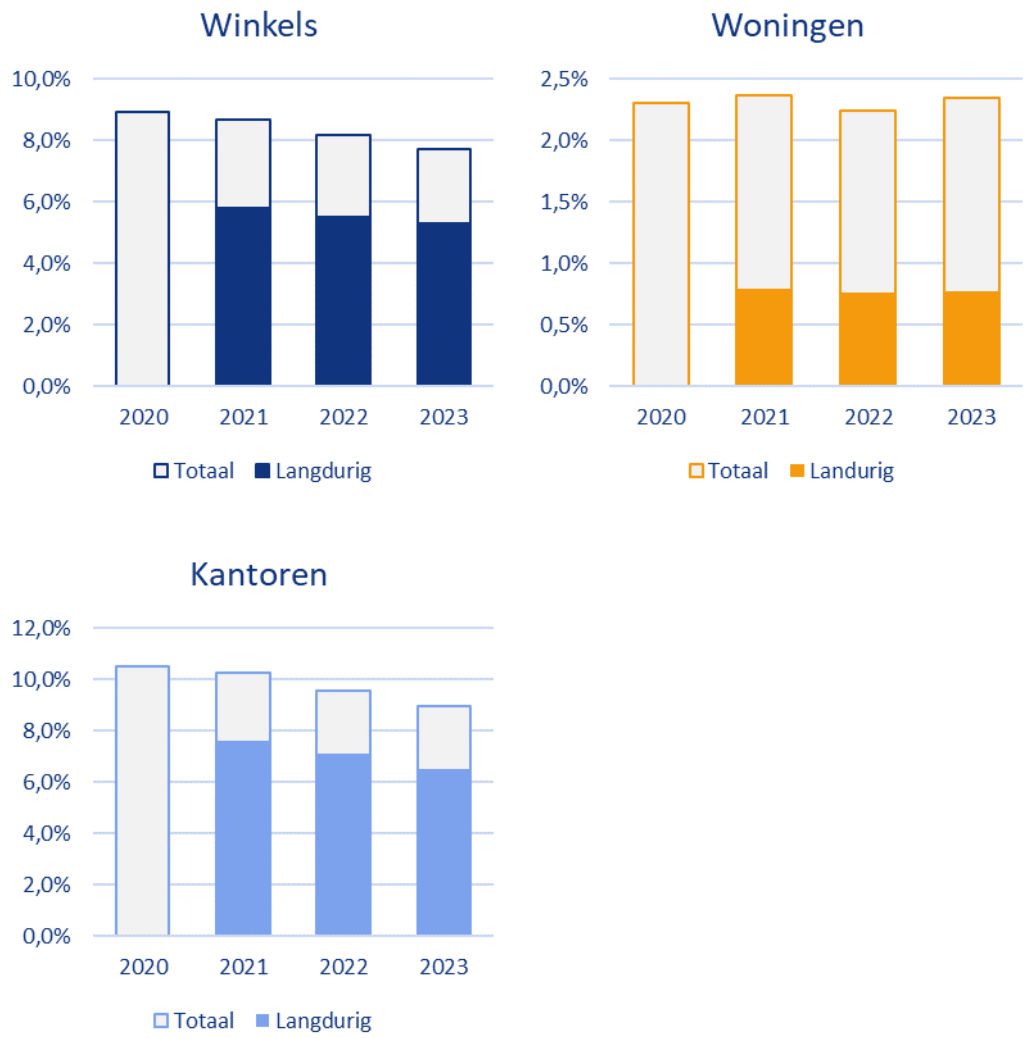
bedrijf nodig heeft en zoekt. Niet ieder pand is geschikt voor ieder bedrijf. Ook kunnen grote aanpassingen nodig zijn om een pand voor de nieuwe gebruiker geschikt te maken. Een verhuurder weet soms pas op het laatste moment of een huurder blijft of niet. Wanneer een huurder vertrekt, kan soms pas vastgesteld worden wat nodig is om het pand of deel van het pand weer klaar voor verhuur te maken. Als meer ingrijpende aanpassingen gedaan moeten worden, bijvoorbeeld ook met betrekking tot verduurzaming, kan dat ook veel tijd kosten (plan ontwikkelen, aannemer zoeken, werkzaamheden uitvoeren). Ook leegstand die langer dan een jaar duurt, kan daarmee frictieleegstand betreffen. Voor winkels en kantoren wordt 5% (op basis van vloeroppervlakte) als gangbare frictieleegstand gezien. De administratieve leegstand voor winkels en kantoren op basis van vloeroppervlakte ligt net iets hoger dan de gangbare frictieleegstand (zie Figuur 5).

De winkelmarkt is echter grilliger, zeker de afgelopen jaren, met veranderingen in winkelpatronen (bijvoorbeeld meer online) en verschillende faillissementen van ketens.

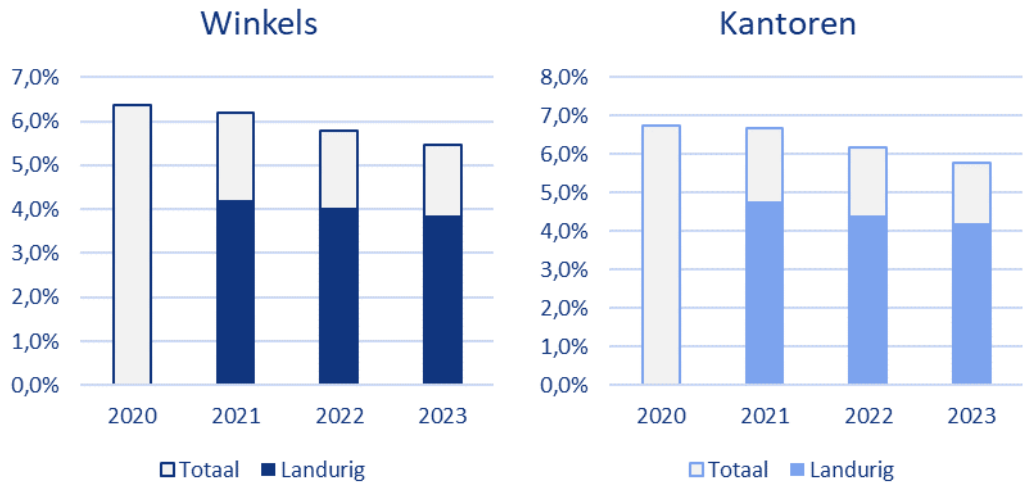
De **totale administratieve leegstand voor winkels en kantoren** is de afgelopen jaren afgenomen. Dat wordt deels verklaard door een afname van de totale voorraad. De winkelvoorraad[14] is in de periode 2020-2023 met 0,9% afgenomen (een afname van 428.000 vierkante meter). De kantorenvoorraad is in dezelfde periode met 3,0% afgenomen (1.662.000 vierkante meter). Leegstaande winkels en kantoren kunnen worden getransformeerd en een andere bestemming krijgen, of door sloop-nieuwbouw onttrokken worden aan de voorraad. Veel verouderede winkels en kantoren zijn de afgelopen jaren omgezet naar woningen. Een afname van leegstand hoeft daardoor ook niet het gevolg te zien van leegstandbeleid, zoals onder de Leegstandwet, maar kan ook het gevolg zijn van marktinitiatieven en faciliterend ruimtelijk beleid om transformaties van gebouwen of gebieden mogelijk te maken.

[14] De totale winkelvoorraad besloeg in 2023 45.401.480 vierkante meter, waarvan 2.479.680 vierkante meter (5,5%) leeg stond in hetzelfde jaar. Voor kantoren was de totale voorraad 54.427.700 vierkante meter, waarvan 3.151.110 vierkante meter (5,8%) leeg stond in 2023.

Figuur 4 Langdurige en totale administratieve leegstand van woningen, winkels en kantoren in Nederland op basis van aantallen objecten, 2020-2023 (Bron: CBS, 2024; bewerking: RIGO).

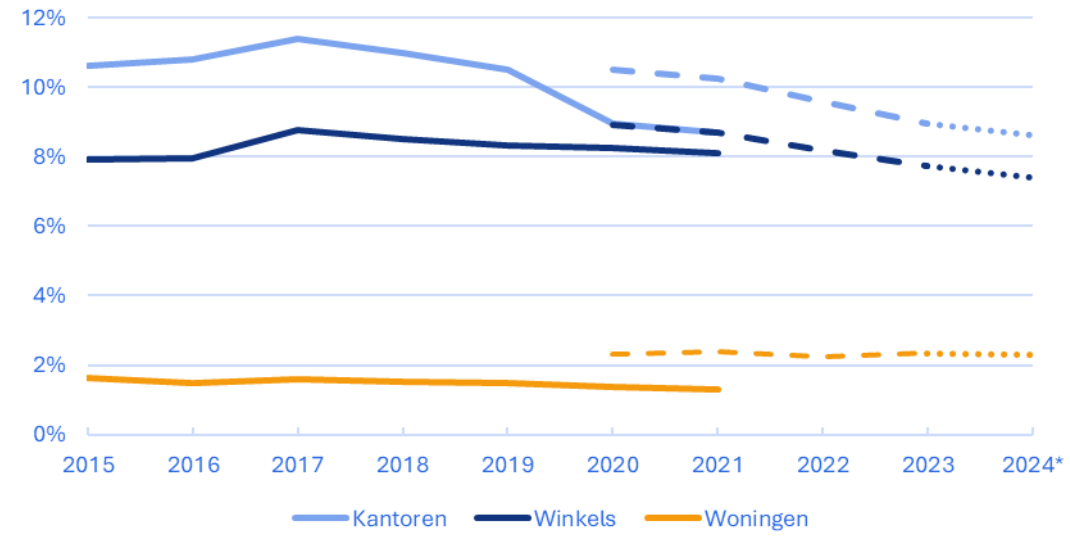


Figuur 5 Langdurige en totale administratieve leegstand van winkels en kantoren in Nederland op basis van het aantal vierkante meters vloeroppervlak, 2020-2023 (Bron: CBS, 2024; bewerking: RIGO)



Wanneer we naast de LV-WOZ-gegevens ook naar de **IIS-WOZ-gegevens** kijken (Figuur 6), kunnen we de ontwikkeling van administratieve leegstand over een langere periode volgen. De ontwikkeling sinds 2015 laat zien dat de leegstand tot en met 2017 toenam, met name onder winkels en woningen. Sinds 2017 is een daling te zien. De verandering in meetmethode resulteert in het verspringen van de lijnen.

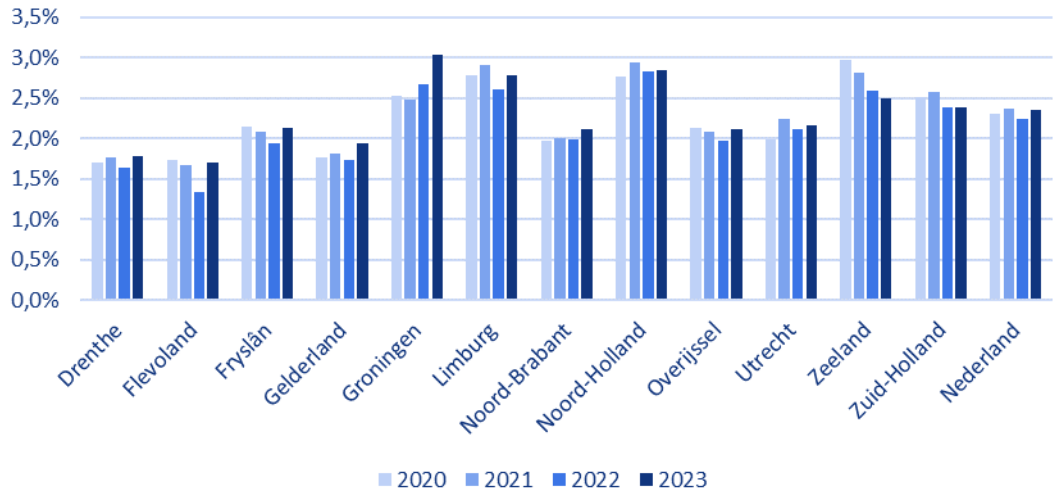
Figuur 6 Administratieve leegstand van verschillende typen vastgoed in Nederland volgens IIS-WOZ (niet onderbroken) en LV-WOZ (onderbroken), 2015-2023 en 2024 (Bron: CBS, 2024; bewerking: RIGO; *cijfers voor 2024 zijn afkomstig uit de publicatie 'Voorlopige leegstandscijfers van vastgoed, 1 januari 2024' van het CBS, gepubliceerd op 1 mei 2024. Nota bene: in andere figuren zijn deze voorlopige cijfers niet gebruikt.)*



4.3 Ontwikkeling van administratieve leegstand in provincies

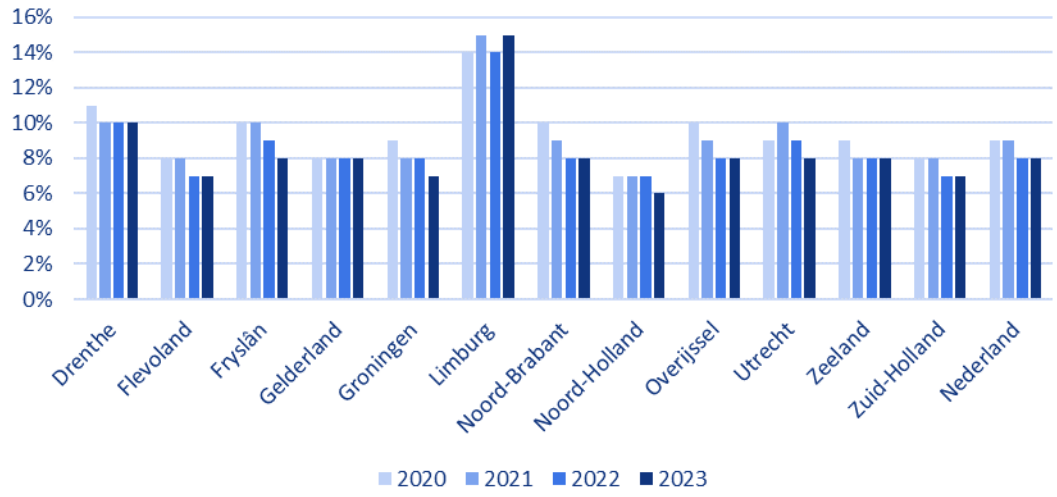
De administratieve leegstand **verschilt tussen provincies**. Als we kijken naar de leegstand van **woningen** zien we dat deze varieert van ongeveer 1,5% tot 3% (Figuur 7). Opvallend daarbij is dat de provincies met de krapste woningmarkt niet per se de laagste woningleegstand kennen. In Noord-Holland is in 2023 de leegstand met 2,9% bijvoorbeeld aanzienlijk hoger dan in Drenthe met 1,8%. Een waarschijnlijke verklaring hiervoor is dat het hier gaat om administratieve leegstand, waardoor bijvoorbeeld tweede woningen en door niet in de Basisregistratie Personen (BRP) ingeschreven arbeidsmigranten gebruikte woningen wel als leegstand worden geregistreerd. Een andere verklaring kan zijn dat de dynamiek van de woningmarkt niet overal gelijk is. Meer verhuizingen kan een hogere frictieleegstand betekenen. Terwijl de leegstand voor Nederland als geheel ligt schommelt rond de 2,3 en 2,4%, vallen de groei in administratief leegstaande woningen in Groningen en de daling in Zeeland op.

Figuur 7 Administratieve leegstand van woningen in provincies, 2020-2023 (Bron: CBS, 2024; bewerking: RIGO)



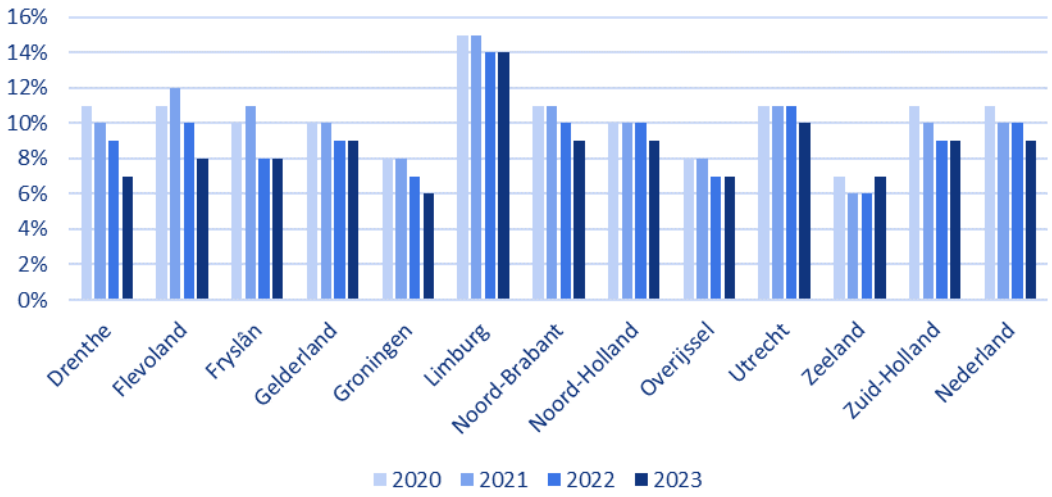
Ook de administratieve leegstand voor **winkels** laat aanzienlijke verschillen tussen provincies zien. De winkelleegstand is met afstand het grootst in Limburg. Ook in Drenthe is de administratieve leegstand hoger dan gemiddeld in Nederland. In Noord-Holland is de administratieve leegstand van winkels het laagst.

Figuur 8 Administratieve leegstand van winkels in provincies, 2020-2023 (Bron: CBS, 2024; bewerking: RIGO)



De administratieve leegstand van **kantoren** is ook met afstand het grootst in Limburg. In Groningen en Zeeland is de kantorenleegstand het laagst. De kantorenleegstand in gemiddeld in Nederland afgenomen tussen 2020 en 2023. Ook in de meeste provincies is een afname van de administratieve leegstand te zien in over deze periode.

Figuur 9 Administratieve leegstand van kantoren in provincies, 2020-2023 (Bron: CBS, 2024; bewerking: RIGO)



4.4 Gemeenten die sturen via een leegstandverordening

Verschillende gemeenten maken gebruik van de mogelijkheid die de Leegstandwet biedt om een **leegstandverordening** in te stellen. In **26 van de 342 Nederlandse gemeenten** is een leegstandverordening actief. Dat betekent dat minder dan 8% van de Nederlandse gemeenten een leegstandverordening hanteert. Wel zien we dat 7 Nederlandse gemeenten in de afgelopen twee jaar een leegstandverordening hebben ingevoerd. In de gemeente Stadskanaal is de leegstandverordening afgeschaft. In de gemeente Nunspeet is enkel een kaderverordening opgesteld, maar is de leegstandverordening niet geactiveerd.

Het overzicht in Tabel 3 laat de verscheidenheid zien van **keuzes die gemeenten hebben gemaakt voor de invulling van de verordening**. De sturing varieert naar vastgoedcategorie en werkingsgebied. Het kleinste werkingsgebied bestaat uit een enkele straat in Groningen tot de hele gemeente. De verordening wordt daarmee verschillend ingezet om verschillende doelen na te streven. Het kan gaan om het in algemene zin tegen gaan van leegstand, maar ook om het terugdringen van specifieke aan leegstand gerelateerde problemen in een straat of groter specifiek gebied.

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de **redenen** waarom gemeenten wel of geen leegstandverordening hebben ingevoerd.

Tabel 3 Gemeenten met een leegstandverordening in werking, met ingangsdatum, vastgoedcategorieën en werkingsgebied

gemeente	Datum inwerkingtreding	woonruimte	kantoor	winkelpanden	alle gebouwen	Gebied
Aalsmeer	1-7-2019	■	■			Hele gemeente
Almelo	1-1-2020		■	■		Gedeelte gem.
Amstelveen	1-1-2019	■	■			Hele gemeente
Amsterdam	1-1-2024	■	■			Hele gemeente
Beverwijk	28-2-2023	■				Hele gemeente
Bodegraven-Reeuwijk	5-10-2017		■	■		Gedeelte gem.
Brunssum	30-12-2011		■	■		Gedeelte gem.
Den Helder	28-1-2022	■	■	■	■	Gedeelte gem.
Gouda	19-04-2017		■	■		Gedeelte gem.
Groningen	1-9-2018	■	■	■	■	Gedeelte gem. (1 straat)
Haarlem	18-10-2022	■	■	■		Hele gemeente (winkels gedeelte gem.)
Heemstede	1-7-2024	■	■	■	■	Hele gemeente
Heerlen	26-7-2016		■	■		Gedeelte gem.
Hoorn	21-1-2022			■		Gedeelte gem.
Maassluis	14-7-2017		■	■		Gedeelte gem.
Oldambt	27-2-2014		■	■		Gedeelte gem.
Ouder Amstel	1-1-2020	■	■	■	■	Hele gemeente
Schiedam	17-5-2017		■	■		Gedeelte gem.
Sittard-Geleen	9-5-2013			■		Gedeelte gem.
Terschelling	9-5-2024	■				Hele gemeente
Tilburg	1-3-2012		■	■		Gedeelte gem.
Utrecht	12-12-2023	■				Hele gemeente
Utrechtse Heuvelrug	29-5-2020	■	■	■	■	Hele gemeente
Veendam	8-3-2017		■	■		Hele gemeente
Veere	15-7-2024	■	■			Hele gem. (gebied Hvv)
Wormerland	18-10-2012					Gedeelte gem. (bedrijventerrein)

4.5 Administratieve leegstand in gemeenten met en zonder leegstandverordening

In onderstaande paragrafen kijken we naar de ontwikkeling van leegstand per categorie voor de gemeenten die daar via de leegstandverordening op sturen.

4.5.1 Woningen

In totaal sturen 13 gemeenten op **woningen** via een leegstandverordening, dat is 3,8% van de Nederlandse gemeenten. Van deze gemeenten hebben er 5 in de afgelopen twee jaar (2023-2024) een leegstandverordening ingevoerd. In de verordening van Amsterdam is in 2024 enkel een verwijzing naar de nieuwe huisvestingsverordening vernieuwd, niet inhoudelijk gewijzigd. Zowel gemeenten met leegstand boven de Nederlandse gemiddelde woningleegstand van 2,4% in 2023, zoals Amsterdam (4,0%) en Amstelveen (3,1%), als gemeenten onder het Nederlandse gemiddelde, zoals Beverwijk (1,9%) en Terschelling (0,9%), maken gebruik van een leegstandverordening. Groningen, met een bovengemiddelde woningleegstand van 3,3% stuurt enkel op 1 straat.

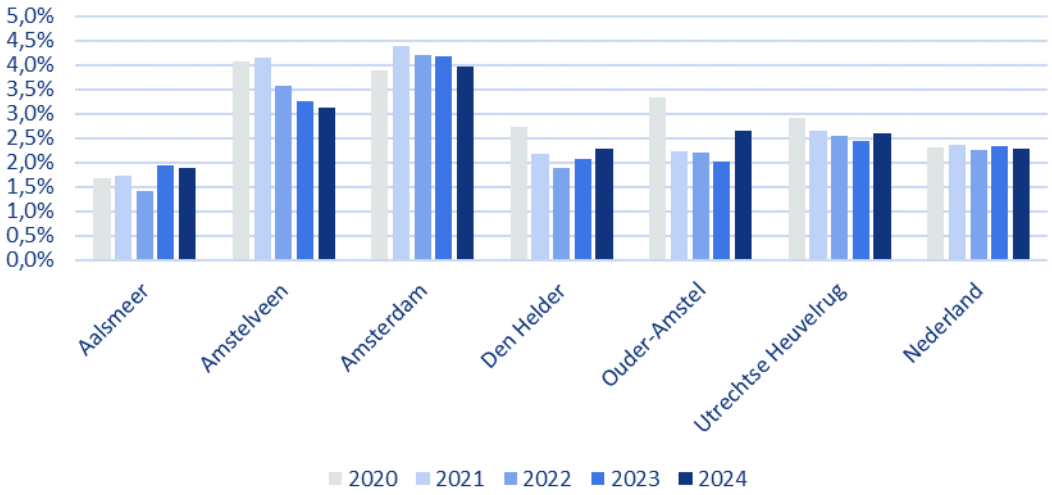
Tabel 4 Ontwikkeling van administratieve leegstand in gemeenten met een leegstandverordening gericht op woningen, 2020-2024 (Bron: CBS, 2024; bewerking: RIGO)

Gemeente	2020	2021	2022	2023	2024	Werkingsgebied	Ingangsdatum
Aalsmeer	1,7%	1,7%	1,4%	1,9%	1,9%	Hele gem.	jul 2019
Amstelveen	4,1%	4,2%	3,6%	3,3%	3,1%	Hele gem.	2019
Amsterdam	3,9%	4,4%	4,2%	4,2%	4,0%	Hele gem.	2024
Beverwijk	2,2%	2,1%	1,8%	2,0%	1,9%	Hele gem.	feb 2023
Den Helder	2,7%	2,2%	1,9%	2,1%	2,3%	Gedeelte gem.	2022
Groningen	2,7%	2,8%	2,9%	3,3%	3,3%	1 straat	2018
Haarlem	2,6%	3,2%	2,9%	2,7%	2,7%	Hele gem.	okt 2023
Heemstede	2,0%	1,6%	1,3%	1,5%	1,9%	Hele gem.	2024
Ouder-Amstel	3,3%	2,2%	2,2%	2,0%	2,7%	Hele gem.	2020
Veere	2,3%	2,2%	2,0%	2,0%	2,4%	Gedeelte gem.	2024
Terschelling	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	Hele gem.	mei 2024
Utrecht	2,4%	2,7%	2,4%	2,6%	2,6%	Hele gem.	dec 2023
Utrechtse Heuvelrug	2,9%	2,7%	2,6%	2,5%	2,6%	Hele gem.	mei 2020
Nederland	2,3%	2,4%	2,2%	2,4%	2,4%		

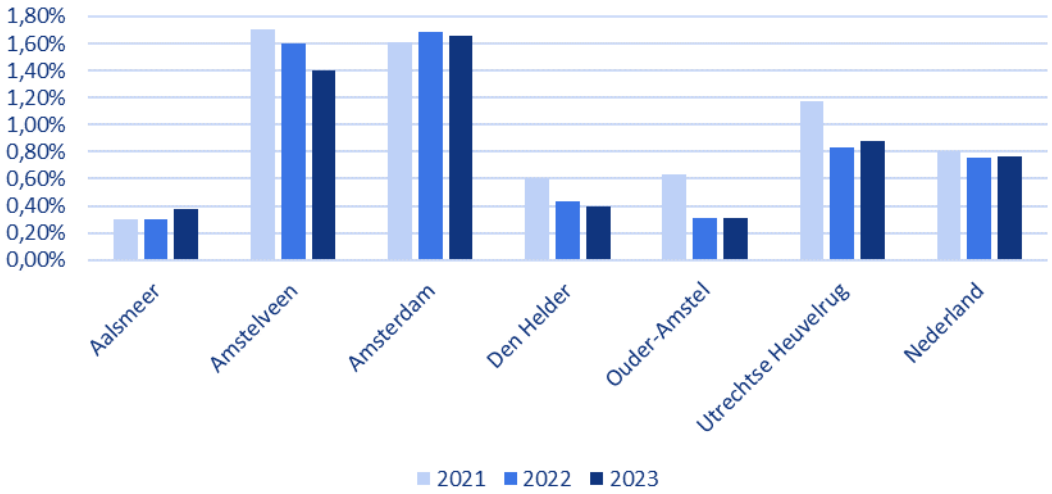
Door het geringe aantal gemeenten, de schommelingen en het feit dat veel andere aspecten van invloed zijn, zijn **op basis van deze gegevens geen eenduidige conclusies te trekken overzicht op het effect van de sturing op woningleegstand via de leegstandverordening op de omvang van leegstand**. Bij de drie gemeenten met in 2020 de hoogste administratieve leegstand is deze afgenomen, dat betreft Amstelveen, Ouder-Amstel en Utrechtse Heuvelrug (zie Figuur 10). In het bijzonder in Amstelveen is een significante daling te zien. De langdurige administratieve leegstand van woningen varieert in 2024 van 1,9% in Aalsmeer tot 4,2% in Amsterdam. De relatief hoge administratieve leegstand in Amstelveen en Amsterdam zou deels verklaard kunnen worden door tweedewoninggebruik.

Een leegstandverordening kan zowel effect hebben op kortdurende als langdurige leegstand. De meldplicht na 6 maanden kan eigenaren bijvoorbeeld stimuleren om een nieuwe woning eerder te betrekken, zodat een melding niet nodig is. Een lagere langdurige administratieve leegstand kan natuurlijk ook zichtbaar zijn in de data met de totale leegstand.

Figuur 10 Ontwikkeling administratieve leegstand van woningen in gemeenten met een leegstandverordening gericht op woningen in werking minimaal sinds 2022 en een werkingsgebied van minimaal meerdere buurten, 2020-2024 (Bron: CBS, 2024; bewerking: RIGO)



Figuur 11 Ontwikkeling langdurige administratieve leegstand van winkels in gemeenten met een leegstandverordening gericht op wonen in werking minimaal sinds 2022 en een werkingsgebied van minimaal meerdere buurten, 2021-2024 (Bron: CBS, 2024; bewerking: RIGO)



4.5.2 Winkels

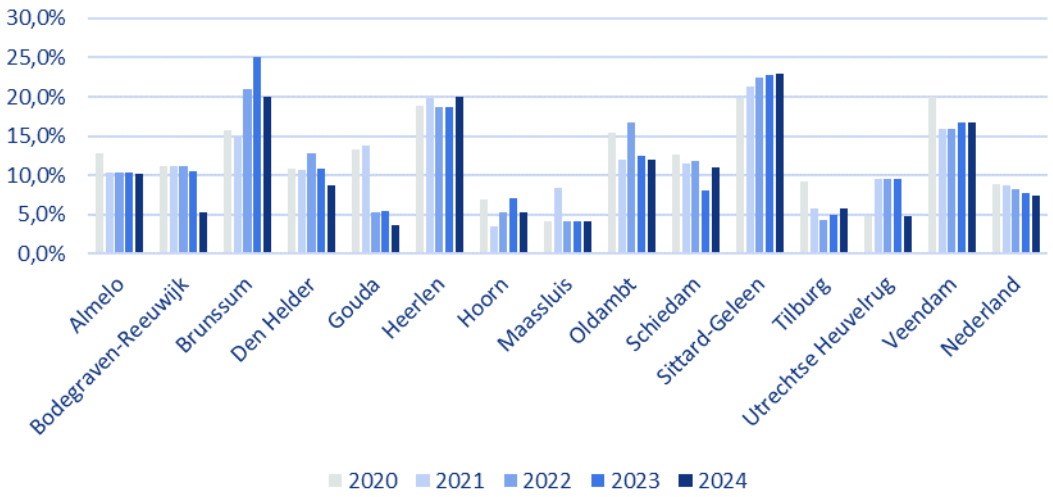
Van de Nederlandse gemeenten sturen er 20 gemeenten (5,8%) op **winkels**, in vier van deze gemeenten stamt de leegstandverordening uit de afgelopen twee jaar. Meer dan bij woningen wordt al langer op leegstand van winkels gestuurd. Acht van de twintig gemeenten heeft een administratieve winkelleegstand van boven het Nederlandse gemiddelde, oplopend tot boven de 20% in Brunssum, Heerlen en Sittard-Geleen. In enkele gemeenten is sprake van opvallende schommelingen in de leegstandcijfers, zoals in Heemstede en Ouder-Amstel. Zes gemeenten sturen op winkelleegstand in de hele gemeenten, de overige sturen op een of meerdere buurten/winkelgebieden.

Tabel 5 Ontwikkeling van administratieve leegstand in gemeenten met een leegstandverordening gericht op winkels, 2020-2024 (Bron: CBS, 2024; bewerking: RIGO)

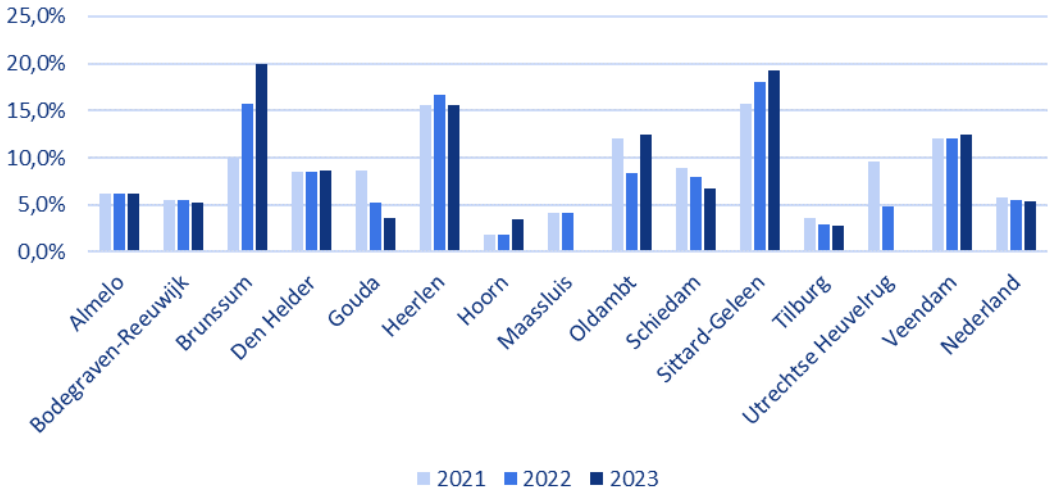
Gemeente	2020	2021	2022	2023	2024	Werkingsgebied	Ingangsdatum
Almelo	13%	9%	10%	10%	10%	Gedeelte gem.	2020
Amsterdam	6%	7%	6%	4%	5%	Hele gem.	2024
Bodegraven-Reeuwijk	11%	9%	9%	9%	6%	Gedeelte gem.	2017
Brunssum	16%	17%	20%	23%	22%	Gedeelte gem.	dec 2011
Den Helder	11%	11%	13%	11%	9%	Gedeelte gem.	2022
Gouda	13%	14%	5%	5%	4%	Gedeelte gem.	2017
Groningen	5%	5%	6%	6%	5%	1 straat	2018
Haarlem	6%	5%	7%	5%	5%	Hele gem.	okt. 2023
Heerlen	19%	20%	19%	19%	20%	Gedeelte gem.	jul 2016
Heemstede	4%	4%	4%	0%	4%	Hele gem.	jul 2024
Hoorn	7%	4%	5%	7%	5%	Gedeelte gem.	2022
Maassluis	4%	7%	5%	3%	5%	Gedeelte gem.	2017
Oldambt	15%	12%	14%	13%	11%	Gedeelte gem.	2014
Ouder-Amstel	0%	8%	0%	0%	.	Hele gem.	2020
Schiedam	13%	11%	11%	9%	11%	Gedeelte gem.	2017
Sittard-Geleen	20%	21%	22%	23%	23%	Gedeelte gem.	2013
Tilburg	9%	6%	4%	5%	6%	Gedeelte gem.	2012
Utrechtse Heuvelrug	5%	10%	9%	8%	6%	Hele gem.	mei 2020
Veendam	20%	15%	17%	16%	15%	Hele gem.	2017
Veere	5%	3%	3%	3%	3%	Gedeelte gem.	jul 2024
Nederland	9%	9%	8%	8%	7%		

De ontwikkeling van de winkelleegstand in gemeenten waarin hierop gestuurd wordt via de leegstandverordening laat een gevarieerd beeld zien (zie Figuur 12). **Ook bij winkelleegstand is op basis van deze gegevens geen conclusie te trekken over effecten van de verordeningen op de leegstand**. De langdurige leegstand (zie Figuur 13) ligt rond de 4% onder de totale leegstand. Dat betekent dat in de gemeenten met een grote totale leegstand een aanzienlijk deel van deze panden langer dan een jaar leegstaat.

Figuur 12 Ontwikkeling administratieve leegstand van winkels in gemeenten met een leegstandverordening gericht op winkels in werking minimaal sinds 2022 en een werkingsgebied van minimaal meerdere buurten, 2020-2024 (Bron: CBS, 2024; bewerking: RIGO)



Figuur 13 Ontwikkeling langdurige administratieve leegstand van winkels in gemeenten met een leegstandverordening gericht op winkels in werking minimaal sinds 2022 en een werkingsgebied van minimaal meerdere buurten, 2021-2024 (Bron: CBS, 2024; bewerking: RIGO)



4.5.3 Kantoren

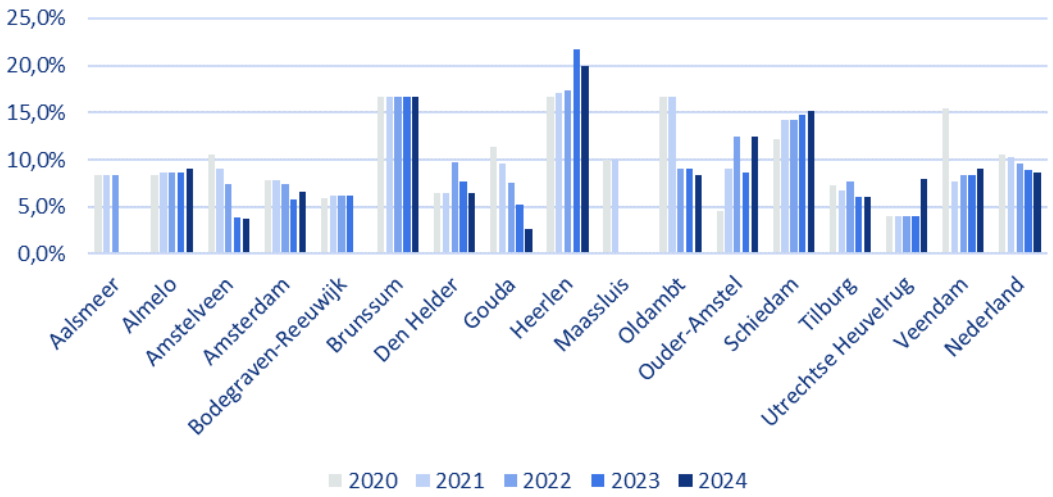
20 gemeenten (5,8%) sturen op **kantoren** via de leegstandverordening. Sommige gemeenten sturen op alle typen vastgoed in een bepaald gebied. Het is dan afhankelijk van het voorkomen van kantoren in dat gebied of ze in de praktijk daarmee ook sturen op leegstand van kantoren. In verschillende verordeningen worden kantoren expliciet genoemd. In vier gemeenten is de verordening de afgelopen twee jaar ingevoerd en in Amsterdam is deze hernieuwd. Zowel gemeenten met meer kantorenleegstand dan het Nederlands gemiddelde als gemeenten met minder kantorenleegstand hebben een leegstandverordening ingevoerd. Verreweg de grootste kantorenleegstand is te vinden in Heerlen.

Tabel 6 Ontwikkeling van administratieve leegstand in gemeenten met een leegstandverordening gericht op kantoren, 2020-2024 (Bron: CBS, 2024; bewerking: RIGO)

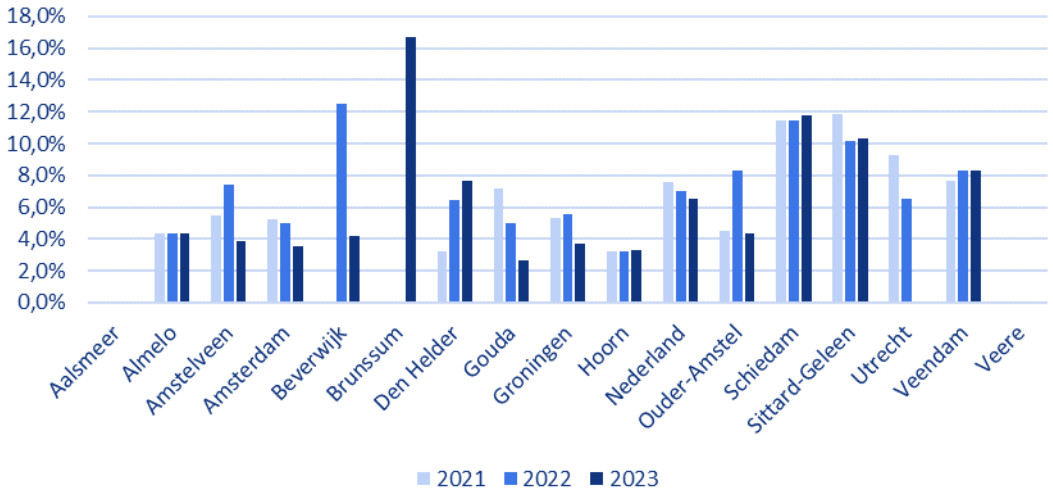
Gemeente	2020	2021	2022	2023	2024	Werkingsgebied	Ingangsdatum
Aalsmeer	6%	9%	9%	.	.	Hele gem.	jul 2019
Almelo	9%	7%	7%	9%	11%	Gedeelte gem.	2020
Amsterdam	8%	8%	7%	6%	7%	Hele gem.	2024
Amstelveen	10%	8%	8%	5%	4%	Hele gem.	2019
Bodegraven-Reeuwijk	4%	7%	5%	4%	.	Gedeelte gem.	okt 2017
Brunssum	10%	10%	8%	12%	10%	Gedeelte gem.	dec 2012
Den Helder	5%	5%	8%	9%	7%	Gedeelte gem.	2022
Gouda	11%	10%	7%	6%	4%	Gedeelte gem.	2017
Groningen	7%	7%	7%	6%	5%	1 straat	2018
Haarlem	7%	7%	8%	7%	7%	Hele gem.	okt 2023
Heemstede	.	6%	.	.	.	Hele gem.	2024
Heerlen	17%	17%	18%	21%	20%	Gedeelte gem.	2016
Maassluis	6%	6%	.	.	.	Hele gem.	dec 2023
Oldambt	15%	10%	11%	14%	11%	Gedeelte gem.	2014
Ouder-Amstel	6%	9%	11%	10%	12%	Hele gem.	2020
Schiedam	12%	13%	13%	14%	14%	Gedeelte gem.	2017
Tilburg	7%	7%	7%	6%	6%	Gedeelte gem.	2012
Utrechtse Heuvelrug	6%	3%	4%	4%	6%	Hele gem.	mei 2020
Veendam	13%	11%	11%	8%	8%	Hele gem.	2017
Veere	.	.	.	.	.	Gedeelte gem.	2024
Nederland	10%	10%	10%	9%	9%		

Ook bij kantoren is de ontwikkeling gevarieerd. In een aantal gemeenten, zoals in Heerlen en Schiedam, stijgt de administratieve kantorenleegstand ondanks een reeds hoge leegstand en een leegstandverordening. Andere gemeenten, waaronder Oldambt en Tilburg, laten een daling zien. Ook bij kantoren ligt de langdurige administratieve leegstand in de meeste gevallen zo'n 4% onder de totale administratieve leegstand (zie Figuur 15).

Figuur 14 Ontwikkeling administratieve leegstand van kantoren in gemeenten met een leegstandverordening gericht op kantoren in werking minimaal sinds 2022 en een werkingsgebied van minimaal meerdere buurten, 2020-2024 (Bron: CBS, 2024; bewerking: RIGO)



Figuur 15 Ontwikkeling langdurige administratieve leegstand van kantoren in gemeenten met een leegstandverordening gericht op kantoren in werking minimaal sinds 2022 en een werkingsgebied van minimaal meerdere buurten, 2021-2024 (Bron: CBS, 2024; bewerking: RIGO)



4.6 Deelconclusie: ontwikkeling administratieve leegstand

De leegstandverordening wordt door een **beperkt aantal gemeenten** in Nederland toegepast. Op dit moment gaat het om 26 (< 8%) van de 342 Nederlandse gemeenten. Deze gemeenten geven er ook zeer **verschillend invulling** aan. De verordening is van toepassing op verschillende typen vastgoed en van een enkele functie tot alle functies. Het werkingsgebied varieert sterk, van een enkele straat tot de gehele gemeente. Zowel gemeenten met een bovengemiddelde leegstand als met een ondergemiddelde leegstand maken gebruik van een leegstandverordening (onderzoeksvragen 10 en 14).

Voor Nederland als geheel is over de afgelopen vijf jaar de administratieve leegstand van woningen nagenoeg gelijk gebleven (2,3%-2,4%), is de administratieve leegstand van winkels gedaald van 9% naar 7% en de administratieve leegstand van kantoren gedaald van 10% naar 9%. Op basis van data uit de Landelijke Monitor Leegstand zijn **geen conclusies te trekken** over de effecten van de toepassing van de leegstandverordeningen door gemeenten. Er zijn

gemeenten waarbij het gebruik van een leegstandverordening samengaat met een daling van (langdurige) administratieve leegstand, maar ook gemeenten waarbij ondanks een leegstandverordening een stijging waar te nemen is. Dat geldt voor de verschillende typen vastgoed waar gemeenten via leegstandverordeningen op sturen (deelvraag 5).

Dat er geen eenduidige conclusies te trekken zijn heeft **verschillende redenen** (deelvraag 6):

- De geanalyseerde data betreft data over **administratieve leegstand**. Een pand staat administratief leeg als het als zodanig geregistreerd staat. Met name bij woningen kan deze data vertekenen, bijvoorbeeld doordat tweedewoninggebruik als leegstand in de data voorkomt maar niet als problematisch wordt erkend in gemeenten, en daar ook niet op gestuurd wordt via de leegstandverordening.
- Een leegstandverordening kan zijn ingevoerd **zonder dat hier actief mee gewerkt wordt** in een gemeente. Dat is bijvoorbeeld het geval bij kantoren in Amsterdam en winkels in Hoorn.
- **De werkingsgebieden zijn soms zeer afgebakend**, in sommige gemeenten is de verordening van toepassing op slechts een klein gebied.
- De sturing van gemeenten is soms meer gericht op **het verminderen van negatieve bijeffecten** van leegstand dan het terugdringen van leegstand in het algemeen.
- Het afnemen van aanbod van kantoren en winkels, door sloop-nieuwbouw of transformatie van vastgoed, kan de leegstand beïnvloeden **zonder dat de leegstandverordening hier een bijdrage aan heeft geleverd**.
- Gemeenten kunnen **aanvullend leegstandbeleid** voeren, al dan niet afgestemd op de leegstandverordening. Een afname van leegstand hoeft dan niet te komen door de leegstandverordening.

5 Toepassing instrumenten, effecten en knelpunten in de praktijk

Na de ontwikkeling van administratieve leegstand, zoals beschreven in hoofdstuk 4, richt dit hoofdstuk zich op hoe de instrumenten worden toegepast door gemeenten, welke ervaringen gemeenten en andere betrokken actoren hebben met de inzet van de instrumenten, en welke effecten worden ervaren en welke knelpunten spelen. De analyse in dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews met gemeenten, interviews met brancheorganisaties, een enquête onder Nederlands gemeenten en aanvullende correspondentie met enkele gemeenten en raadpleging van gerelateerde documentatie.

Een aanzienlijk deel van de onderzoeksvragen wordt beantwoord in dit hoofdstuk, dat doen we voornamelijk in de deelconclusies van de paragrafen. Enkele vragen worden bij verschillende paragrafen beantwoord voor de betreffende instrumenten. Bijvoorbeeld onderzoeksvraag 7 over de maatschappelijke neveneffecten beantwoorden we in 5.3, 5.4 en 5.5. Onderzoeksvragen 2 en 3 hebben betrekking op het totaalbeeld op basis van verschillende paragrafen en worden beantwoord aan het eind van het hoofdstuk beantwoord. Deze vragen gaan over of het beschikbare instrumentarium voldoende is om leegstand tegen te gaan en de toegevoegde waarde van de geëvalueerde instrumenten.

5.1 Ervaringen met leegstand

In deze paragraaf gaan we in op de ervaringen die gemeenten hebben met leegstand. In hoeverre ervaren gemeenten problematische leegstand? Om welke typen vastgoed gaat het, en welke ontwikkelingen zien gemeenten? Welke oorzaken zien zij voor leegstand? Tot slot gaan we in op de vraag in hoeverre leegstand in de gemeenten bestuurlijk en ambtelijk speelt als 'issue'.

In deze paragraaf gaan we in op wat wordt gezien als problematische leegstand (vraag 8). Daarnaast gaan we (in aanvulling op hoofdstuk 4) in op de reden waarom leegstand lang duurt (vraag 9). Ook worden vragen 18 (voldoende capaciteit) en 19 (voldoende expertise) deels beantwoord. Deze vragen komen in paragraaf 5.3.1, in relatie tot de inzet van een leegstandverordening nogmaals aan bod.

5.1.1 Leegstand en problematische leegstand

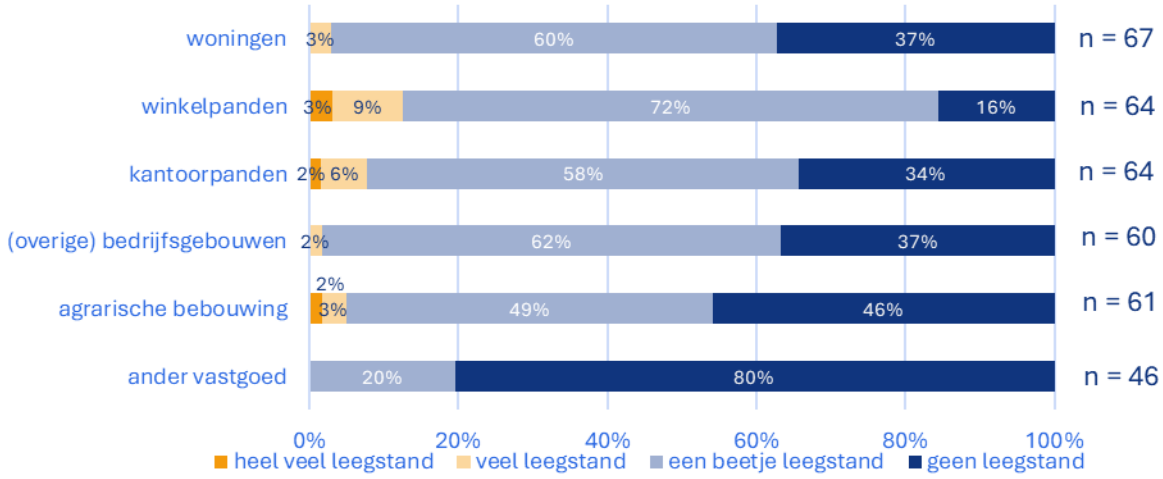
Vrijwel iedere gemeente heeft te maken met (enige) leegstand, maar de omvang daarvan en de mate waarin die leegstand in de praktijk ook als **problematisch** wordt ervaren verschilt. Daarbij wordt leegstand verschillend ervaren afhankelijk van het type vastgoed. Allereerst bieden enquêteresultaten een overzicht van de perceptie van verschillende gemeenten. Daarna duiden we de situatie voor verschillende typen vastgoed nader aan de hand van de interviews.

Overzicht van mate en ontwikkeling van leegstand en inzet beleidsinstrumenten

In de vragenlijst hebben gemeenten aangegeven in welke mate leegstand van verschillende typen vastgoed voorkomt (Figuur 16). Voor de meeste gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld, is **leegstand een beperkt in harde cijfers probleem**, maar **wel ervaart een meerderheid van de gemeenten enige leegstand** voor een type vastgoed. 6 gemeenten ervaren enige leegstand voor alle type vastgoed. Leegstand van agrarisch vastgoed of ander (overig) vastgoed wordt het minste ervaren door de gemeenten. Een aantal gemeenten ervaart 'veel' tot 'heel veel' leegstand van winkels, kantoren of agrarisch vastgoed. Onder woningen,

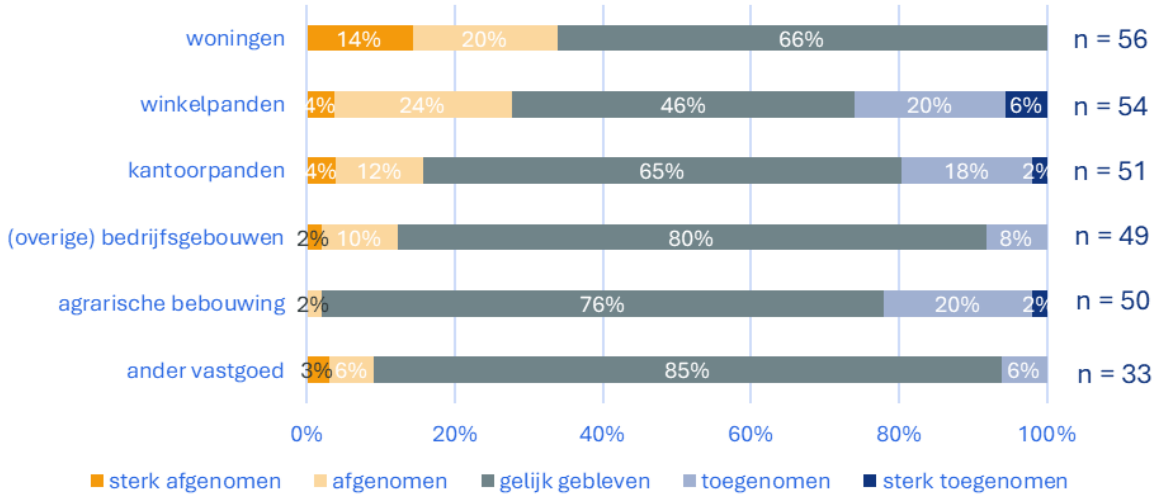
andere bedrijfsgebouwen en overig vastgoed[15] wordt geen of een beetje leegstand ervaren. Het gaat hierbij om een subjectieve ervaring van leegstand, bijvoorbeeld ingekleurd door de aantallen ten opzichte van de gehele voorraad en de mate van problemen die de leegstand veroorzaakt.

Figuur 16 Situatie van leegstand in gemeenten voor verschillende typen vastgoed (Bron: eigen enquête RIGO).



Wat betreft de **ontwikkeling** van leegstand, zien de meeste gemeenten voor elk type vastgoed dat de leegstand gelijk is gebleven de afgelopen jaren. De leegstand van woningen is in 18 gemeenten afgenomen of sterk afgenomen. Geen van de gemeenten heeft de woningleegstand zien toenemen de afgelopen jaren. Met name bij winkels en kantoren zijn er zowel gemeenten die de leegstand hebben zien toenemen en gemeenten die de leegstand hebben zien afnemen.

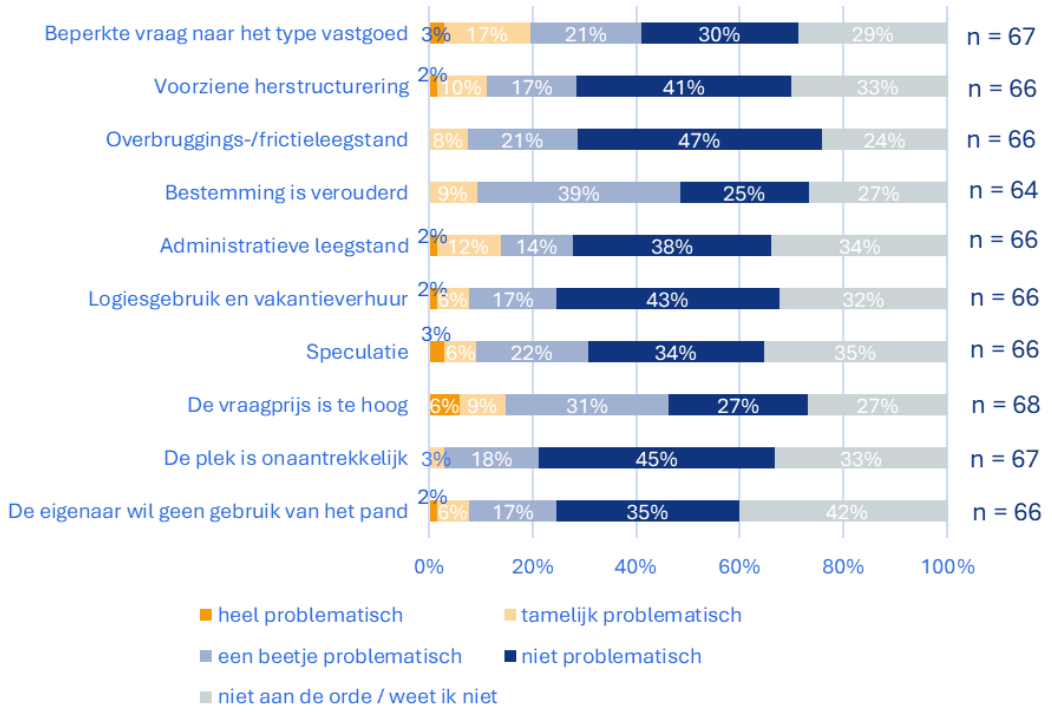
Figuur 17 Ontwikkeling van leegstand in gemeenten voor verschillende typen vastgoed (Bron: eigen enquête RIGO).



Gemeenten zien verschillende **oorzaken** van leegstand. Meest voorkomend zijn een te hoge vraagprijs, een verouderde bestemming en een beperkte vraag naar het type vastgoed en speculatie. Meer gemeenten zien verschillende oorzaken die een beperkt effect hebben.

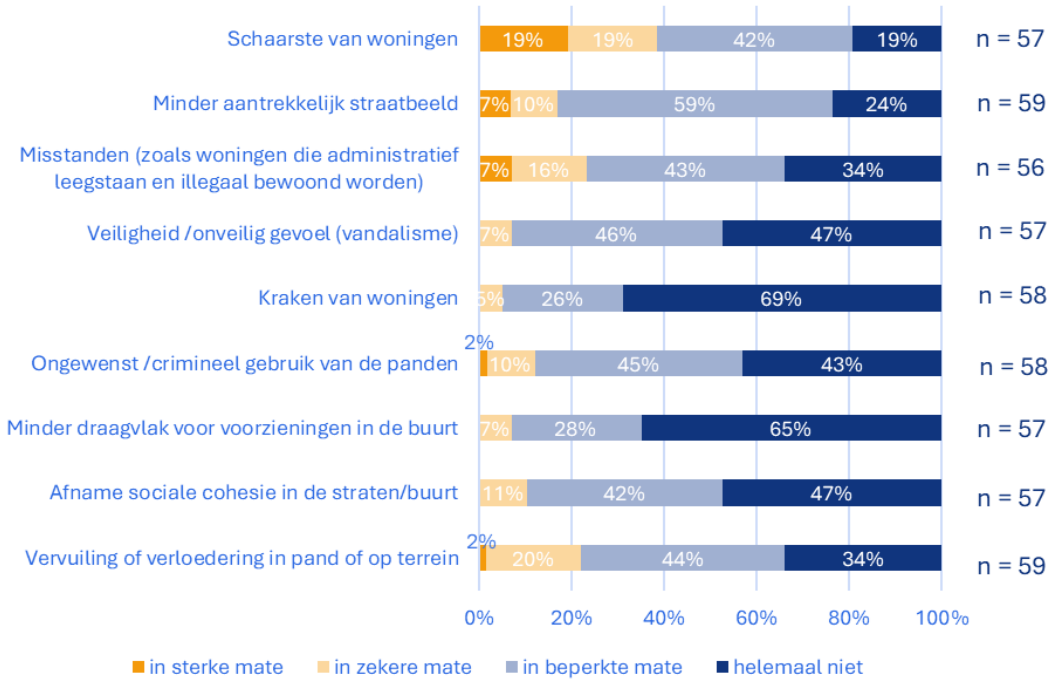
[15] Dit kan gaan om bijvoorbeeld kerken of schoolgebouwen.

Figuur 18 Mate waarin respondenten van gemeenten verschillende oorzaken van leegstand (voor alle vastgoedcategorieën) ervaren (Bron: eigen enquête RIGO).



Toename van schaarste wordt als belangrijkste gevolg gezien door respondenten, gevolgd door **verloedering**. De gevolgen hebben dus zowel betrekking op schaarste als op aan leefbaarheid- gerelateerde aspecten. Misstanden (onder meer oneigenlijk gebruik van een pand) wordt ook ervaren door verschillende gemeenten. Kraken komt zeer beperkt voor. Ook de impact op het draagvlak voor voorzieningen en de sociale cohesie is beperkt.

Figuur 19 Mate waarin respondenten van gemeenten verschillende gevolgen van leegstand ervaren (Bron: eigen enquête RIGO).



Woningleegstand

Tijdens de interviews geven verschillende gemeenten aan dat **woningleegstand** niet of weinig problematisch is, bijvoorbeeld Alblasserdam, Buren, Culemborg, Oirschot, Noardeast-Fryslân, Tilburg en Zaanstad. De gemeenten verwijzen daarbij naar de **krapte op de woningmarkt**. Ook de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (IVBN) stelt dat leegstand uiteindelijk een kwestie is van minder vraag dan aanbod en dat dit momenteel op de woningmarkt niet speelt.

Aedes en IVBN benadrukken daarnaast dat verhuurders geen belang hebben bij leegstand en dit daarom zoveel mogelijk proberen te voorkomen of inperken. Aedes stelt dat corporaties nagenoeg alleen leegstand meemaken bij renovatie of herstructurering (afgezien van frictieleegstand bij een mutatie) en dat deze zelden problematisch is, tenzij een sloopproces iets langer voortsleept dan normaal. De IVBN verwacht in de toekomst overigens wel een toename van kortdurende woningleegstand als gevolg van sloop-nieuwbouwwerkzaamheden, vanwege de leeftijd van de Nederlandse woningvoorraad.

De krapte op de woningmarkt kan evenwel een reden zijn dat gemeenten leegstand wel als een probleem zien, zelfs als die in aantallen niet omvangrijk is. Medewerkers van de gemeente Terschelling (waar recent een leegstandverordening werd ingevoerd) geven aan dat ook een leegstand van 10 tot 12 woningen problematisch is op het eiland, gegeven de schaarste die er heerst. Ook in bijvoorbeeld de gemeenteraden (meerdere fracties) van Hoorn, Rotterdam en Den Haag wordt er geredeneerd vanuit het principe '**elke woning is er één**'.

Behalve schaarste kunnen ook **leefbaarheid en verloedering** een reden zijn om (woning)leegstand als problematisch te ervaren. Ook bij een klein aantal leegstaande panden (of één enkel, in het oog springend gebouw) kan er al sprake zijn van een effect op het uiterlijk van een straat. Voor een aantal gemeenten is dit een reden om met leegstand aan de slag te gaan, maar alsnog gaat het om kleine aantallen woonpanden.

Sommige gemeenten die wel woningleegstand ervaren, relateren de vraag of de leegstand 'problematisch' is aan de **oorzaak van de leegstand**. De reden van de leegstand wordt vaak gezien als begrijpelijk en/of tijdelijk van aard. De gemeente Utrecht stelt wat betreft woningleegstand bijvoorbeeld dat het voornamelijk gaat om administratieve leegstand, scheidingen, erfenissen, tweede woningen en verbouwingen. *'Dus het is de vraag of je dat schaart onder [problematische] leegstand,'* aldus een medewerker van deze gemeente. Omdat er doorgaans een oplossing gevonden kan worden (met de middelen die gemeente daartoe heeft), zien deze gemeenten de leegstand niet als werkelijk problematisch.

De respondenten van de gemeente Amsterdam noemen woningleegstand problematisch wanneer deze **lang duurt**, bijvoorbeeld langer dan zes maanden of een jaar, en met name als de gemeente de indruk heeft dat de eigenaar niet bezig is met een oplossing.

In onderstaand kader staan de oorzaken van woningleegstand weergegeven die gemeenten tegenkomen. Veel gemeenten geven aan dat de oorzaken van leegstand in de praktijk **op begrip kunnen rekenen** van ambtenaren en dat er in hun ervaring weinig sprake is van 'malafide' oorzaken of van bijvoorbeeld speculatie. Dit uitgangspunt vormt vaak de basis voor de leegstandaanpak. In paragraaf 5.2.2 gaan we hier nader op in. In uitzonderingsgevallen waarbij een eigenaar weigert met de gemeente aan een oplossing te werken, kan er sprake zijn van langdurige leegstand.

Mogelijke oorzaken voor leegstand van woningen

- Frictieleegstand;
- administratieve leegstand (het pand wordt gebruikt, maar staat niet als zodanig geregistreerd);
- problematiek in de familiesfeer: scheiding, een erfenis die wordt afgehandeld, etc.;
- fysieke ingrepen: verbouwing, sloop-nieuwbouw, etc.;
- bezwaren van omwonenden bij een fysieke ingreep;
- een woning wordt aangehouden terwijl de bewoner afwezig is: een oudere verhuist naar een verpleeghuis, de bewoner komt in detentie terecht, etc.;
- gebruik als tweede woning;
- verhuurder laat een kamergewijs verhuurde woning stap voor stap 'leeglopen' door bij het vertrek van een kamerbewoner geen nieuwe huurder te zoeken, met het oog op uiteindelijke uitponding;
- leegstand is belastingtechnisch aantrekkelijker dan gebruik;
- eigenaar wacht op vergunningen;
- speculatie;
- een gebrek aan marktvraag (op de huidige markt zien respondenten dit niet voorkomen).

Leegstand van commercieel vastgoed

Wanneer gemeenten spreken van problematische leegstand, gaat dat in de gesprekken met name om leegstand van **commerciële panden**, met name winkels maar ook kantoren. Ook volgens de NVM komt leegstand vooral in deze sectoren voor. Dit type problematische leegstand wordt bijvoorbeeld ervaren in Hoorn, Sittard-Geleen en Zaanstad. Sittard-Geleen kampt met een '*grote leegstand in de winkels rond de 30%*'. De gemeente Hoorn vertelt: '*wat betreft leegstand in winkelpanden zit Hoorn niet hoog. Maar het is geconcentreerd op de hoofdwinkelstraat en daardoor is er een minder aantrekkelijk beeld*.' Ook in Zaanstad wordt de commerciële leegstand (winkels en kantoren) als problematisch ervaren omdat ze in het oog springt in het centrumgebied. In Alblasserdam was er geconcentreerde leegstand in een van de winkelcentra. Met name vanwege **leefbaarheid** (specifiek de aantrekkelijkheid van winkelstraten) wordt leegstand in deze gemeenten dus als probleem ervaren.

De mate van winkelleegstand verschilt sterk per gemeente. De gemeenten Amsterdam en Den Haag geven bijvoorbeeld aan dat leegstand van commercieel vastgoed gering is. Ook in Schagen is winkelleegstand geen probleem. In Culemborg is er leegstand van winkels en kantoren, maar omdat er vrijwel altijd een **oplossing** wordt gevonden, noemt de respondent de leegstand niet problematisch.

Mogelijke oorzaken voor leegstand van commercieel vastgoed

- Met betrekking tot winkelleegstand verwijzen respondenten onder andere naar veranderend consumentengedrag: de toename van online bestellingen zorgt voor een lagere vraag naar fysieke winkels. In het verleden zorgde ook de coronacrisis voor faillissementen. Ook noemen respondenten de soms hoge huurprijzen die voor (historische en centraal gelegen) winkelpanden gevraagd worden. Met name voor kleinere ondernemers kan dit leiden tot financiële problemen. Leegstand kan ook voorkomen omdat eigenaren de huren van winkelpanden niet verlagen ook al is er geen huurder, in afwachting op een gebruiker die deze prijs wel kan betalen.
- Met betrekking tot kantoorruimte wijzen respondenten op de veranderde vraag als gevolg van de opkomst van het thuiswerken. Een aantal respondenten geeft daarbij aan dat de vraag ook in kwalitatieve zin veranderd is: de vraag naar hoogwaardige kantoorruimte (bijvoorbeeld wat betreft locatie, duurzaamheid) neemt toe, de vraag naar minder gewaardeerde kantoren neemt volgens de respondenten af. In die laatste categorie kan daarom leegstand (gaan) voorkomen).

Agrarische leegstand

Agrarische leegstand wordt door de gesproken gemeenten momenteel niet veel ervaren. Een aantal landelijke gemeenten ziet wel dat er boeren stoppen met hun bedrijf, maar dit leidt niet noodzakelijkerwijs tot langdurige en/of problematische leegstand. De gemeente Oirschot en Terschelling vertellen bijvoorbeeld dat er bij het sluiten van een agrarisch bedrijf direct wordt nagedacht over een nieuwe invulling (nieuw bedrijf, bestemmingswijziging). Maar gemeenten verwachten dat agrarische leegstand **in de toekomst toeneemt**, omdat ze verwachten dat een deel van de boeren wegens de ontwikkelingen in de agrarische industrie zal stoppen met hun bedrijf. Ook de VNG stelt desgevraagd: *'Leegstand van agrarische bedrijfsgebouwen gaat in toenemende mate een zorg worden van gemeenten.'*

Mogelijke oorzaken voor agrarische leegstand

Agrarische leegstand wordt door respondenten gerelateerd aan de actuele ontwikkelingen in de agrarische industrie in Nederland die ervoor zorgen dat een deel van de boeren stopt met hun bedrijf, waarbij een gebrek aan bedrijfsovername zorgt voor leegstand. Ook opstalling wordt genoemd als oorzaak van leegstand (een boer neemt het land van een andere boer over, maar maakt geen gebruik van de gebouwen op het aangekochte land).

Overige vormen van leegstand

Gemeenten noemen nog andere vormen van het niet-gebruiken van woningen, die als leegstand worden ervaren maar niet noodzakelijkerwijs vallen onder de definitie van leegstand uit de Leegstandwet.

Zo is de voornaamste vorm van leegstand waar de gemeente Schagen mee worstelt, die van **tweede woningen die slechts een korte tijd van het jaar worden gebruikt**. *'Het is eigendom, dus we kunnen er niets aan doen. Maar het is niet goed voor de leefbaarheid omdat dat het kleine kernen zijn. Als toerisme daar te veel toeneemt, krijg je spookdorpen.'* Ook respondenten uit bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam en Veere ervaren tweede woningbezit als een vorm van leegstand.

Een andere genoemde vorm van leegstand is **'gedeeltelijke' leegstand**: een deel van het pand wordt gebruikt, maar een ander deel staat leeg of wordt onderbenut. De gemeente Culemborg ziet bijvoorbeeld kantoren waarvan een deel wordt verhuurd, en de gemeente Noardeast-Fryslân wijst op woningen die door weinig mensen bewoond worden.

5.1.2 Bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor leegstand als 'issue'

Niet in alle gesproken gemeenten is er politieke, bestuurlijke en/of ambtelijke **aandacht voor leegstand**. Weinig aandacht voor leegstand speelt met name in kleinere gemeenten.

Volgens de VNG is een **gebrek aan aandacht voor leegstand niet terecht**: *'Alle gemeenten hebben problematische leegstand, maar ze zijn zich er niet altijd van bewust. Het is een structureel probleem bij alle vormen van vastgoed en het is dweilen met de kraan open.'* Daarbij komt dat het aanpakken van leegstand volgens de VNG arbeidsintensief is, wat maakt dat het voor ambtenaren moeilijk is om ermee aan de slag te gaan als er bestuurlijk weinig interesse voor is.

Een aantal gemeenten vertelt dat het **tekort aan capaciteit** ertoe leidt dat andere onderwerpen dan leegstand (of een leegstandverordening) prioriteit krijgen. Gemeenten ervaren vaak een gebrek aan capaciteit, die ze liever inzetten op andere onderwerpen dan het invoeren van een leegstandverordening. Op het onderwerp (gebrek aan) ambtelijke capaciteit

In met name de stedelijke gemeenten die voor dit onderzoek zijn gesproken is er wel (politieke) aandacht voor het onderwerp. Bij wonen is dit vaak vanuit het idee '**elke leegstaande woning is er één**'. Een dergelijk uitgangspunt leeft bijvoorbeeld in de gemeenteraden van Amsterdam, Den Haag, Hoorn, Terschelling, Tilburg en Utrecht. Een betere benutting van de woningvoorraad is ook het argument geweest van een burgerberaad in Schagen om de gemeente op te roepen tot een leegstandverordening Rotterdam is er aandacht afweging of focus leegstandsaanpak wellicht moet liggen op het aanpakken van excessen (*'grote verhuurders die het misschien moedwillig doen'*), maar geven de respondenten aan dat deze problematiek niet scherp genoeg in beeld is. Onderzoek doen naar leegstand staat vermeld in de nieuwe Woonvisie van de gemeente Rotterdam. In sommige gemeenten is er vanuit de gemeenteraadgemeenteraad behoefte aan een verordening, maar verwachten ambtenaren weinig van het nut ervan.

In de gemeente Noardeast-Fryslân speelde leegstand als issue enkele jaren geleden (rond 2020) omdat er sprake was van demografische krimp. Maar anders dan in de hierboven genoemde gemeenten, heeft de toegenomen druk op de woningmarkt in Noardeast-Fryslân juist ervoor gezorgd dat leegstand als issue is verdwenen.

Niet alleen schaarste, maar ook **leefbaarheid en verloedering** kunnen een reden zijn dat er aandacht ontstaat voor leegstand. Dat is bijvoorbeeld zo in Tilburg, en de respondent uit Oirschot geeft aan dat hinder voor de omgeving een grotere motivatie zou zijn om aan de slag te gaan met leegstand dan schaarste.

5.1.3 Tussentijdse conclusie: ervaringen met leegstand

Vrijwel iedere gemeente heeft te maken met (enige) leegstand, maar de omvang daarvan en de mate waarin die leegstand in de praktijk ook als problematisch wordt ervaren verschillen. **De redenen voor leegstand zijn divers**, maar veel gemeenten geven aan dat de oorzaken in de praktijk **begrijpelijk** zijn. Eigenaren zijn vaak welwillend om tot een oplossing te komen. Gemeenten zien weinig 'malafide' leegstand.

Leegstand van agrarisch vastgoed en ander (overig) vastgoed komt het minste voor. Een aantal gemeenten ervaart veel tot heel veel leegstand van winkels, kantoren en agrarisch vastgoed. Onder woningen, andere bedrijfsgebouwen en overig vastgoed wordt geen of een beetje leegstand ervaren. Woningleegstand wordt door de meeste gemeenten als niet of nauwelijks problematisch ervaren. Wel wordt door toegenomen krapte op de woningmarkt iedere woning als van belang gezien: '**elke woning is er een**'. Voor andere typen vastgoed wordt leegstand

voornamelijk als problematisch beschouwd als het geen frictieleegstand meer betreft, de leegstand langdurig is (minimaal een jaar, maar soms vele jaren) en ook gepaard gaan met bijvoorbeeld verloedering. Als hier op grotere schaal sprake van is, is dat doorgaans zichtbaar in relatief hoger leegstandspercentages (onderzoeksvraag 8).

Krapte op de woningmarkt wordt als primaire reden gezien voor een relatief lage woningleegstand. Voor de (langdurige) leegstand die er nog altijd is worden uiteenlopende verklaringen gezien, van frictieleegstand tot tweedewoninggebruik en het wachten op vergunningen. De krapte op de woningmarkt heeft indirect ook invloed op de omvang van leegstand van ander vastgoed. In andere vastgoedsegmenten (voornamelijk woningen en kantoren) vindt onttrekking van overaanbod plaats via **transformatie** naar woningen. In deze andere vastgoedsegmenten kan het bij leegstand die langer dan 6 of 12 maanden duurt nog altijd om frictieleegstand gaan. Het plannen en uitvoeren van het aanpassen van een pand (inclusief verduurzaming) en het vinden van een nieuwe gebruiker lang langere tijd in beslag nemen. Bij winkels speelt daarnaast veranderend consumentengedrag een grote rol en bij kantoren de opkomst van thuiswerken (onderzoeksvraag 9).

In veel gemeenten heeft leegstand geen prioriteit, zeker niet als er een gebrek is aan ambtelijke capaciteit. Gemeenten geven aan dat bij beperkte capaciteit deze liever wordt ingezet op andere (urgentere) onderwerpen.

5.2 Toepassing van verschillende instrumenten

De enquête onder Nederlandse gemeenten geeft een globaal beeld van de inzet van instrumenten op leegstand, om de ervaren (problematische) leegstand, zoals in de vorige paragraaf beschreven, aan te pakken. Voordat we nader ingaan op het gebruik van de specifieke instrumenten waar deze evaluatie op gericht is, kijken we hier welk aanvullend beleid wordt gevoerd en welke aanvullende instrumenten worden ingezet door gemeenten.

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 17 over welke aanvullende instrumenten door gemeenten worden ingezet.

5.2.1 Overkoepelend leegstandbeleid

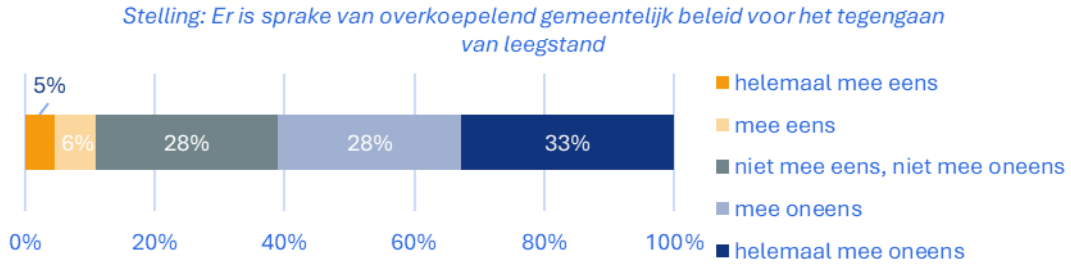
Zoals beschreven wordt de leegstandverordening ingezet door 26 gemeenten. 6 van deze gemeenten, hebben de enquête ingevuld (Amsterdam, Haarlem, Heemstede, Sittard-Geleen, Terschelling en Veere) en we hebben er 6 geïnterviewd (Amsterdam, Hoorn, Sittard-Geleen, Terschelling, Tilburg, Utrecht). 5 andere gemeenten geven aan de invoering van een leegstandverordening te overwegen. **De meeste respondenten (74%) geven aan geen leegstandverordening te hebben of te overwegen**.

Daarnaast geeft zo'n 11% van de gemeenten geeft aan dat de gemeente **overkoepelend beleid** hanteert om leegstand tegen te gaan. De meerderheid van de gemeenten, 61%, geeft echter aan geen overkoepelend beleid te hebben. Een deel van de gemeenten hanteert beleid ten aanzien van specifieke categorieën vastgoed of een set aan maatregelen die gerelateerd zijn aan het tegengaan van (effecten van) leegstand. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het verlenen van medewerking bij bestemmingswijzigingen, het opkopen van panden, rood-voor-rood[16], een gemeentelijke visie op detailhandel of kantoren, of bijvoorbeeld het voeren van gesprekken met

[16] Ook wel ruimte-voor-ruimte. Een regeling waarbij in ruil voor sloop voor in onbruik geraakt agrarisch vastgoed bouwrechten verkregen kunnen worden.

ondernemers. De belangrijkste reden om geen overkoepelend leegstandbeleid te hanteren, is dat leegstand daarvoor onvoldoende als probleem wordt ervaren.

Figuur 20 Mate waarin sprake is van overkoepelend gemeentelijk beleid om leegstand tegen te gaan (n = 64) (Bron: eigen enquête RIGO).



5.2.2 Inzet ander beleid

Naast het gebruik van een leegstandverordening **wordt leegstand op verschillende andere manieren bestreden**. Instrumenten die door gemeenten het vaakst worden benut voor dit doel zijn prestatieafspraken met woningcorporaties, inzet van een centrummanager en subsidie- of lening-verstrekking. Daarnaast is leegstand onderdeel van woonvisies van de helft van de gemeenten.[17]

Figuur 21 Toepassing van andere instrumenten/maatregelen door gemeenten om leegstand tegen te gaan (n = 47; 'geen (andere) maatregelen' is n = 62) (Bron: eigen enquête RIGO).



[17] In de toelichting bij het ontwerpbesluit van het Wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting staat dat gemeenten in het Volkshuisvestingsprogramma een duidelijk beeld dienen te schetsen van de omvang en aard van leegstand, of een leegstandverordening nodig wordt geacht en welke (aanvullende) instrumenten ingezet worden ingezet. Zie: https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/besluiten/2024/03/07/ontwerpbesluit-versterking-regie-volkshuisvesting-nota-van-toelichting-consultatieversie.

In de interviews hebben gemeenten hun leegstandbeleid (anders dan de leegstandverordening) nader toegelicht. Daaruit komt naar voren dat gemeenten het **gesprek** met eigenaren, waarin de gemeente meedenkt over een oplossing voor de leegstand, de meest effectieve aanpak vinden. Daarbij speelt mee dat eigenaren van leegstaande panden in de ervaring van gemeenten vaak welwillend zijn om de leegstand op te lossen.

Het gesprek met eigenaren is niet alleen een manier om leegstand op te lossen, maar ook om er zicht op te krijgen of het te voorkomen. In winkelgebieden of bedrijventerreinen voert het gebiedsmanagement het gesprek om op de hoogte te zijn van **wat er speelt onder ondernemers**, zodat er bijvoorbeeld kan worden ingestapt op het moment dat bekend is dat een ondernemer zijn zaak wil gaan sluiten. Daarmee kan leegstand voorkomen worden.

De uiteindelijke oplossingen van gemeenten lopen vaak **via de ruimtelijke lijn**. Dan gaat het bijvoorbeeld om het herbestemmen van leegstaand commercieel vastgoed naar woningen, of het mogelijk maken om panden samen te voegen voor een groter (winkel)oppervlak. Een ander voorbeeld is het planologisch mogelijk maken van wonen boven winkels. Ook leegstand van agrarisch vastgoed wordt vaak opgelost via een bestemmingswijziging.

Gesproken gemeenten zijn ook vaak actief in **het bij elkaar brengen van vraag en aanbod**. Dat speelt met name in de commerciële sector. Daarvoor organiseert een gemeente bijvoorbeeld een ontmoetingsmoment of -ruimte waar marktpartijen elkaar kunnen vinden. Dit kan ook leiden tot tijdelijke oplossingen zoals een pop-upwinkel. De gemeente Culemborg gebruikt deze oplossing ook in de sfeer van het wonen, door soms aan een woningcorporatie te vragen of er interesse is om een leegstaand pand te kopen.

Zoals ook uit de enquête naar voren komt, passen sommige gemeenten **stimuleringsmaatregelen** toe. Uit de interviews komt naar voren dat het hierbij gaat om subsidies om ondernemers te stimuleren zich in een bepaald winkelgebied te vestigen, of subsidies voor wonen boven winkels. Subsidies kunnen ook ingezet worden tegen verloedering. In Sittard-Geleen is bijvoorbeeld geld beschikbaar voor het aantrekkelijk inrichten van etalages van lege panden.

In een gesprek met een eigenaar kan de gemeente ook aanraden om in te zetten op **bruikleenverhuur of tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet**.

Tot slot zien gemeenten ook dat **de markt leegstand soms zelf oplost**. Een respondent vanuit de gemeente Eijsden-Margraten ziet bijvoorbeeld dat leegstaande (horeca)panden vaak snel een invulling vinden door een initiatief vanuit de markt om te transformeren naar woningen. De gemeente Zaanstad voert actief beleid in centrumgebieden van de gemeente, maar kiest ervoor om leegstand op bedrijventerreinen in het buitengebied door de markt te laten oppakken. De gemeente Culemborg ziet winkelleegstand vanwege hoge huren, maar signaleert dat deze huurprijzen vanzelf afnemen als de leegstand te lang duurt.

5.2.3 Tussentijdse conclusie: toepassing van verschillende instrumenten

Slechts een klein deel van de gemeenten (6 respondenten) geeft aan dat de gemeente overkoepelend beleid hanteert om leegstand tegen te gaan. De belangrijkste reden om geen overkoepelend leegstandbeleid te hanteren is dat leegstand daarvoor **onvoldoende als probleem** wordt ervaren.

Gemeenten zetten verschillende instrumenten in om leegstand te bestrijden, afgezien van de Leegstandwet. Sturen middels prestatieafspraken en de woonvisie wordt het meest ingezet en ook het inzetten van een centrummanager of gemeentelijke subsidies worden bij zo'n een derde van de respondenten ingezet. Uit interviews met gemeenten komt naar voren dat het

voeren van een **gesprek met de eigenaar**, om samen een oplossing te vinden, wordt gezien als de effectiefste aanpak. Concrete oplossingen volgen dan bijvoorbeeld uit transformatie (bestemmingswijziging), prestatieafspraken met woningcorporaties, de inzet van een centrummanager, of subsidie- of leningverstrekking (onderzoeksvraag 17).

5.3 Leegstandverordening

In deze paragraaf onderzoeken we het gebruik van de leegstandverordening door gemeenten. In de interviews is gesproken met zowel gemeenten die een leegstandverordening hebben, als gemeenten zonder een verordening.

Deze paragraaf over de leegstandverordening vormt de basis voor de beantwoorden van een aanzienlijk deel van de onderzoeksvragen. De volgende vragen worden in deze paragraaf beantwoord:

- Vraag 13: Hoeveel gemeenten hebben op grond van hun verordening daadwerkelijk gebruik gemaakt van de instrumenten?
- Vraag 15: Hoe lang duurde het om die leegstand op te lossen en op welke wijze?
- Vraag 16: Draagt de Leegstandwet bij aan het vergroten en versnellen van transformaties van vastgoed, waaronder naar woningen? Zo ja, in welke gevallen dan? Zo nee, wat zijn de knelpunten?
- Vraag 21: Waar liepen de gemeenten die een leegstandverordening hebben opgesteld tegenaan? Is er ruimte voor verbetering?

En de volgende vragen worden deels beantwoord met deze paragraaf en komen ook in minimaal een andere paragraaf aan de orde:

- Vraag 6: Hoe komt deze toe- en/of afname (van leegstand in gemeenten met een leegstandverordening) en welk soort vastgoed betreft dit?
- Vraag 7: Wat zijn de maatschappelijke neveneffecten van de Lsw en Chw (bijvoorbeeld in termen van leefbaarheid)?
- Vraag 11: Waarom hebben gemeenten geen leegstandverordening opgesteld? Hebben zij naar aanleiding van de wet wel hun leegstandbeleid aangepast-/heroverwogen? Op welke wijze en met welk resultaat?
- Vraag 14: Welke instrumenten, welk soort vastgoed en welk werkingsgebied betrof dit?
- Vraag 18: Is er voldoende kennis bij de gemeenten inzake het instrumentarium uit de Lsw en Chw? En inzake ander mogelijk instrumentarium voor de bestrijding van leegstand?
- Vraag 19: Is er voldoende capaciteit bij gemeenten om gebruik te maken van het instrumentarium?
- Vraag 20: Is de Leegstandwet uitvoeringstechnisch uit te voeren of zijn er nog knelpunten? Zo ja welke? Zo ja, hoe kunnen die worden opgelost?

5.3.1 Toepassing door gemeenten

Gemeenten met een verordening

In Nederland hebben 26 gemeenten een leegstandverordening. In paragraaf 4.4 staat een lijst van deze gemeenten weergeven. Voor vier gemeenten die een leegstandverordening hebben ingevoerd, was de omvang van de leegstandproblematiek niet zonder meer de belangrijkste reden. Het instrument is ingezet omdat het een bijdrage kan leveren (elk instrument helpt), het meer inzicht kan geven in leegstand en overige instrumenten onvoldoende mogelijkheden

bood. Een gemeente heeft aangegeven dat de leegstandverordening is ingevoerd naar aanleiding van een raadsinitiatief.

Tijdens interviews is gemeenten met een leegstandverordening gevraagd om een beeld te geven van de **toepassing van de verordening in de praktijk**. Drie van de zes geïnterviewde gemeenten met een verordening geeft desgevraagd aan dat de verordening in de praktijk niet wordt toegepast, maar '**slapend**' is. Ook de VNG signaleert dat de verordening in de praktijk niet altijd wordt toegepast. Volgens de VNG gebruikt een deel van de gemeenten de verordening vooral als **stok achter de deur** om eigenaren mee af te schrikken. '*De helft doet er echt iets mee, de rest heeft het meer als dreiging.*', aldus één van de respondenten. De gesproken gemeenten die een actieve leegstandverordening hebben, hebben deze allen op het gebied van wonen.

Een tweetal gemeenten die de verordening recent heeft ingevoerd om de leegstandbestrijding op te voeren, heeft nog weinig ervaring met het instrumentarium.

Van de gesproken gemeenten hebben zodoende alleen de **gemeenten Amsterdam en Utrecht** genoeg praktijkervaring met de leegstandverordening om een beeld te schetsen van de toepassing in de praktijk. In de gemeente Amsterdam wordt in de leegstandsverordening zowel woningen als kantoren benoemd, maar in de praktijk wordt enkel op woningen gestuurd in de gemeente. Beide gemeenten **maken gebruik van de mogelijkheden uit** van het experiment onder **de Crisis- en herstelwet**. De toepassing van en ervaringen met de extra mogelijkheden van deze gemeenten worden nader beschreven in paragraaf 5.4.

Gemeenten zonder verordening

Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat **een deel van de gemeenten (8 gemeenten) de invoering van een leegstandverordening overweegt**. Van deze gemeenten geven er vijf aan meer zicht te willen op leegstand. Bij drie gemeenten is de leegstandproblematiek recentelijk toegenomen. Eén gemeente is pas recentelijk op de hoogte gekomen van het bestaan van de mogelijkheid. Andere redenen die individuele gemeenten geven zijn: schaarste van woningen en het idee dat iedere woning er een is en dat het de wens van de raad is (terwijl ambtelijk het nut niet gezien wordt).

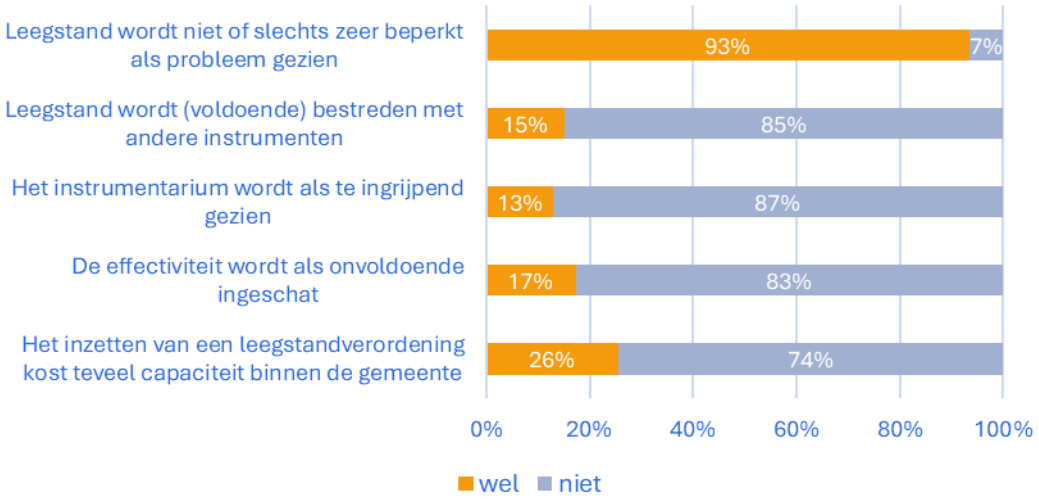
Van de gemeenten zonder verordening (inclusief de hierboven genoemde die het wel overwegen) geeft 93% aan als reden of een van meerdere redenen geen leegstandverordening te hebben omdat leegstand **niet of slechts zeer beperkt als probleem wordt gezien**. Ruim een kwart geeft aan dat een verordening teveel capaciteit zou vergen.

Ook in de interviews werd capaciteit genoemd als reden om geen leegstandverordening te hebben. Wat betreft de verwachte **ambtelijke capaciteit** die een leegstandverordening vraagt, stelt de gemeente Den Haag bijvoorbeeld: *'Het is voornamelijk een kosten-batenverhaal: het is erg arbeidsintensief, je hebt een melding, een juridische kant, et cetera.'* Gemeenten kampen doorgaans al met druk op hun ambtelijke capaciteit. Daarbij kan het zo zijn dat een leegstandverordening geen prioriteit heeft, zoals de gemeente Culemborg aangeeft: '*Meer gemeentelijke capaciteit zou niet leiden tot een Leegstandwetverordening, maar tot* **inzet op andere taken**.'

Met betrekking tot het argument dat de leegstandverordening **geen doelmatig instrument** is, geeft de gemeente Zaanstad aan meer heil te zien in het voeren van gesprekken met eigenaren. Dat is volgens de gemeente effectiever dan het toepassen van het verordeningsinstrumentarium met bijvoorbeeld de boetes die daar deel van uitmaken. De gemeente Culemborg verwacht daarnaast weinig van het voordragen van een huurder: '*Die huurder is niet gewild door de eigenaar, dus dat leidt tot vervelende situaties.*'

Uit de interviews komt tot slot naar voren dat sommige gemeenten **verwachten dat de leegstandverordening als instrument niet dwingend genoeg is**. De gemeente Culemborg overwoog de invoering van een verordening, maar zag daarvan af nadat de procedures bij andere gemeenten waren bekeken. '*Onwelwillende eigenaren kunnen het proces traineren, het pand 'verhuren' om de voordracht van een huurder te vermijden, en het pand toch leeg laten staan. Zo'n situatie kan zo 1,5 jaar voortduren. De verordening is een middel dat bij latente eigenaren een stok achter de rug kan zetten, maar zulke eigenaren kan je ook gewoon aanschrijven waarbij je ook een veel progressievere en positievere houding uitstraalt als gemeente.*' Een tweetal andere gemeenten geeft aan de leegstandverordening niet krachtig genoeg te vinden zonder de extra mogelijkheden uit het experiment onder de (voormalige) Crisis- en herstelwet.

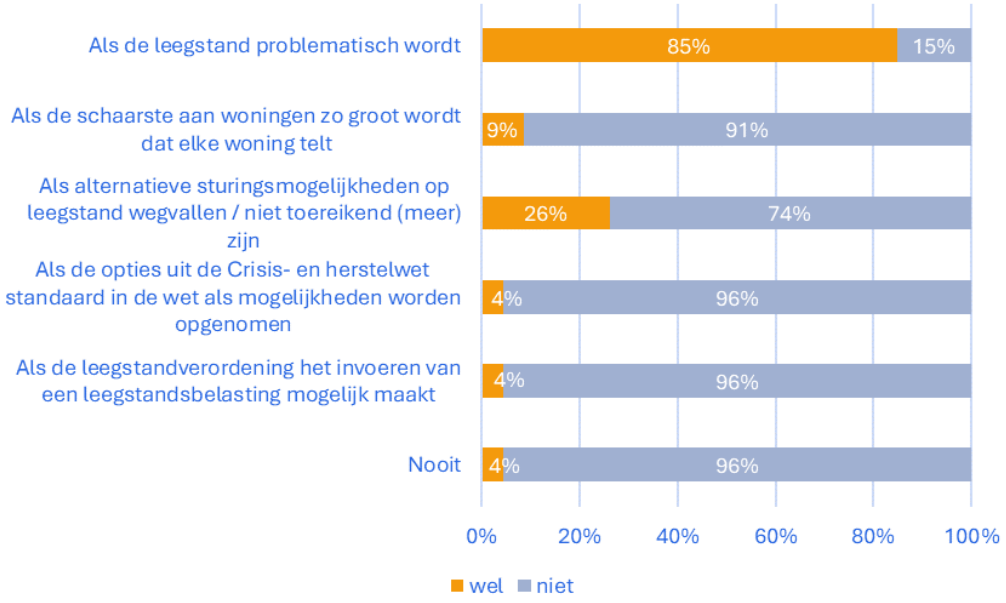
Figuur 22 Aangegeven redenen waarom gemeenten de leegstandverordening niet hebben ingevoerd (n = 46) (Bron: eigen enquête RIGO).



In de enquête is gemeenten ook gevraagd **in welke situaties zij wél een leegstandverordening zouden invoeren** (zie Figuur 23). Daarbij wordt het toenemen van leegstandproblematiek als belangrijkste potentiële reden genoemd om in de toekomst alsnog een leegstandverordening in te voeren. Het afnemen van de effectiviteit van andere sturingsmogelijkheden is een tweede mogelijke reden.

In de interviews wordt door een tweetal gemeenten het toenemen van leegstandproblematiek als belangrijkste potentiële reden genoemd om in de toekomst alsnog een leegstandverordening in te voeren. Het afnemen van de effectiviteit van andere sturingsmogelijkheden is een tweede mogelijke reden.

Figuur 23 Situaties waarin gemeenten wél een leegstandverordening zouden invoeren (n = 46) (Bron: eigen enquête RIGO).



5.3.2 Beleidseffecten

Tegengaan leegstand en betere benutting

Het primair beoogde effect van de leegstandverordening is **vermindering van de leegstand**. In hoeverre wordt dat volgens gemeenten bereikt?

De gemeenten die de verordening het actiefst toepassen en **het meeste effect zien**, zijn **Amsterdam** en **Utrecht**. Deze gemeenten maken ook gebruik van de mogelijkheden van het experiment uit de Crisis- en herstelwet. Op de effecten van deze toevoeging wordt nader op ingegaan in paragraaf 5.4.2.

De gemeente Utrecht vertelt: '*Het gaat in ieder geval administratieve leegstand tegen. […] Ook wordt er sneller contact met ons opgenomen om te verklaren waarom iets leegstaat. In die zin heeft het wel een afschrikkende werking, waarbij mensen de leegstand zelf oplossen door bijvoorbeeld bij een erfenis of scheiding de druk op te voeren. […] Maar de effectiviteit is verder nog moeilijk te bepalen.*'

De gemeente Amsterdam noemt de verordening op basis van de Leegstandwet niet effectief en te zwak als het gaat om handhaafbaarheid. Ook laakt de gemeente de voordracht van een huurder, waarbij de gemeente in een ongewenste 'makelaarsfunctie' terechtkomt. De gemeente is wel tevreden met de effectiviteit van de extra mogelijkheden uit de Crisis- en herstelwet. Zie hiervoor verder paragraaf 5.4. In het algemeen ziet de gemeente wel een afschrikwekkende werking uitgaan van de leegstandverordening, die ook zorgt voor een groei in het bewustzijn bij eigenaren dat er op leegstand kan worden opgetreden.

Niet overal wordt de verordening als effectief ervaren. Zoals beschreven past een deel van de gemeenten die een verordening heeft, deze in de praktijk niet toe. Ook zijn er, zoals hierboven beschreven, gemeenten die de verordening niet invoeren omdat ze niet geloven in de doelmatigheid van het instrument. Deze gemeenten zien **ander leegstandbeleid** – dat met name gericht is op in gesprek gaan en stimulering vanuit de gemeente – **als effectiever**. Zo geeft de gemeente Hoorn aan dat de redenen voor leegstand vaak begrijpelijk zijn en niet het

soort problemen dat met een boete sneller wordt opgelost. Ook de gemeente Tilburg noemt de verordening niet effectief, en geeft de voorkeur aan andere maatregelen. Een van de zes gemeenten met een leegstandverordening die de enquête hebben ingevuld geeft aan dat deze heeft gezorgd voor een afname van de structurele leegstand.

De gemeenten die de verordening het actiefst toepassen en het meeste effect zien, zijn **Amsterdam** en **Utrecht**.

De gemeente Utrecht vertelt: '*Het gaat in ieder geval administratieve leegstand tegen. … Ook wordt er sneller contact met ons opgenomen om te verklaren waarom iets leegstaat. In die zin heeft het wel een afschrikkende werking, waarbij mensen de leegstand zelf oplossen door bijvoorbeeld bij een erfenis of scheiding de druk op te voeren. … Maar de effectiviteit is verder nog moeilijk te bepalen.*'

De gemeente Amsterdam noemt de verordening op basis van de Leegstandwet niet effectief en te zwak als het gaat om handhaafbaarheid. Ook laakt de gemeente de voordracht van een huurder, waarbij de gemeente in een ongewenste 'makelaarsfunctie' terechtkomt. De gemeente is wel tevreden met de effectiviteit van de extra mogelijkheden uit het experiment onder de Crisis- en herstelwet. In het algemeen ziet de gemeente wel een afschrikwekkende werking uitgaan van de leegstandverordening, die ook zorgt voor een groei in het bewustzijn bij eigenaren dat er op leegstand kan worden opgetreden.

Een respondent van een gemeente die recent een verordening invoerde, stelt: '*Het heeft wel een positief element qua preventieve werking, maar het handhavingsapparaat is in mijn optiek relatief machteloos.*' De respondent geeft daarbij aan dat de extra mogelijkheden die het Chw-experiment biedt het instrumentarium op dit punt zouden kunnen versterken, maar deze gemeente maakt daarvan geen gebruik.

Volgens de VNG is de verordening **ten dele effectief**. Zoals eerder gesteld, gebruikt volgens de VNG maar een deel van de gemeenten de verordening actief; de rest hanteert het als stok achter de deur, waarop niet noodzakelijk wordt gehandhaafd. Voor de gemeenten die de verordening wél actief inzetten, zijn volgens de VNG met name de meldplicht en het overleg nuttig in de bestrijding van leegstand. De kracht zit hem hierbij volgens de VNG vooral in de mogelijkheid om melding en overleg via boetes te kunnen afdwingen. Ook de leegstandbeschikking 'werkt' volgens de VNG, maar de laatste stap van het instrumentarium is 'te zwak'. Daarbij gaat het om het voordragen van een huurder, waarvoor volgens de VNG gemeenten niet de nodige expertise en middelen (zoals lijsten van woningzoekenden) tot hun beschikking hebben.

Een aantal gemeenten die pas recent de verordening hebben ingevoerd, geven aan dat het te vroeg is om een evaluerend oordeel te geven.

Zicht op leegstand

Het secundaire doel van de Leegstandwet is **inzicht verschaffen in de omvang van leegstand** binnen de gemeente, via de meldplicht uit de verordening.

Met name in grotere gemeenten lijkt het zicht krijgen op leegstand een opgave. De gemeente Utrecht geeft aan dat het zicht krijgen op leegstand een **reden was om de verordening in te voeren**. De gemeente Amsterdam ziet de meldingen die binnenkomen via de meldplicht als een **indicatie**. '*Je weet nooit of het aandeel meldingen 60, 80 of 90 procent is, dus je weet niet of je alles in beeld hebt.*' Vier van de zes gemeenten met een leegstandverordening geven in de enquête aan dat de meldplicht heeft gezorgd voor een beter beeld van de omvang van de leegstand in de gemeente.

Een tweetal gesproken gemeenten met een leegstandverordening **maakt in de praktijk geen gebruik van de meldplicht**. Volgens de gemeente Sittard-Geleen is deze niet te handhaven. De gemeente Hoorn heeft slechts 1 melding van leegstand binnengekregen via de meldplicht.

Met name kleinere gemeenten geven aan dat zicht krijgen op leegstand **geen probleem is zonder meldplicht**. Leegstand wordt in beeld gebracht door periodieke controles van registraties (BRP, GBA, WOZ), door te turven op straat, door gebiedsmanagers die op de hoogte zijn van ontwikkelingen in een gebied, door gesprekken te voeren met makelaars, of doordat actieve bewoners zelf contact opnemen met de gemeente. Niet alle gemeenten hanteren daarbij een vaste frequentie of structuur in het inventariseren. Met name in winkelgebieden is leegstand simpelweg in beeld omdat het duidelijk zichtbaar is op straat. De NVM meldt overigens dat leegstand van commercieel vastgoed goed zichtbaar is, maar van woningen minder (met name in appartementencomplexen).

De VNG noemt de meldplicht een nuttig instrument, omdat het met een boete kan worden afgedwongen. In de ervaring van de gemeenten Sittard-Geleen en Tilburg kost handhaving van de meldplicht echter (te) veel capaciteit. '*Als je na een telefoontje erachter komt dat er een hele logische reden is voor de leegstand, moet je het daarbij kunnen laten*.'

Leegstandmeldingen in Amsterdam en Utrecht

Amsterdam en Utrecht zijn de enige gemeenten die de meldplicht actief gebruiken.

De gemeente **Amsterdam** ontving 118 meldingen per jaar onder de reguliere leegstandverordening (periode 2016-2022). Met de nieuwe verordening (met mogelijkheden uit de Chw) ging het in 2023 om 434 meldingen. Het is niet duidelijk hoe groot het aandeel van de meldingen ten opzichte van de daadwerkelijke leegstand is. Ook zijn er vanuit het handhavingstraject 880 adressen in behandeling genomen die niet door de eigenaar gemeld zijn maar door eigen onderzoek en signalen van buurtbewoners in beeld kwamen.

Tabel 7 Leegstandsmeldingen periode (1 december 2022 tot 1 maart 2024. Bron: gemeente Amsterdam, 2024.

Binnengekomen via eigenaar		Binnengekomen via signalering	
579		880	
Positief afgerond	**Nog niet afgerond**	**Aangeschreven**	**(Nog) niet aangeschreven**
Nagevraagd 430	149	230	650

De gemeente **Utrecht** heeft in maart 2024 naar ongeveer 2.600 administratief leegstaande woningen brieven gestuurd, met daarin een attendering op de meldplicht. Binnen een week had de gemeente ruim 700 reacties van eigenaren ontvangen over hun leegstaande woningen, waarvan een deel officiële meldingen. Op 25 juni 2024 waren er 413 officiële meldingen binnengekomen.

Neveneffecten

Het voornaamste neveneffect dat respondenten noemen, is de **toename van administratieve lasten**. Dat is opvallend, want bij de invoering van de Wet kraken en leegstand verwachtten de initiatiefnemers (slechts) een beperkte toename. Dit aspect komt hieronder terug in paragraaf 5.3.3 over knelpunten in de uitvoering van de verordening.

In de gemeente Utrecht is een neveneffect van de meldplicht dat er niet alleen een beter beeld is van leegstand, maar ook van **andere zaken die zich 'achter de voordeur' afspelen**. Dit helpt onvolkomenheden te herstellen, maar ook illegale situaties zoals woonfraude en ondermijning aan te pakken. Ook biedt het inzicht in het aantal tweede woningen in de gemeente.

5.3.3 Knelpunten

Het voornaamste knelpunt dat gesproken gemeenten noemen is de **substantiële capaciteit die de verordening vraagt van het ambtenarenapparaat**.

De gemeente Sittard-Geleen geeft bijvoorbeeld aan dat haar leegstandverordening slapende is geworden door capaciteitsproblemen: '*Het kost 3 fte om het goed uit te voeren met toezicht en handhaving. We hebben nu enkel reactief beleid.*' Ook de gemeente Tilburg worstelt met capaciteitsdruk: '*Het is een erg arbeidsintensief instrument met heel veel eisen, administratie en stapjes.*'

De gemeente Utrecht meldt dat ze drie- tot vierhonderdduizend euro per jaar nodig heeft voor het instrumentarium uit de leegstandverordening. Zo zijn er inspecteurs nodig voor de gesprekken en juristen voor de leegstandbeschikking. '*Maar volkshuisvestelijk is dit niet veel, want een nieuwbouwwoning kost ook heel veel.*' De gemeente Utrecht schat wel in dat het voor kleine gemeenten '*eigenlijk niet te doen*' is. De meldplicht en overleggen kosten veel capaciteit en de juridische complexiteit is volgens de respondent groot. Momenteel heeft de gemeente zelf geen capaciteit om bij meldingen langs te gaan die niet hebben gereageerd op de brief van de gemeente, maar de respondent verwacht dat dit op termijn verbetert. '*Nu moeten we de eerste golf doen, maar daarna is het beter en is er minder inzet nodig … en kunnen we focussen op het aanpakken van de mensen die niet melden*.'

De inschatting dat de verordening veel capaciteit vergt, was voor een aantal van de gesprokken gemeenten een **afweging om geen verordening in te voeren**. Daarbij lijkt niet zozeer de capaciteitsdruk van de leegstandverordening het probleem, maar eerder **de stapeling van regelingen op een organisatie die al mensen tekortkomt**. Zo stelt de gemeente Eijsden-Margraten: '*Bij ons is de problematiek dermate laag… iedere verordening is geweldig, maar we schreeuwen allemaal om tekort aan personeel en adequaat personeel. Iedere vorm van regulering leidt tot meer administratieve lasten.*' En de gemeente Zaanstad meldt: '*Er is niet genoeg personeel, dus elke regel die je hebt daar heb je werk aan. Andere problemen zijn nu belangrijker.*'

Volgens de VNG **hangt de capaciteitsdruk van de verordening af van hoe gemeenten de verordening inzetten**: in de gehele gemeente of in een klein gebied; op alle type vastgoed of alleen in bepaalde sectoren. Op deze vlakken biedt de wet qua invulling immers flexibiliteit. De VNG beargumenteert dat dit maatwerk makkelijker maakt en gemeenten ermee kunnen sturen op capaciteit. Volgens de VNG is voor kleinere gemeenten (een algemeen gebrek aan) handhavingscapaciteit het grootste probleem, maar spelen ook andere knelpunten.

Afgezien van capaciteit kan ook **kennis** een knelpunt vormen. Gemeenten geven aan dat er verschillende soorten expertise nodig zijn: '*De leegstandsgesprekken zijn een andere discipline dan onderhoud en reguliere handhaving*.' De gemeente Schagen ervaart een algeheel kennisgebrek, wat ook raakt aan het eventueel uitvoeren van een leegstandverordening: '*Er is weinig kennis over de werking of het doel van instrumenten bij de raad. Binnen het gemeentelijk apparaat is de kennis over dit soort instrumenten ook heel beperkt.*'

De **manier van werken die het verordeningstraject vereist** kan ook een uitdaging zijn voor gemeenten. De VNG noemt in dit kader bijvoorbeeld het integraal werken met verschillende afdelingen (wonen, economie, handhaving). De gemeente Amsterdam geeft aan dat bij ieder individueel traject andere afwegingen gemaakt worden over de beste aanpak.

Daarnaast ervaren sommige gemeenten **knelpunten met de uitvoerbaarheid van delen van het instrumentarium**. Hierbij wordt bijvoorbeeld het voordragen van een huurder genoemd.

Volgens de VNG is dit niet 'het vak' van gemeenten, en ook een aantal individuele gemeenten geeft aan het vreemd te vinden dat gemeenten dit zelf moeten regelen.

5.3.4 Verhouding tot ander leegstandbeleid

Respondenten is ook gevraagd om inzicht te geven in hoe de eventuele inzet van de verordening in relatie staat tot ander beleid voor de bestrijding van leegstand.

De gemeente Terschelling maakt (sinds kort) gebruik van de leegstandverordening om te sturen op woningen als **onderdeel van een pakket aan beleid** ter bestrijding van leegstand. De andere onderdelen zijn de huisvestingsverordening, het bestemmingsplan en adressenonderzoek. De leegstandverordening wordt vooral gebruikt voor gevallen waarbij de andere instrumenten ontoereikend zijn, en voor de preventieve werking.

Zoals eerder beschreven vinden de gesproken gemeenten het gesprek met eigenaren, waarin samen wordt nagedacht over een oplossing, doorgaans de meest effectieve aanpak voor de bestrijding van leegstand. Het traject van de leegstandverordening leidt óók tot een gesprek (na de meldplicht voert de gemeente immers binnen 3 maanden een leegstandoverleg). De gesproken gemeenten maken echter een (impliciet) onderscheid tussen dit **'gedwongen' gesprek vanuit de verordening en het 'vrijere' gesprek dat zij op eigen initiatief met eigenaren voeren**. Het verschil is dat de tweede vorm zonder de dwang van een boete verloopt. Veel gemeenten ervaren dat eigenaren van panden bereid zijn om te zoeken naar een oplossing, en vinden een boete daarom niet gepast. De gemeente Hoorn stelt bijvoorbeeld: '*Liever positieve prikkels in plaats van negatieve prikkels. We willen allemaal hetzelfde, ook ondernemers. Niemand heeft er baat bij als een pand leegstaat, het is geen onwil.*'

Bij leegstand van woningen kan de oorzaak bijvoorbeeld liggen in familieproblematiek (denk aan onenigheid rond erfenissen). In dat geval is het volgens gemeenten vaak beter als de gemeente zich er niet in mengt. '*Druk zetten leidt dan alleen maar tot extra schuring binnen de familie.*'

Zowel grote (Den Haag, Utrecht) als kleinere gemeenten (Alblasserdam, Sittard-Geleen, Zaanstad) geven aan het gesprek (het meest) effectief te vinden. De gemeente Utrecht maakt hierbij een onderscheid tussen typen vastgoed. In de winkel- en kantorensector leunt ze op het contact met eigenaren en ondernemers, maar op woonruimten is (het dwingender instrumentarium van) de leegstandverordening van toepassing. Dit met de hogere urgentie van de woningnood als argument.

5.3.5 Ervaringen van andere partijen

Koepelorganisatie **Aedes** vertelt dat woningcorporaties door gemeenten met een verordening vaak **worden uitgezonderd** van de meldingsplicht. Omdat gemeenten en corporaties via bijvoorbeeld de prestatieafspraken veel met elkaar in gesprek zijn, hebben gemeenten al voldoende zicht op eventuele leegstand bij woningcorporaties. Zodoende komen corporaties doorgaans ook niet terecht in de latere stadia van het traject uit de leegstandverordening (gesprek, voordracht huurder).

De **IVBN** geeft desgevraagd aan dat panden van institutionele beleggers **meestal niet langer leegstaan dan 6 maanden** (de termijn voor de meldingsplicht onder de Lsw). Als het wel voorkomt en een institutionele belegger komt in gesprek met de gemeente, dan begrijpt de gemeente volgens de IVBN dat een verhuurder niet bezig is om te vertragen, maar op zoek is naar een goede huurder.

De respondenten namens de IVBN stellen wel dat de **termijn van 6 maanden voor de meldplicht te kort is**. '*Vandaag de dag als een huurder bij ons opzegt, dan ben je eigenlijk pas*

in staat na de eindoplevering om te beoordelen wat de staat is en wat er nodig is om het opnieuw verhuurbaar te maken. Soms kun je dat iets eerder inschatten, maar meestal is dat pas richting de einddatum. (...) Voordat je in die situatie bent – dat je als investeerder beoordeelt hebt wat er moet gebeuren, doorgerekend hebt wat dat gaat kosten, dan bij aannemers een uitvraag doet om dat werk te laten doen, plus nog eens rekening houdend met het feit dat aannemers ook vol zitten – dan ben je al voordat het werk gebeurt soms bijna 6 maanden verder. Dan heb je nog de tijd nodig waarin een aannemer bezig is met het pand om die ruimte weer geschikt te maken, en dan pas ga je weer de markt op om een huurder te vinden. Dus de realiteit is dat 6 maanden heel erg kort is. Je hebt soms wel een jaar nodig om een gebouw terug te zetten in de markt.' Als er voor een transformatie een bestemmingswijziging naar wonen nodig is, kan de leegstand zelfs enkele jaren duren, geeft de IVBN aan.

Volgens de IVBN bestaan er **verschillen tussen typen vastgoed**: '*Het is goed om je te realiseren dat er een groot verschil is in wanneer een verhuurder weet of een huurder eruit gaat voor woningen, kantoren en winkels. Bij winkels is de opzegtermijn een jaar, maar bij kantoren spreek je het zelf af. Dat kan ook heel kort zijn, dan heb je echt pas op het laatste moment zicht op wat het gaat worden. Dan zijn er twee partijen die hun plan moeten maken en aannemers moeten zoeken. In deze tijd kost dat ook extra tijd. Ook vanuit die gedachte is 6 maanden erg krap*.'

Met de huidige termijn wordt volgens de IVBN ook de **gemeentelijke capaciteit** onder druk gezet. '*Het zou helemaal niet zo gek zijn om die 6 maanden naar één jaar te trekken om ook de ambtelijke capaciteit beter te benutten. Het komt toch wel bij een gemeentelijk apparaat als er echt iets schrijnends aan de hand is*.'

De IVBN geeft daarbij aan dat haar achterban **de meldplicht niet nodig heeft om in actie te komen**. Institutionele beleggers hebben een financiële prikkel om leegstand zoveel mogelijk te beperken en zo snel mogelijk op te lossen, aldus de respondenten.

Leegstandbeheerders geven aan dat zij zelden worden ingeschakeld in het kader van de leegstandverordening. Soms legt een gemeente contact tussen een eigenaar en een leegstandbeheerder, maar in principe worden beheerders ingeschakeld door de eigenaren zelf.

De **NVM** geeft aan geen signalen te ontvangen die te maken hebben met de leegstandverordening.

De **Woonbond** meldt desgevraagd geen signalen te ontvangen over gemeenten die huurders aandragen als deel van het verordeningstraject.

De **Huurcommissie** meldt tot slot dat ze geen zaken behandeld heeft in het kader van verhuur via de Leegstandwet.

5.3.6 Aanbevelingen

De gesproken partijen geven de volgende punten mee voor de verbetering van de leegstandverordening:

- Sommige respondenten zien graag een **verbinding tussen leegstand en aanverwante problematiek** terug in het instrumentarium. Zo ziet de VNG kansen om het instrumentarium van de leegstandverordening in te zetten tegen verloedering. '*Die aanpak uit de leegstandverordening past daar heel goed bij.'* De respondent van de gemeente Buren ziet graag een duidelijkere relatie met gezondheid en veiligheid.

- De gemeente Hoorn zou graag de mogelijkheid zien om de **boeteclausule uit de verordening te schrappen**. In de ervaring van de respondenten werken positieve prikkels beter dan negatieve.
- De respondent van de gemeente Culemborg beveelt aan om het instrumentarium niet langer op te nemen in een verordening, maar **te verankeren in de wet**, bijvoorbeeld in combinatie met een leegstandbelasting (zie ook hoofdstuk 6). De gemeente Eijsden-Margraten raadt juist aan om de Leegstandwet **niet verplicht te maken voor iedere gemeente**. '*In niet iedere gemeente is de noodzaak hetzelfde*'.
- De gemeente Utrecht noemt de **maximale termijnen** die in de wet worden gesteld voor verschillende stappen uit het traject (gesprek, etc.) 'onwenselijk'. Het is volgens de gemeente fijner om maximale termijnen zelf te bepalen, omdat er vaak de behoefte is aan maatwerk. Wettelijk vastgelegde minimale termijnen zijn volgens de respondent wel werkbaar.
- De IVBN pleit voor het **verlengen van de minimale termijn voor de meldplicht** van 6 maanden naar 1 jaar. In de praktijk is 6 maanden leegstand volgens de organisatie niet ongebruikelijk gegeven bijvoorbeeld de lengte van gemeentelijke procedures en de tijd die het kost om aannemers te regelen voor een verbouwing. Zie paragraaf 5.3.3 voor een uitgebreidere toelichting van de IVBN op dit punt. Volgens de IVBN zou een langere termijn ook minder druk leggen op de gemeentelijke capaciteit.
- Om kleine gemeenten te helpen bij de uitvoering, is het volgens de gemeente Utrecht verstandig om **kennis te delen**. '*Wij steunen heel erg op Amsterdam en Amersfoort steunt op ons*'.
- De VNG evenals een aantal gemeenten stelt dat de mogelijkheden uit art. 6t van het (voormalige) **Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet standaard onderdelen zouden moeten zijn van de Leegstandwet**. Het Chw-experiment verbetert volgens de VNG de laatste fase in het verordeningstraject (het Chw-experiment biedt de mogelijkheid tot het verplichten van verhuur, in plaats van het aandragen van een gebruiker door de gemeente). Die laatste stap is onder de Leegstandwet volgens de VNG niet effectief vanwege een gebrek aan expertise en middelen bij gemeenten. '*Misschien trekt [het standaard maken van de Chw-mogelijkheden van het Chw-experiment] gemeenten over de streep om er toch mee aan de slag te gaan. Dan zien we meer verordeningen.*' Op het Chw-experiment gaan we in de volgende paragraaf nader in.
- De gemeente Amsterdam ervaart behoefte aan **meer maatwerk**, om te kunnen selecteren tussen eigenaren die bewust traineren en welwillende eigenaren die door omstandigheden niet kunnen versnellen. Ook de gemeente Rotterdam zou een mogelijke verordening wellicht graag selectief in willen zetten.
- De gemeente Rotterdam verwacht dat niet iedere eigenaar een melding zal doen via de meldplicht, en dat een gemeente met een verordening alsnog een eigen administratie zal moeten bijhouden. Daarbij is volgens de gemeente meer hulp welkom, door **meer informatie over leegstand beschikbaar te maken voor gebruik onder de Leegstandwet**, bijvoorbeeld data van netbeheerders die inzicht hebben in energieverbruik.

Een aantal partijen geeft daarnaast aanbevelingen die niet direct van toepassing zijn op de leegstandverordening, maar wel raken aan de werking ervan:

- Zo pleit de gemeente Den Haag voor bezinning op **de systematiek van kernregistraties**, en de administratieve leegstand die daaruit volgt. '*Vanuit het vormen van de lijn en een degelijk huisvestingsbeleid is het ondoenlijk dat er geen zicht is [op werkelijke leegstand]. … Nu moet je je eerst door de administratieve leegstand doormodderen voordat je bij de echte leegstand komt.*' Administratieve leegstand kan

daarnaast bijdragen aan onjuiste beeldvorming over leegstand. Dit probleem is volgens de gemeente alleen op nationaal niveau op te lossen.
- De gemeente Amsterdam heeft behoefte aan instrumentarium om **te interveniëren in tweede woningbezit**, eventueel via de Leegstandwet. Ook de gemeente Schagen ervaart vooral daar problematiek.
- De NVM pleit voor snellere gemeentelijke procedures en vergunningverstrekking; maatwerk afhankelijk van de problematiek en locatie; en de mogelijkheid om af te wijken van regels die kunnen bijdragen aan leegstand (bijvoorbeeld de parkeernorm). Dit alles met het oog op **verkorting van de periode dat een pand leegstaat**. Dit betreft voornamelijk obstakels die bestemmingswijzigingen nodig voor transformatie van leegstaande panden in de weg kunnen staan.

5.3.7 Tussentijdse conclusie: leegstandverordening

Toepassing door gemeenten

Van alle Nederlandse gemeenten hebben 26 gemeenten een leegstandverordening. In de praktijk wordt de verordening niet altijd toegepast, maar is hij **'slapend'** of vooral in gebruik als **stok achter de deur** om eigenaren mee af te schrikken. Alleen de gemeenten Amsterdam en Utrecht hebben uitgebreide praktijkervaring met de verordening. Zij zetten de verordening in voor woningen met aanvulling van het Chw-experiment. De verordening in Amsterdam geldt ook voor een deel van de gemeente voor kantoren, maar dit wordt niet actief ingezet (vraag 13 en 14).

Gemeenten die geen verordening hebben, noemen daarvoor een aantal redenen (vraag 11):

- leegstand wordt niet als probleem ervaren;
- gemeenten schatten in dat de verordening teveel capaciteit zou vergen;
- gemeenten verwachten dat het instrument niet doelmatig is;
- gemeenten verwachten dat het instrument niet dwingend (handhaafbaar) genoeg is.

Het toenemen van leegstandproblematiek wordt als belangrijkste potentiële reden genoemd om in de toekomst alsnog een leegstandverordening in te voeren.

Beleidseffecten

Diverse gemeenten zowel met als zonder een verordening, stellen dat **ander leegstandbeleid effectiever is**. Zo ziet een aantal gemeenten een **positievere aanpak** gericht op in gesprek gaan met eigenaren als effectiever dan het dreigen met boetes. In de ervaring van veel gemeenten zijn eigenaren van leegstaande panden vaak welwillend om tot een oplossing te komen.

Gemeenten zien effect van de **afschrikwekkende werking** van de verordening. De 'latere' fase van het verordeningstraject, de voordracht van een huurder, wordt als niet uitvoerbaar en niet handhaafbaar gezien. Gemeenten maken dus beperkt gebruik van het instrument omdat zij de effectiviteit gering achten en ook de uitvoerbaarheid beperkt vinden. Daardoor is niet vast te stellen wat specifieke effecten (kunnen) zijn (vragen 6 en 15).

De ervaring van gemeenten met de **meldplicht** verschilt. Een deel van de gemeenten heeft dankzij de meldplicht beter zich op de omvang van leegstand in de gemeente, maar een ander deel maakt er in de praktijk geen gebruik van. Met name kleinere gemeenten geven aan dat zicht krijgen op leegstand (via andere wegen dan de meldplicht) geen probleem is, vooral als het gaat om winkelleegstand. Gemeenten geven ook aan dat partijen die bijvoorbeeld een leegstaand pand wensen te **transformeren** ook zonder meldplicht de weg naar de gemeente weten te vinden (vraag 16).

De gemeente Utrecht heeft door de meldplicht niet alleen beter zicht op leegstand, maar ook op andere zaken zoals woonfraude, ondermijning en tweedewoningbezit (vraag 7).

Knelpunten

Gemeenten ervaren een **substantiële druk op de ambtelijke capaciteit** als gevolg van de verordening.

De inschatting dat de verordening veel capaciteit vergt, was voor een aantal van de gesproken gemeenten een afweging om geen verordening in te voeren. Het gaat daarbij niet enkel om de capaciteitsdruk van de leegstandverordening, maar ook om de stapeling van regelingen die capaciteit vergt van een organisatie die al mensen tekortkomt. Voor deze gemeenten weegt de ingeschatte effecten van de leegstandverordening niet op tegen de ingeschatte kosten, gegeven de aard en omvang van het maatschappelijke probleem van leegstand.

Ook **kennis** kan een knelpunt vormen, omdat er verschillende vormen van expertise nodig zijn voor de uitvoering van de verordening. Daarnaast kan de manier van samenwerken met **verschillende afdelingen** uitdagend zijn. Ook beschouwen veel respondenten het voordragen van een huurder door de gemeente als iets dat buiten het 'takenpakket' van gemeenten valt (vragen 21, 18, 19 en 20).

Ervaringen andere partijen

Woningcorporaties worden vaak uitgezonderd van de meldplicht. Dit omdat gemeenten en corporaties vaak al nauw samenwerken en het zicht op leegstand zodoende voldoende is.

Volgens de IVBN is de **termijn van 6 maanden** voor de meldplicht te krap voor eigenaren. Het klaarmaken van een pand voor het volgende gebruik kan in de praktijk meer dan een halfjaar duren.

5.4 Experimenteerbepaling Crisis- en herstelwet (art. 6t)

In deze paragraaf onderzoeken we het gebruik van het experiment uit de Crisis- en herstelwet. Slechts twee gemeenten (Amsterdam en Utrecht) maken van deze bepaling gebruik. We onderzoeken waarom gemeenten de bepaling wel of niet gebruiken[18], en hoe Amsterdam en Utrecht de toepassing ervan in de praktijk ervaren.

Deze paragraaf biedt antwoord op onderzoeksvragen over de effectiviteit van de aanvullende mogelijkheden (vraag 4), de maatschappelijke neveneffecten (vraag 7), en waarom de mogelijkheden nog maar beperkt (door twee gemeenten) worden toegepast (vraag 12).

5.4.1 Toepassing door gemeenten

De gemeente Amsterdam gebruikt de experimenteerbepaling sinds 1 december 2022, de gemeente Utrecht sinds 1 oktober 2023.

In Amsterdam zijn er al diverse trajecten afgerond en zijn er in tientallen gevallen lasten onder dwangsom opgelegd. Utrecht zet de verordening nog maar zeer kort in en is ook minder ver in het proces van toepassing. De eerste leegstandoverleggen zijn inmiddels geweest en de eerste beschikkingen zijn opgeleverd in de gemeente Utrecht. Voor de gemeente Utrecht geldt dat ze zonder de mogelijkheden van het experimenteerartikel de verordening niet had ingezet.

[18] Gemeenten kunnen alleen van het experiment gebruik maken als ze daaraan zijn toegevoegd. De toevoeging aan het experiment loopt via het ministerie. We gaan in op waarom gemeenten wel of niet verzoek doen tot deze toevoeging.

Het experiment introduceert verschillende mogelijkheden, in Tabel 8 is te zien hoe deze verschillen van de mogelijkheden onder de Leegstandwet en in hoeverre Amsterdam en Utrecht ze inzetten.

Tabel 8 Inzet mogelijkheden Crisis- en herstelwet door Amsterdam en Utrecht. Bron: verordeningen gemeenten, interviews.

	Leegstandwet	Mogelijkheden experimentartikel	Amsterdam	Utrecht
Meldplicht	6 maanden	3 maanden	6 maanden, met boete	6 maanden
Gesprek	3 maanden	2 maanden	2 maanden	2 maanden
Termijn voor in gebruik geven voor bewoning n.a.v. beschikking	Niet mogelijk	Minimaal 1 maand	2 maanden	Minimaal 1 maand
Opleggen huurprijs	Niet mogelijk	Mogelijk in de beschikking	Kan, nog niet toegepast	Kan, alleen in gevallen van speculatie
Verplichting vergunning tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet	Niet mogelijk	Voor leegstand bij sloop of renovatie	Kan, nog niet toegepast	Kan

De gemeenten Amsterdam en Utrecht maken gebruik van **bijna alle mogelijkheden die geïntroduceerd zijn met het experiment van de Crisis- en herstelwet**. Enkel de mogelijkheid tot **verkorting van de meldplichtperiode** is door beide gemeenten niet overgenomen. Desgevraagd geven de gemeenten aan te verwachten dat de kortere termijn zou leiden tot veel aanvullende meldingen, terwijl veel van de leegstand volgens de gemeenten binnen zes maanden is opgelost, ook zonder interventie van de gemeente. De gemeente Amsterdam zegt daarover dat het '*onhandig [is] om daar veel capaciteit op in te zetten'*. Het aanhouden van de termijn van zes maanden bespaart de gemeenten zo overbodig werk. Daarnaast legt het minder last op eigenaren.

In de gekleurde kaders is voor de twee gemeenten beschreven hoe het verordeningstraject er in de praktijk uitziet.

Gemeente Amsterdam: verordeningstraject in de praktijk

Het traject begint doorgaans met een melding uit de buurt. Er volgt een visuele inspectie en een terugkoppeling aan de afdeling handhaving, die controleert of het pand al langer dan 6 maanden leegstaat. Vervolgens wordt een brief gestuurd, met daarin de oproep om binnen 2 weken de leegstand te melden. (Bij twijfel wordt eerst een brief naar de eigenaar en het adres verstuurd met het verzoek contact op te nemen en pas daarna volgt de brief met het verzoek om melding leegstand.) Wordt deze termijn overschreden, dan wordt de eigenaar geïnformeerd over een mogelijke boete. In de ervaring van respondenten wordt leegstand hierop doorgaans gemeld.

Binnen de 2 maanden daarna wordt er een gesprek gevoerd bij de eigenaar op locatie, zodat de staat van de woning direct kan worden geïnventariseerd. Dit kan leiden tot een leegstandbeschikking via de afdeling handhaving. Daarbij wordt een termijn voor de geschiktmaking vastgesteld en later een termijn voor bewoning. Op naleving van de leegstandbeschikking kan een last onder dwangsom worden opgelegd.

Gemeente Utrecht: verordeningstraject in de praktijk

Eigenaren van een leegstand pand krijgen na 5 maanden leegstand een brief om zich binnen 6 maanden na aanvang van de leegstand te melden. Na het verstrijken van de termijn van 6 maanden volgt een brief die eigenaren opnieuw wijst op de meldplicht en de boete voor het niet-melden.

2 maanden na de leegstandmelding volgt een gesprek tussen de eigenaar en de gemeente. Afhankelijk van de situatie wordt direct een leegstandbeschikking gegeven, of na 2-3 maanden. Dat laatste is een extra stap, waarbij de eigenaar in staat wordt gesteld om zelf actie te ondernemen zonder dat er een beschikking is opgelegd. Na de termijn van 2-3 maanden wordt door de gemeente een controle uitgevoerd en desnoods alsnog een leegstandbeschikking opgelegd. In de beschikking wordt minimaal een termijn van 1 maand opgenomen.

Voor de opstelling van de beschikking moet de gemeente bewijzen dat de woning geschikt is voor gebruik. Dat kan lastig zijn, omdat de gemeente niet zomaar het pand mag betreden. Tot nu toe heeft de gemeente Utrecht naar eigen zeggen nog geen moeilijke gevallen gehad, maar stelt zich wel voor dat de Amsterdamse aanpak (leegstandoverleg op locatie) nuttig zou kunnen zijn, omdat daarmee direct kan worden vastgesteld of een pand geschikt is voor gebruik. Een leegstandoverleg vindt in Utrecht nu vaak op het stadskantoor plaats.

Als een pand leegstaat omdat er teveel huur wordt gevraagd, dan kan in de beschikking de huurprijs wordt voorgeschreven, die wordt bepaald door een taxateur. De gemeente vertelt desgevraagd dat de huurprijs alleen wordt opgelegd in geval van speculatie door eigenaren.

De gemeente Utrecht maakt geen gebruik van generieke bedragen voor de dwangsom, maar berekend deze per geval.

Typen vastgoed

Voor het overwegen van de inzet van de experimenteerbepaling is het ook van belang op welk type vastgoed er gestuurd wordt. Zowel Utrecht als Amsterdam zetten hun verordening in voor **woningen**, omdat leegstand van woningen als urgenter wordt gezien dan andere vormen van leegstand. Daarnaast passen de mogelijkheden van de verordening volgens de gemeente Utrecht ook meer bij woningen dan bij ander type vastgoed. Zo is het vinden van een huurder makkelijker voor woningen dan voor bedrijven, waardoor het dwingen tot in gebruik nemen beter past bij woningen.

Overige gemeenten

Naast deze gemeenten zijn er verschillende gemeenten die in de enquête aangeven de toepassing van de mogelijkheden van de experimenteerbepaling te **overwegen** (27%). Ook geeft een deel van de geënquêteerde gemeenten (18%) aan **niet op de hoogte te zijn** van deze mogelijkheid. De interesse zou dus kunnen toenemen als de kennis over deze mogelijkheid vergroot wordt. Een aantal gemeenten heeft deze vraag niet ingevuld, omdat zij ten onrechte aangaven al gebruik te maken van het experiment. Dat kan ook een indicatie zijn van de beperkte kennis hierover.

Daarnaast bleek uit de interviews dat veel gemeenten **weinig problematische leegstand ervaren** (zoals beschreven in paragraaf 5.1) en ook de noodzaak van een ‘reguliere’ leegstandverordening niet zien. Ook de verwachte druk op de **capaciteit** kan een rol spelen (zie ook paragraaf 5.3.1over de afwegingen om wel of geen verordening in te voeren). De gemeente Noardeast-Fryslân zei hierover: ‘*het is niet de prioriteit voor de capaciteit’*. De gemeente Terschelling, die wel een leegstandverordening heeft, zag de mogelijkheden uit de Chw niet als waardevolle toevoeging op het instrumentarium omdat de noodzaak van een versneld traject

daar niet herkend werd: '*Het is niet onze doelstelling om binnen een jaar zoveel woningen op de markt te krijgen, het moet gewoon goed gebeuren [...] Snelheid is niet van belang.*'

Sinds 1 januari 2024 is de Omgevingswet ingegaan en daarmee is de Crisis- en herstelwet vervallen. Het experiment onder de Crisis- en herstelwet is wel verlengd tot 31 december 2029[19] en wordt sinds 1 januari 2024 geregeld onder artikel 23.3 van de Omgevingswet. Het is dus nog steeds mogelijk voor gemeenten om van de mogelijkheden gebruik te maken.

De gemeente **Den Haag** is bezig met het proces om een aanwijzing te krijgen voor het mogen toepassen van de extra mogelijkheden. De gemeente geeft desgevraagd aan de leegstandverordening niet in te willen inzetten zonder de mogelijkheden onder deze experimenteerbepaling, met name vanwege de extra mogelijkheden tot handhaving. Ook maken de mogelijkheden van de experimenteerbepaling volgens de gemeente Den Haag de inzet van capaciteit efficiënter doordat de doorlooptijd van een traject wordt verkort en het aantal gesprekken dat nodig is verminderd.

Ook de gemeente **Rotterdam** is de mogelijkheid tot een leegstandverordening aan het verkennen en kijkt daarbij ook naar de experimenteerbepalingen. De kortere termijnen en de mogelijkheid van last onder dwangsom en het bepalen van de huurprijs zijn voor hen belangrijke rekenen om dit te verkennen. De uitbreidingen van de Crisis- en herstelwet zouden volgens de gemeente Rotterdam vooral van pas komen bij de lastigere gevallen, waarin het gesprek aangaan niet voldoende is.

5.4.2 Beleidseffecten

Tegengaan leegstand en betere benutting

De gemeente Amsterdam en Utrecht zijn **overwegend positief** over de mogelijkheden die de Crisis- en herstelwet biedt bij de **bestrijding van leegstand**.

Gemeente Amsterdam heeft de effecten van de leegstandverordening, en de mogelijkheden van het Chw-experiment, geëvalueerd halverwege 2024.[20] Het is lastig om de effecten van het experiment los te trekken van de effecten van de gehele verordening, omdat het onmogelijk is om te weten wat de situatie zou zijn als de leegstandverordening zonder deze mogelijkheden was ingezet. Wel zijn een aantal conclusies uit de evaluatie specifiek te verbinden aan de inzet van de mogelijkheden van het experiment onder de Crisis- en herstelwet.

Zo blijkt uit de Amsterdamse evaluatie dat de gemiddelde tijd dat een woning leegstaat in Amsterdam is afgenomen van 460 dagen naar 157 dagen. Daarnaast liepen er tijdens de evaluatie nog verschillende trajecten uit de 'oude' verordening (die dus niet met de verkorte termijnen kunnen worden behandeld). Dit geeft aan dat het lastig is om (voor deze zaken) stappen te maken met de oude verordening. De gemeente Amsterdam geeft aan dat **de afname van de periode dat een woning leegstaat volgt uit het opleggen van een termijn voor ingebruikname**, wat door het experiment mogelijk is. Ook wordt er een preventieve werking genoemd volgend uit het feit dat er nu harder gehandhaafd kan worden.

Er zijn in Amsterdam tot 1 maart 2023 180 leegstandbeschikkingen verstuurd, waar 5 keer een last onder dwangsom is opgelegd om de woning zo snel mogelijk weer in gebruik te laten

[19] Zie nr. 20148, nr. 2024-0000351807

[20] Amsterdam: Raadsinformatiebrief Evaluatie Leegstandverordening Amsterdam 2022 en tevens afdoening toezeggingen (TA2022-000978) en TA2023-000126) aan lid Van Renssen (GL) inzake de evaluatie, 16 juli 2024

nemen. Het aantal woningen dat weer regulier in gebruik is genomen was 430 van de 579 meldingen. Dit is een percentage van 74%.

Uit een raadsbrief[21] uit de **gemeente Utrecht** blijkt dat de eerste tekenen van de inzet van het Chw-experiment Crisis- en herstelwet positief zijn. De bepaling uit het experiment biedt **extra slagkracht** in moeilijke gevallen waar gesprekken niet zoveel uithalen. Daarnaast gaat de leegstandverordening in ieder geval administratieve leegstand tegen. Eigenaren nemen sneller contact op met de gemeente om te verklaren waarom iets leegstaat. Het hebben van de verordening werkt **afschrikkend** en stimuleert eigenaren om de leegstand zelf sneller op te lossen. De effectiviteit is verder nog moeilijk te bepalen, aangezien Utrecht nog aan het begin van het traject van uitvoering staat.

De gemeente Utrecht heeft met name resultaten van de eerste fase van het verordeningstraject. Het blijkt dat de leegstandverordening een preventieve werking heeft en melding van leegstand stimuleert. Op 25 juni 2024 waren er 413 officiële meldingen binnengekomen en 68 leegstandgesprekken gevoerd. Daarnaast wordt de oorzaak van de leegstand sneller achterhaald door het snellere proces.

De gemeenten zijn enthousiast over de mogelijkheid om een eigenaar te verplichten tot verhuur, in plaats van als gemeente zelf een gebruiker te moeten voordragen. De voordracht vanuit de gemeente (zoals deze in de Leegstandwet staat) werd door gemeenten als ingewikkeld en niet-effectief gezien (zie ook paragraaf 5.3.3). De gemeente Utrecht gaf aan dat kwam omdat het veel werk kostte voor de gemeente maar de eigenaar vervolgens op het laatste moment toch zelf met een huurder kon komen. Ook was het niet positief voor de relatie tussen de eigenaar en de uiteindelijke huurder.

Evenwel **wordt het verplichten tot verhuur voornamelijk beschouwd als stok achter de deur**. De gemeente Amsterdam geeft aan dat '*Eigenaren hadden door dat we niet door konden bijten. Dat kan nu wel*'. Doorgaans wordt er meer gefocust op het gesprek voeren en worden de hardere mogelijkheden van de leegstandverordening nauwelijks ingezet. Desondanks is het een sterkere stok achter de deur dan de verplichte voordracht onder de Leegstandwet.

Meldplicht

Eén van de mogelijkheden die de Chw-experiment biedt is de **verkorting van de termijn van de meldplicht** tot drie maanden. De gemeenten Amsterdam en Utrecht maken hier zoals beschreven **geen gebruik** van, maar behouden de oorspronkelijke termijn van zes maanden uit de reguliere verordening. Wel heeft de nieuwe verordening (met Chw-mogelijkheden) in Amsterdam geleid tot een toename van het aantal meldingen: van 118 meldingen per jaar naar 434. De gemeente Amsterdam zegt hierover: '*Dat een eigenaar leegstand moet melden heeft ook al een werking. Het komt op het netvlies te staan. Bewustzijn groeit daarmee wel. Ik denk wel dat het een afschrikwekkende werking heeft*.' De ervaringen met de meldplicht in de gemeenten Amsterdam en Utrecht worden nader besproken in de tekstvakken in paragraaf 5.3.2.

[21] Utrecht: Raadsbrief Leegstandsaanpak Corporaties en stand van zaken leegstandverordening. Kenmerk: 12505885, 25 juni 2024

5.4.3 Knelpunten en lessen

Knelpunten die de twee gemeenten ervaren onder het experiment uit de Crisis- en herstelwet liggen grotendeels in lijn met de knelpunten die andere gemeenten ervaren bij de 'reguliere' leegstandverordening.

Zo helpt de experimenteerbepaling niet bij het verkleinen van de **benodigde capaciteit** voor de uitvoering en vraagt organisatorisch zelfs meer, door de verkorting van termijnen. De gemeente Amsterdam heeft een apart team opgezet voor de toepassing van de verordening en zegt over het toepassen van de verordening: '*Het kost echt veel capaciteit. Daar moet je eerlijk over zijn*.' Anderzijds zorgen de kortere trajecten volgens de gemeente Den Haag wel voor een snellere doorlooptijd en daarmee efficiëntere inzet van capaciteit: '*de doorlooptijd [is] ook erg verkort en dat scheelt ook veel in aantal gesprekken en zo kan je meer doen met de inzet en efficiënter werken*.'

Een knelpunt dat specifiek geldt voor het experiment onder de Crisis- en herstelwet is het proces van **aanmelding voor het experiment**. Het proces zelf is niet noodzakelijkerwijs ingewikkeld volgens de VNG, maar het lijkt onduidelijk hoe het ingaan van de Omgevingswet de juridische basis van nieuwe deelnemers aan het experiment heeft beïnvloed. Met name voor kleinere gemeenten, die niet weten van de mogelijkheden, geen contacten bij het ministerie hebben en weinig (handhavings)capaciteit hebben is het volgens de VNG een brug te ver: '*dit experiment is wel wat meer voor gevorderde*.' En ook gemeente Utrecht geeft aan dat '*Er wel een minimale grootte van de gemeente nodig [is]'*. Daar staat wel tegenover dat het wellicht niet voor alle gemeenten even logisch is om aan het experiment deel te nemen, of überhaupt een verordening in te voeren.

5.4.4 Tussentijdse conclusie: Experimenteerbepaling Crisis- en herstelwet

Toepassing door gemeenten

Enkel de gemeenten Amsterdam en Utrecht zetten de mogelijkheden onder de Crisis- en herstelwet in.

In Amsterdam zijn er al diverse trajecten afgerond en zijn er in tientallen gevallen lasten onder dwangsom opgelegd. Utrecht zet de verordening nog maar zeer kort in en is ook minder ver in het proces van toepassing. Voor de gemeente Utrecht geldt dat ze zonder de mogelijkheden van het experimenteerartikel de verordening niet had ingezet.

De gemeenten Amsterdam en Utrecht maken gebruik van bijna alle mogelijkheden die geïntroduceerd zijn met de Crisis- en herstelwet. De mogelijkheid om de termijn van de meldplicht te verkorten tot 3 maanden is door beide gemeenten niet overgenomen. De gemeenten ervaren dat veel leegstand binnen zes maanden is opgelost, ook zonder interventie van de gemeente, dus een kortere termijn zou leiden tot veel overbodig werk.

Een deel van de gemeenten (18%) geeft in de enquête aan niet bekend te zijn met de extra mogelijkheden, of met de mogelijkheid deel te nemen aan het experiment ook nu het is overgegaan in de Omgevingswet. Ook de verwachte druk op de capaciteit of gebrek aan noodzaak kunnen redenen zijn waarom gemeenten geen gebruikmaken van de extra mogelijkheden. 27% van de respondenten in de enquête geeft aan de inzet van de extra mogelijkheden te overwegen (vraag 4).

Beleidseffecten

Het doel van de mogelijkheden uit de Crisis- en herstelwet is om gemeente een effectievere bestrijding van leegstand te bieden ten opzichte van het reguliere instrumentarium van de Leegstandwet. De gemeente Amsterdam en Utrecht zijn hierover **overwegend positief**.

In de gemeente Amsterdam is een duidelijk afname te zien in de termijn dat een woning leegstaat (van 460 naar 157 dagen). De gemeente geeft aan dat dit volgt uit de mogelijkheid om een termijn op te leggen voor het in gebruik nemen van de woning. Ook ziet de gemeente een preventieve werking uitgaan van het instrument.

Ook de gemeente Utrecht ziet deze preventieve werking. Daarnaast ervaart de gemeente meer slagkracht bij moeilijke gevallen.

De gemeenten zijn blij dat de mogelijkheid om een eigenaar te verplichten tot verhuur, in de plaats is gekomen van de voordracht van een gebruiker door de gemeente. De voordracht vanuit de gemeente (zoals deze in de Leegstandwet staat) werd door gemeenten als ingewikkeld en niet-effectief gezien (zie ook paragraaf 5.3.3). Evenwel wordt het verplichten tot verhuur door de gemeenten Amsterdam en Utrecht voornamelijk beschouwd als stok achter de deur (vraag 7).

Knelpunten

De knelpunten bij de uitvoering van de extra mogelijkheden liggen in lijn met de knelpunten die worden ervaren bij de 'reguliere' leegstandverordening. Het gaat dan met name om de druk op de ambtelijke capaciteit.

Daarnaast is het proces van aanmelding een aandachtspunt. Het proces zelf is niet noodzakelijkerwijs ingewikkeld, maar blijkens de antwoorden op de enquête lijkt het voor gemeenten onduidelijk hoe het ingaan van de Omgevingswet de juridische basis van nieuwe deelnemers aan het experiment heeft beïnvloed. Met name voor kleinere gemeenten, die niet weten van de mogelijkheden, geen contacten bij het ministerie hebben en weinig (handhavings)capaciteit hebben is het onduidelijk wat de mogelijkheden en bijkomende kosten en baten zijn (vraag 12).

5.5 Tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet

In deze paragraaf onderzoeken we tot slot het instrument tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet. Opnieuw analyseren we de toepassing, beleidseffecten, knelpunten en lessen. Ook beschrijven we de markt voor leegstandbeheer van tijdelijk verhuurde woningen die wordt vormgegeven door het instrument.

Anders dan de hiervoor besproken onderdelen van de Leegstandwet is de mogelijkheid tot tijdelijke verhuur **geen keuze voor gemeenten**. Deze regels zijn landelijk vastgesteld en gelden zijn dus voor elke gemeente hetzelfde. Daarnaast ligt in de tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet de bal bij de vastgoedeigenaar.[22] Deze vraagt de vergunning aan en vervolgens wordt deze (als er aan de wettelijk gestelde voorwaarden wordt voldaan) verleend door de gemeente. Tot slot onderscheidt dit onderdeel van de wet zich ook doordat de tijdelijke verhuur zich voornamelijk bij woonruimte voordoet.[23] De leegstandverordening kan daarentegen op verschillende soorten vastgoed van toepassing zijn.

[22] Onder de experimenteerbepaling van de Crisis- en herstelwet kan, aan het eind van het traject, een eigenaar gedwongen worden om tijdelijk te verhuren via de Leegstandwet.

[23] Enkel voor vergunningen die op basis van artikel 15 lid 1 onder a (groepsgewijze huisvesting) worden verleend kunnen een andere functie hebben. Echter worden deze gebouwen (voor bijvoorbeeld onderwijs, administratie of verzorging) wel verhuurd als woonruimte met de vergunning.

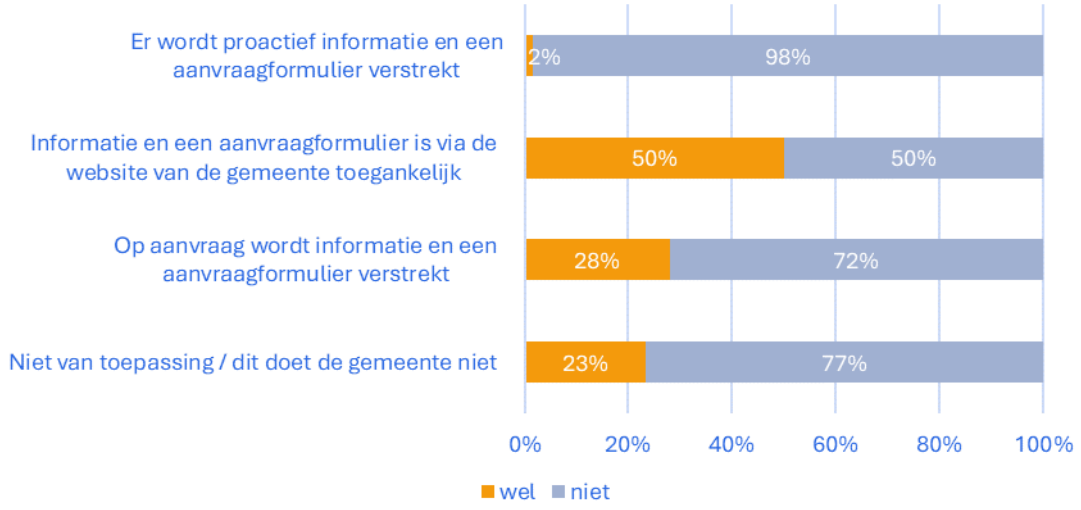
Deze paragraaf biedt antwoord op onderzoeksvragen over het aantal verleende vergunningen in de praktijk (vraag 22), inschattingen over de doeltreffendheid (vraag 23), ervaring en kijk van huurders en verhuurders op het instrument (vraag 24), knelpunten (vraag 25) en mogelijke alternatieven om tijdelijke leegstand te voorkomen (vraag 26).

5.5.1 Toepassing door gemeenten

Aangezien dit onderdeel van de Leegstandwet voor alle gemeente geldt en de voorwaarde voor vergunningverlening ook in de wettekst zijn opgenomen zouden alle gemeenten hier op eenzelfde manier uitvoering aan moeten geven.

Desondanks zijn er **verschillen** te zien tussen hoe gemeenten met tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet (door gemeenten ook wel 'leegstandvergunning' genoemd) omgaan. Van de 68 respondenten van de enquête geeft slechts één gemeente aan proactief informatie en aanvraagformulieren voor de tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet te verstrekken. De meeste gemeenten (53%) hebben **informatie** en een aanvraagformulier op de website staan, al is het in verschillen mate van detailniveau. In 37% van de gemeenten wordt informatie op aanvraag verstrekt. 15 gemeenten (25%) geven aan geen informatie te verstrekken over de mogelijkheid voor tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet.

Figuur 24 Wijze van informatieverstrekking over tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet door gemeenten (n = 64) (Bron: eigen enquête RIGO).



Daarnaast blijkt uit de interviews dat gemeenten **op verschillende 'schaalniveaus' vergunningen verstrekken**. Sommige gemeenten verlenen vergunningen op **adresniveau**, anderen doen dit op **complexniveau** en weer anderen hanteren een **raamvergunning**, waarbij wel administratie per adres wordt bijgehouden wanneer de vergunning ingaat. Daarbij bestaat volgens Aedes het risico dat de bestuursrechter de vergunning kan vernietigen omdat de woning niet leegstond op het moment van de vergunning; het huurcontract verandert dan in een regulier huurcontract.

Verder verschillen de **leges** die gevraagd worden voor een vergunning (van €60,90 in gemeente Noardeast-Fryslân tot €397,80 in gemeente Buren). Sommigen gemeenten hanteren aparte tarieven voor de verlenging of voor een aanvraag die meerdere adressen tegelijk omvat.

De enquête toont dat tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet het **meest wordt benut voor te renoveren of te slopen huurwoningen** (zie Figuur 25). 19 gemeenten gaven aan dat zij vergunningen voor deze vorm hebben afgegeven het afgelopen jaar. Daarbij gaat het relatief

vaak om grotere aantallen verleende vergunningen. 25 gemeenten hebben het afgelopen jaar minimaal één vergunning verleend voor te koop staande koopwoningen. In verreweg de meeste gevallen (24) ging het om maximaal vijf verleende vergunningen in de afgelopen 12 maanden.

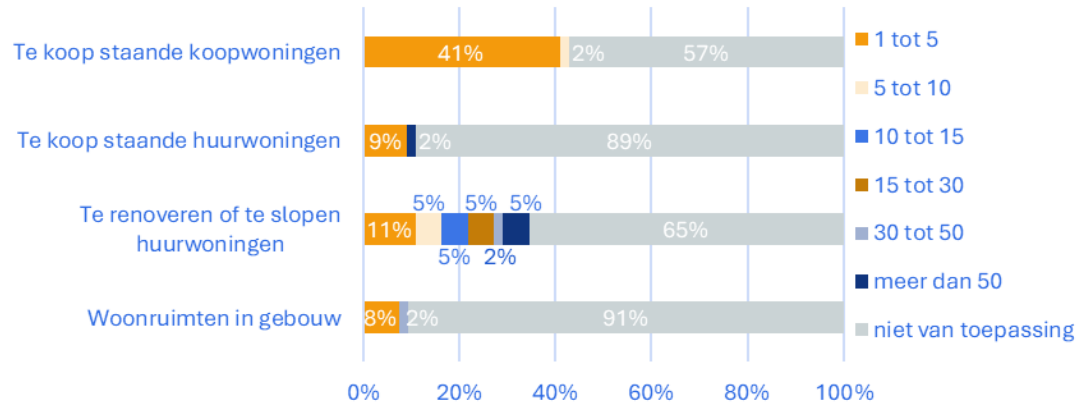
Bij de te renoveren of te slopen huurwoningen gaat het waarschijnlijk voornamelijk om woningen in **bezit van woningcorporaties**. Daarbij gaat het ook om grote huurcomplexen die gerenoveerd of gesloopt worden en in de aanloop naar de werkzaamheden tijdelijk verhuurd worden. Gemeenten Hoorn, Utrecht en Den Haag gaven in de interviews aan dat deze grond voor de vergunning het vaakst wordt gebruikt. Gegevens direct ontvangen van de gemeente Amsterdam laten een vergelijkbaar beeld zien en tonen ook dat het in een grotere gemeente om een **aanzienlijk aantal woningen** gaat. In Amsterdam zijn in 2023 voor 1.034 eenheden vergunningen verleend voor tijdelijke verhuur. Het ging daarbij in 970 gevallen om corporatiewoningen. De gemeente Utrecht gaf desgevraagd aan dat er momenteel 'honderden' woningen tijdelijk verhuurd worden onder de Leegstandwet.

In de gemeente Rotterdam zijn in 2023 97 vergunningen verleend voor tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet, op basis van alle mogelijke gronden. Op grond van artikel 6u van de Crisis-en Herstelwet zijn geen vergunningen verleend. De reden hiervoor is dat de gemeente Rotterdam voorlopig nog uitkomt met de reguliere termijn van zeven jaar tijdelijke verhuur. Daarnaast vergt het samenvoegen van woningen in deze buurten een lange adem en is dit momenteel financieel niet goed haalbaar[24]. De verlengde termijn van het experiment wordt dan ook nog niet ingezet.

Verschillende partijen, zoals leegstandbeheerders zien een **toename van het aantal aanvragen**, met name doordat corporaties hun bezit op grotere schaal aan het vernieuwen en renoveren zijn.

Tegelijkertijd zijn er ook veel, **veelal kleinere gemeenten die (bijna) geen vergunningen voor tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet verlenen**. In de interviews met de gemeenten Eijsden-Margraten, Terschelling en Oirschot kwam naar voren dat het aantal verleende vergunningen al jaren op 0 lag.

Figuur 25 Aantal vergunningen die gemeenten de afgelopen 12 maanden hebben verleend voor tijdelijke verhuur van verschillende typen woningen (n = 55) (Bron: eigen enquête RIGO).



Zoals ook blijkt uit de enquête, worden er **met name voor te koop staande woningen slechts kleine aantallen vergunningen aangevraagd en verleend**. In het verleden (tijdens de financiële crisis) was dit wel meer het geval. Dit kan komen omdat er **weinig bekendheid** is of

[24] Dit onderdeel van de Crisis- en Herstelwet kwam ook aan bod in het rapport: Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet. Voortgangsrapportage 2020-2023

omdat de oorzaken weinig voorkomen en er dus **geen behoefte** is aan deze vorm van tijdelijke verhuur. Zo benoemen meerdere gemeenten (zoals de gemeenten Amsterdam, Terschelling, Oirschot, Culemborg, Eijsden-Margraten) in de interviews en enquête dat een woning doorgaans niet lang te koop staat in de huidige markt. Volgens de gemeente Alblasserdam is de vergunningsgrond daarmee 'overbodig'.

Uit de interviews blijkt verder dat de gemeenten Den Haag en Utrecht het **vergunningsverleningsproces uitbesteden**. De andere gemeenten voeren de vergunningverlening zelf uit, maar dit wordt vaak gedaan door een andere afdeling dan de afdeling die gemoeid is met het opstellen van een leegstandverordening of ander leegstandsbeleid. De controle van de eisen aan de vergunning wordt over het algemeen door de gemeenten als duidelijk ervaren. Gemeente Utrecht is een gemeente die, met het oog op huurdersbescherming, aangeeft **terughoudend te zijn in de vergunningverlening** en om veel bewijs vraagt voor de vergunningverlening. Het uitgangspunt is daarbij dat er zoveel mogelijk permanent gebruik mogelijk moet zijn en dat tijdelijke invulling een uiterst middel is. Daarnaast geeft de gemeente Utrecht ook aan dat '*minder bezig [zijn] met individuen en meer met grotere organisaties [...] Individuen vragen het vaak op koopwoningen, maar daar zijn we wat strenger op. Met name grotere eigenaren doen het en dan is het ook meer samenwerkingen.*'

Bij de geïnterviewde gemeenten komt het **zelden voor dat een vergunning wordt afgewezen**. Volgens het Keurmerk Leegstandbeheerders (KLB) is dit te verklaren doordat de voorwaarden duidelijk in de wet staan, en er zodoende weinig aanvragen worden gedaan die niet aan de voorwaarden voldoen.

Daarnaast wordt in de ervaring van leegstandbeheerders **niet altijd even streng getoetst**. Zo wordt er bijvoorbeeld wel getoetst of de aanvrager de eigenaar is en of de woning in een bepaalde gemeente staat (bijvoorbeeld in de gemeente Buren), maar wordt er in verschillende mate streng gekeken naar de vergunningsvoorwaarden (zoals het te koop staan van de woning, of de haalbaarheid van de renovatie in de periode). Ook kan de bewijsvoering die daarvoor wordt gevraagd verschillen per gemeente.

In de ervaring van de geïnterviewde leegstandbeheerders worden de vergunningsvoorwaarden vervolgens **niet gehandhaafd** (zoals het onderzoeken of woningen echt nog te koop staan) of **gemonitord** (zoals bekijken of en hoelang er gebruik wordt gemaakt van de vergunning). Over concrete resultaten van de tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet is dus weinig bekend, aangezien gemeenten na vergunningverlening niet lijken te controleren wat er gebeurt met de vergunningen en de panden en dus geen zicht hebben of en hoelang de vergunning wordt gebruikt.

Gemeenten komen bij dit instrument met name in aanraking met leegstandbeheerders en woningcorporaties. De **samenwerking tussen de gemeenten en woningcorporaties** gaat volgens de geïnterviewde partijen over het algemeen goed. Vaak zijn de afspraken over herstructurering al vastgelegd in de prestatieafspraken, waarbij er ook (informele) afspraken zijn gemaakt over de stadsvernieuwingsurgenten en vergunningen tijdelijke verhuur. Dit voorkomt discussie later in het proces.

Over de samenwerking met particuliere eigenaren is weinig bekend, omdat het bij dit type eigenaren om lage aantallen vergunningen gaat.

5.5.2 De markt voor tijdelijke verhuur

Zoals hierboven beschreven wordt er in de ervaring van gemeenten en leegstandbeheerders vooral gebruikgemaakt van tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet door woningcorporaties die een complex gaan slopen of renoveren. **Leegstandbeheerders** spelen vaak een rol in de

laatste fase voor deze fysieke ingreep. De mogelijkheden van tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet heeft voor leegstandbeheerders een **nieuwe markt gecreëerd** in aanvulling op de originele activiteiten van het in bruikleen geven ('antikraak') van leegstaande panden. Het verschil met de wet voor bruikleen is dat tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet specifiek voor wonen is gemaakt, en bruikleen over veel meer soorten panden gaat.

Leegstandbeheerders bieden vaak **twee soorten diensten** aan: **tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet** en **bruikleen**. Vaak wordt er ook een combinatie toegepast, waarbij woningen in de eerste instantie tijdelijk worden verhuurd onder de Leegstandwet en in de **laatste fase in bruikleen** worden gegeven, aangezien een huurcontract onder de Leegstandwet ten minste zes maanden moet zijn (met een opzegtermijn van ten minste 3 maanden). Bruikleen geeft de eigenaar zo meer flexibiliteit in de laatste fase van de verhuur voorafgaand aan de fysieke ingreep.

Sinds 2009 bestaat er een vereniging van leegstandbeheerders (VLBN). Daarnaast is er, na een motie uit de Tweede Kamer in 2010 die opriep tot professionalisering van de sector, een keurmerk voor leegstandbeheerders opgericht (het KLB). De 20 leden van deze twee organisaties overlappen grotendeels: om lid te zijn van de VLBN moet men ook KLB-gecertificeerd zijn. Gemiddeld wordt er volgens KLB twee jaar gebruik gemaakt van tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet, maar dit is sterk afhankelijk van bijvoorbeeld de fasering van projecten of de lengte van het vergunningsproces.

Aedes heeft een handreiking geschreven voor woningcorporaties met daarin de oproep om **zoveel mogelijk in te zetten op tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet en niet op bruikleen**, aangezien dit beter past bij de doelen van de corporatie. Zo worden er bij bruikleen volgens Aedes soms kosten gerekend per persoon in plaats van per huishouden en zijn er bij tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet dwingende eisen voor de kwaliteit van het wonen, terwijl bij bruikleen geen wettelijke eisen omtrent onderhoud zijn.

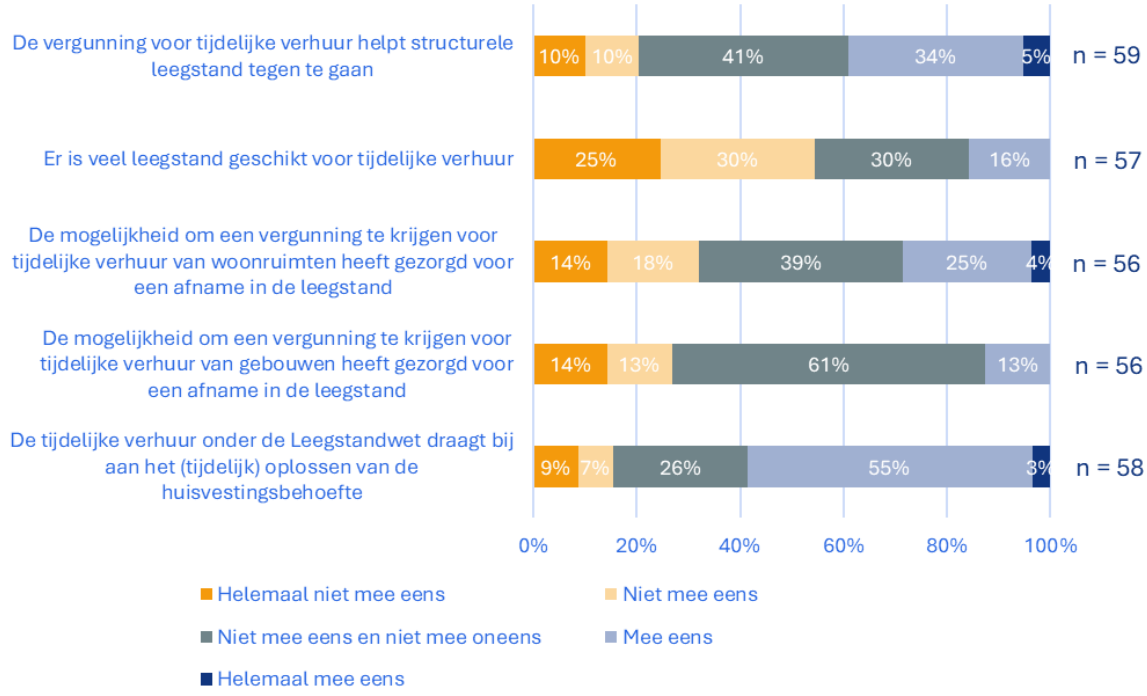
Woningcorporaties doen soms ook zelf het leegstandbeheer volgens Aedes, maar doorgaans zijn er meer mutaties in een complex met tijdelijke verhuur, waardoor dit meer vraagt van de organisatie en er een leegstandbeheerder wordt ingeschakeld. Ook geeft VLBN aan dat een ander voordeel is dat '*we hebben ook toegang tot doelgroepen die minder willen betalen en flexibiliteit teruggeven aan vastgoedeigenaar*.'

5.5.3 Beleidseffecten

Tegengaan leegstand en betere benutting

De enquêteresultaten laten zien dat veel gemeenten een **positieve bijdrage zien van tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet**. De meeste gemeenten die de enquête hebben ingevuld zijn van mening dat de tijdelijke verhuur (met name) een bijdrage levert aan het tijdelijk oplossen van huisvestingsbehoefte. Voor de gemeenten die het oneens waren met deze stelling, gold dat ze weinig leegstand ervaren en de potentiële bijdrage dus relatief klein is. Minder dan de helft van de respondenten (circa 40%) denkt dat tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet bijdraagt aan het tegengaan van (structurele) leegstand. Opvallend is dat 56% van de gemeenten aangeeft dat maar **weinig leegstand in de gemeente geschikt is voor tijdelijke verhuur**. Dit kan te maken hebben met de hoge druk op de woningmarkt, waardoor tijdelijke verhuur niet nodig is. Het kan ook voorkomen dat structureel leegstaande panden geen woonbestemming hebben, of niet geschikt zijn voor tijdelijke verhuur. Zo schrijft een gemeente in de enquête: '*Op een industrie- of bedrijventerrein moeten wij mensen in het kader van de veiligheid niet willen huisvesten. Daarnaast geldt ook voor tijdelijke bewoning dat er sprake moet zijn van een goed woon- en leefklimaat, ongeacht de doelgroep die gehuisvest moet worden.*'

Figuur 26 Beoordeling van effecten en potentie van tijdelijke verhuur door respondenten van gemeenten (Bron: eigen enquête RIGO).



Het instrument van tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet wordt vaak neergezet door de gemeenten als een positieve manier om de bestaande voorraad beter te benutten en te optimaliseren. Met name voor renovaties van woningcorporaties, waar ook de meeste vergunningen voor worden gegeven, helpt de vergunning in het **optimaal gebruiken van het bezit**. Particulieren maken niet veel gebruik van de mogelijkheden onder de vergunning. De Vereniging Leegstand Beheerders Nederland (VLBN) gaf aan dat kleine particuliere verhuurders minder bekend zijn met het instrument en dat meer bekendheid zou kunnen bijdragen aan een grotere effectiviteit. De Leegstandwet zou volgens de VLBN wel nog meer ingezet kunnen worden om '*in de tijdelijkheid zoveel mogelijk beschikbare (frictie)leegstand kunt benutten*'. IVBN ziet juist dat de Leegstandwet niet effectief is voor frictieleegstand door de lange vergunningsprocessen en de soms hoge legeskosten.

De toepassing van het instrument is ook voor corporaties positief, omdat ze zo woningen niet hoeven dicht te timmeren wat ten goede komt aan de leefbaarheid in een herstructureringswijk. Aedes ziet dat woningcorporaties **hun taak als verhuurder zo effectief mogelijk kunnen uitvoeren door de leegstand zo laag en kort mogelijk te houden**. Bij woningcorporaties wordt er dan ook steeds vaker de voorkeur gegeven aan tijdelijke verhuur in vergelijking met het leeg laten staan, ziet KLB.

Leefbaarheid

Een andere reden om te sturen op tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet is het **voorkomen van negatieve effecten op de sociaal-maatschappelijke leefbaarheid**. Leegstand zorgt altijd voor achteruitgang en verloedering volgens de gesproken leegstandbeheerders: *'[er] bestaat nu de mogelijkheid om zo lang mogelijk te verhuren. Vroeger werden die dichtgetimmerd nu maken we zo lang mogelijk gebruik van de woningvoorraad en de wijk blijft ook leefbaar.*' Door te zorgen voor genoeg bewoners, wordt de leefbaarheid in een te slopen complex zo lang mogelijk behouden en wordt ook de veiligheid beter bewaakt, aldus bijvoorbeeld de gemeente Alblasserdam. In de ervaring van bijvoorbeeld de gemeente Oirschot

en Alblasserdam levert het instrument voor grote herstructureringsprojecten een grote toegevoegde waarde voor de leefbaarheid. (Een aantal) leegstandbeheerders zet zelf actief in op de leefbaarheid in een buurt door bijvoorbeeld gebruik te maken van motivatiebrieven bij de toewijzing, of door een bijdrage aan de sociale cohesie in de buurt te verankeren in het huurcontract.

Voor **erg verloederde panden** levert tijdelijke verhuur niet per definitie een uitkomst volgens de gemeente Rotterdam, aangezien nieuwe verhuur in deze panden vaak niet mogelijk is.

Neveneffecten

Soms bijten de verschillende onderdelen van leegstandbeleid elkaar. Een voorbeeld van de gemeente Amsterdam hierbij was een oude kerk en pastorie waarbij de wens was om deze in te zetten voor tijdelijke huisvesting van bijzondere groepen. De vraag hierbij was '*waar valt dat dan onder [...] Dat is een goed initiatief en daar willen we aan meewerken maar dat maakt het lastig. Dat kruist ook want zonder vergunning staat het leeg en dat mag dan niet volgens de verordening. Dus als het niet voldoet dan kan het niet.*'

Ook zien gemeenten soms **botsingen tussen de tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet en andere wetgeving**. Zo kan de samenhang van instrumenten volgens de gemeente Utrecht tot '*creatie van nieuwe instrumenten leiden*'. Tilburg zag eenzelfde verbondenheid met de Wet Betaalbare huur en zei daarover: '*Proportionaliteit is ook nog wel relevant, je kan niet tegen iemand zeggen: investeer een halve ton om dit pand leefbaar te maken, maar vervolgens mag diegene het ook maar verhuren voor max 700 i.v.m. wet betaalbare huur.*'

Voor de huurder

Bij tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet is er **geen sprake van huurbescherming**: de verhuurder mag eenzijdig de huurovereenkomst opzeggen. Tegelijkertijd is er meer bescherming dan bij andere vormen van tijdelijke verhuur en bruikleen (in de vorm van langere opzegtermijnen en een minimale looptijd van het huurcontract). Volgens de Woonbond, die opkomt voor huurders, zijn er erg veel verschillende vormen van (tijdelijke) contracten. Dit maakt dat het niet altijd duidelijk voor de huurders dat er sprake is van een tijdelijk huurcontract en dat daar andere rechten bij horen. Tegelijkertijd zijn er bij Woonbond **niet veel signalen over tijdelijke verhuur** en ook leegstandbeheerders geven aan **niet veel klachten over onduidelijkheid** te krijgen. Overigens krijgt de Woonbond wel negatieve signalen over leegstandbeheerders, al is dat wel afgenomen de afgelopen jaren.

De vergunning voor tijdelijke verhuur is vooral nuttig voor **bepaalde groepen** voor wie tijdelijkheid niet erg of zelfs wenselijk is in ruil voor een lagere huur, aldus VLBN. Middels deze wet wordt voor deze groep aanbod gecreëerd dat goedkoop en flexibel is. Voor bepaalde doelgroepen, zoals Oekraïners en urgenten, kan dit volgens de gemeente Hoorn zeker een uitkomst bieden binnen de krappe woningmarkt. Daarnaast is het wegvallen van huurbescherming niet voor elke groep in deze woningmarkt een groot probleem volgens leegstandbeheerders. De leegstandbeheerders van het KLB gaven ook aan dat ze proberen 'goede huurders' te herplaatsen bij sloop.

De eisen die aan een tijdelijk te verhuren woning worden gesteld op bijvoorbeeld het gebied van veiligheid zijn volgens de gemeente Buren hoog: '*Tijdelijke situatie heeft minder rechten, zouden eigenlijk dan ook minder eisen aan moeten worden gesteld*'.

Impact afschaffen tijdelijke huurcontracten

Op 1 juli 2024 is de Wet vaste huurcontracten ingegaan. De invloed van deze wet op tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet is moeilijk in te schatten omdat de wet nog maar zo kort in was

gegaan op het moment van onderzoeken. Gemeenten hadden nog geen concrete signalen over de impact van deze afschaffing op het aantal aanvragen voor vergunningen van tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet. De gemeente Amsterdam zag wel een toename in het aantal aanvragen voor met name te koop staande woningen maar het is nog niet duidelijk of dit aan de wet te wijten is. Enkele gemeenten ontvangen incidenteel een aanvraag voor tijdelijke verhuur waarbij het vermoeden bestaat dat er geen sprake is van leegstand, maar dat de eigenaar de huurbescherming probeert te omzeilen. In de enquête werd dit malafide gebruik ook genoemd door 2 gemeenten.

Daarbij werd in het gesprek met NVM en de Woonbond aangegeven dat er voor eigenaren nog genoeg andere manieren zijn om gebruik te maken van tijdelijke huurcontracten, zoals het toewijzen aan bepaalde doelgroepen die in de Wet vaste huurcontracten zijn uitgezonderd of die in de praktijk vaak tijdelijk huren (zoals bijvoorbeeld expats m.b.v. de diplomatenclausule).

Soms kan de inperking van tijdelijke verhuur ook leegstand veroorzaken: zo wordt volgens NVM bij kamerverhuur soms eenheden bewust leeg gelaten met het oog op een toekomstige verkoop (‘uitsterfbeleid’).

De gemeente Rotterdam zag vooral dat met de komst van de Wet vaste huurcontracten het lastiger is om herstructureringsurgenten tijdelijk ergens anders onder te brengen. Volgens de gemeente zou het wenselijk zijn om hier met tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet wel in te kunnen voorzien.

5.5.4 Knelpunten en lessen

De kennis en kunde bij de gemeente inzake tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet is niet altijd op orde volgens leegstandbeheerders. Dit kan komen doordat het in veel gemeenten weinig voorkomt. Waar er vroeger volgens Aedes niet eens voor iedereen duidelijk was dat dit een verplichte vergunning vanuit landelijke wetgeving was en ze hier vanuit gemeenten vragen over kregen, is dit nu wel verbeterd. Desondanks gaven meerdere gemeenten aan dat ze er weer in moeten duiken als er een sporadische aanvraag langskomt. Hierdoor kan het vergunningsproces soms langer duren dan wenselijk voor leegstandpreventie. Gemiddeld geven de 68 gemeenten in de enquête aan dat er zo’n 0,17 fte op de vergunningverlening zit. Voor de middellange termijn is tijdelijke verhuur volgens de KLB niet altijd handig aangezien het vergunningsproces soms lang (8 weken tot 3 maanden) duurt bij gemeenten. Daarbij kan een vergunning pas aangevraagd worden als het fysiek leegstaat. Dit kan ervoor zorgen dat het lang duurt voordat de vergunning is verleend terwijl het pand in de tussentijd leegstaat. Soms wordt er in die tussentijd bruikleen toegepast maar dat is eigenlijk onwenselijk voor leegstandbeheerders met het oog op de huurder die moet wisselen van contracten. Het pand leeg laten staan schept echter een risico op kraken en vandalisme.

Ook is het binnen de gemeente soms lastig om de tijdelijke verhuur te organiseren en deze te relateren tot ander leegstand- en verhuurbeleid en de praktijk. Volgens de gemeente Amsterdam zou je ‘*eigenlijk de aanvragen die worden afgewezen door moeten geven aan team verordening, zodat zij na een half jaar kunnen checken.*’ Dit wordt echter nergens zo geregeld. Daarnaast hebben een aantal gemeenten **kwaliteitseisen gesteld aan de leegstandbeheerder in de verordening**. In 10 gemeenten waaronder Amsterdam, Utrecht, Hoorn en Tilburg is dit ook gedaan. Of dit echter ook wordt gebruikt bij de vergunningverlening is onduidelijk. De gemeente Buren gaf aan dat teams van ruimtelijke ordening en de omgevingsdienst bijvoorbeeld ook betrokken zijn, maar ook die organisaties kampen met capaciteitsproblemen waardoor het toetsen soms ingewikkeld is en dus lang duurt. De vergunning op grond van de Leegstandwet artikel 15 lid 1 sub a (groepsgewijze huisvesting)

vergt volgens de gemeente Amsterdam hele andere kennis en komt nog minder voor dan de overige gronden.

Enkele gemeenten in de enquête, evenals belangenorganisaties in de interviews, gaven aan dat tijdelijke verhuur wellicht beter op andere manieren vorm kan worden gegeven. De gemeenten Buren en Ommen (in de enquête) stelden een andere manier van vergunningverlening voor, respectievelijk via prestatieafspraken of een wijziging van de huurwet, waardoor tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet overbodig zou worden.

Het meest genoemde verbeterpunt in de interviews was dat er meer mogelijkheden voor **complexgewijze vergunningen** zouden moeten worden gecreëerd. In de praktijk wordt dit door sommige gemeenten al gedaan, maar Aedes gaf aan dat dit nu nog juridisch kwetsbaar is. De mogelijkheid tot een **raamvergunning** zou in de toepassing erg veel administratief werk schelen volgens de gemeente Buren en de gemeente Oirschot. Een aandachtspunt hierbij volgens de gemeente Amsterdam is dat in de huidige praktijk de huurprijs in de vergunning moet worden vastgelegd, en dit kan tussen verschillende woningen in een complex verschillen.

De gemeente Amsterdam worstelt met het feit dat een vergunning voor een leegstaande te koop staande woning **direct moet worden vergund**. Daarbij hoeft een woning slechts één dag leeg te staan. De gemeente denkt dat dit kan leiden tot misbruik van het instrument en zou daarom graag de mogelijkheid hebben om extra voorwaarden te stellen (doet de koper zijn best om de woning te verkopen?) en eventueel de vergunning te kunnen intrekken.

Tegelijk kan het feit dat een vergunning pas verleend wordt als de woning leegstaat, juist een obstakel vormen, aldus KLB. In bijvoorbeeld het geval van sloop-nieuwbouw kan een eigenaar de leegstand al zien aankomen, maar mag hij pas vanaf het moment van leegstand een vergunning aanvragen. Bij een lang vergunningsproces kan een woning vervolgens lange tijd (enkele weken) leegstaan. Door gemeenten **de mogelijkheid te geven om vergunningen met een startdatum in de toekomst te verlenen**, wordt deze (onbenutte) leegstand volgens de leegstandbeheerders voorkomen. Wel vraagt dit om handhavingsinzet vanuit de gemeenten.

Vanuit de wetswijzigingen in de kredietcrisis is de vergunningstermijn voor te koop staande woningen langer dan voor andere typen van tijdelijke verhuur. In de praktijk wordt vaak eenzelfde termijn aangehouden voor alle gronden van de vergunning, zo wordt er in de gemeente Tilburg maar één soort vergunning verleend. In het gesprek met de gemeente Amsterdam kwam naar voren dat deze verlengde termijn niet meer past bij de huidige koopmarkt. Door de termijn te verkorten maar wel een verlengingsmogelijkheid te introduceren voor te koop staande woningen wordt volgens de gemeente Amsterdam beter aangesloten bij de huidige realiteit en worden er meer toetsingsmomenten ingezet. Andere gemeenten, zoals de gemeente Rotterdam, Culemborg en Buren, zouden juist graag een mogelijkheid tot een langere termijn zien om zo niet elk jaar te hoeven verlengen. De gemeente Oirschot ziet graag dat voor woningcorporaties soepeler kan worden omgegaan met termijnen dan voor andere verhuurders.

Tot slot is er onder gemeenten behoefte aan een **betere leesbaarheid** en meer duidelijkheid in de wet over hoe bepaalde zaken geoperationaliseerd kunnen worden. Als voorbeeld wordt in artikel 15 lid 3 sub b[25] gesproken over redelijkheid. De gemeente Amsterdam zei hierover: '*Wat*

[25] De vergunning wordt slechts verleend indien: van de eigenaar in redelijkheid niet kan worden gevergd dat hij het gebouw of de woning op een andere wijze dan door het aangaan van een of meer huurovereenkomsten als bedoeld in het eerste lid, eerste zin, dienstbaar maakt aan de volkshuisvesting.

is redelijkheid? Wat voor mogelijkheden [moeten] eigenaren dan nog [hebben]?'. Ook gaf de gemeente Amsterdam aan dat **meer handvaten** wenselijk zijn voor hoe in de praktijk om te gaan met de groepsgewijze huisvesting, voor verkoop bestemde huurwoningen en kamergewijze verhuur.

Daarnaast werden er in de interviews nog een paar concrete wensen en verbeterpunten genoemd in de interviews en enquête:

- Mandatering voor woningbouwcorporaties voor het verlenen van vergunningen voor tijdelijke verhuur;
- Vergunningsmogelijkheden koppelen aan een BAG-registratie;
- Woonruimte definiëren – daarmee duidelijkheid over hoe om te gaan met groepsgewijze en kamergewijze verhuur.

5.5.5 Tussentijdse conclusie: tijdelijke verhuur via de Leegstandwet

Tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet is van toepassing op iedere gemeente. Daarmee wordt het instrument ook in enige mate in iedere gemeente benut. Gemeenten verschillen in de wijze waarop en hoe proactief zij de mogelijkheden communiceren. Uit de enquête en interviews komt naar voren dat het aantal aanvragen en verleende vergunningen van particuliere woningeigenaren laag is (vaak niet meer dan enkele per jaar). Meer vergunningen worden verleend voor grootschalige renovatie- of sloop-nieuwbouwprojecten, voornamelijk door woningcorporaties. Het aantal gemeenten waar hier in de afgelopen twaalf maanden sprake van was is met 35% nog beperkt, maar het gaan vaker om grotere aantallen woningen (vraag 22).

Tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet wordt gezien als een nuttig instrument om in de tijdelijkheid gebruik te maken van leegstand en zo aanbod te vergroten voor een specifieke doelgroep en tegelijkertijd de leefbaarheid in een te slopen gebied op peil te houden. Gemeenten en belangenorganisaties zien het instrument als een goede toevoeging aan de manieren om optimaal gebruik te maken van de woningvoorraad (vraag 23).

Aedes zet in op tijdelijke verhuur in plaats van leegstandbeheer door woningcorporaties, omdat dit beter aansluit bij doelen van woningcorporaties. Een knelpunt is soms wel de leges en dat in de praktijk vaak voor elke losse woning in een complex een vergunning aangevraagd moet worden en leges moeten worden betaald. Dit is ook de reden waarom volgens IVBN door private eigenaren meer gewerkt wordt met andere vormen van leegstandbeheer. Het primaire doel van deze partijen is om kraken te voorkomen, daarvoor zijn andere oplossingen ook effectief. Over het perspectief van huurders op deze vorm van verhuur is op basis van dit onderzoek geen duidelijke conclusie te trekken. De Woonbond ontvangt weinig meldingen over tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet (vraag 24).

Tot slot is er een aantal verbeteringen van het instrument denkbaar, zoals het voorzien in de praktijk van raamvergunningen (voor meerdere vergunningen in een wooncomplex), het versoepelen van de ingangsdatum en het verduidelijken van de wet op een aantal punten. De afgenomen huurbescherming werd niet gezien als een aandachtspunt, behalve bij de overweging van het vaststellen van een huurprijs en als reden om de tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet altijd als tweede optie na een regulier huurcontract in te zetten (vraag 25).

5.6 Deelconclusie: toepassing instrumenten, effecten en knelpunten in de praktijk

Alle gemeenten hebben te maken met enige leegstand. Echter, de mate waarin zij problematische leegstand ervaren, is beperkt. Dit beperkt ook het animo onder gemeenten om instrumenten in te zetten, zeker wanneer deze gepaard gaan met een aanzienlijke inzet van ambtelijke capaciteit zoals bij de leegstandverordening.

Uit de interviews met vooral de gemeenten komt naar voren dat ook langdurige leegstand (langer dan een jaar) vaak een begrijpelijke verklaring heeft. Voorbeelden zijn obstakels om tot functieverandering te komen, een erfeniskwestie, of omstandigheden waardoor een verbouwing langer duurt.

Een leegstandverordening met meldplicht is een manier om in contact te komen met eigenaren. Dit contact wordt door de meeste gemeenten als het belangrijkste onderdeel van een leegstandaanpak gezien. Ook gemeenten zonder leegstandverordening zien het contact om erachter te komen wat er speelt, wat een duurzame oplossing is, hoe dat bereikt kan worden en of er eventueel een tussentijdse tijdelijke invulling gewenst is als belangrijk onderdeel. Met name kleinere gemeenten geven aan geen meldplicht nodig te hebben om met de betreffende eigenaren in gesprek te komen. Doorgaans zijn eigenaar welwillend en gaat het om maatwerk om met een eigenaar te komen tot een nieuwe invulling van leegstaand vastgoed.

In een klein aantal gevallen hebben gemeenten te maken met eigenaren die niet welwillend zijn of waar in het geheel geen contact mee te krijgen is. Voor deze leegstand wordt het beschikbare instrumentarium als onvoldoende effectief beschouwd. De mogelijkheden uit de Chw kunnen de effectiviteit vergroten, maar ook dan kan het onvoldoende zijn om tot oplossing te komen of deze af te dwingen (vraag 2).

Toegevoegde waarde Lsw en Chw

Een beperkt aantal gemeenten hanteert een leegstandverordening. Van deze gemeenten passen de meesten deze niet of slechts ten dele actief toe. Dit heeft enerzijds te maken met ook in deze gemeenten met de beperkte omvang van het ervaren probleem. Anderzijds wordt de leegstandverordening als beperkt effectief ervaren en wordt bijvoorbeeld de voordracht van een huurder als niet werkbaar geacht. Daarmee is de toegevoegde waarde van de leegstandverordening zeer beperkt.

De ervaringen van de gemeenten Utrecht en Amsterdam met de aanvullende mogelijkheden uit de Chw zijn positief. Zij ervaren een grotere slagkracht en in de gemeente Amsterdam lijken eerste resultaten te wijzen op met name een verkorting van de duur dat woningen leegstaan. Met de beperkte ervaring tot nu toe lijkt de experimenteerbepaling vanuit de Chw de leegstandverordening effectiever te maken.

De tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet wordt gezien van een instrument dat werkt voor het benutten van tijdelijk leegstaande woningen van met name woningcorporaties bij renovatie- en sloop-nieuwbouwprojecten. Eigenaar-bewoners maken onder de huidige marktomstandigheden weinig gebruik van de mogelijkheid. De mogelijkheid die de Leegstandwet biedt zouden onder andere economische omstandigheden weer van waarde kunnen zijn voor deze eigenaren. Voor private investeerders, maar ook voor woningcorporaties, geldt dat leges en de administratieve last om een vergunning (vaak per woning) te verkrijgen als obstakel geldt, waardoor andere vormen van leegstandbeheer geregeld de voorkeur krijgen. Dit kan de mate waarin de leegstand benut wordt voor tijdelijke bewoning beperken.

6 Instrumentverkenning leegstandsbelasting

In een motie in de Tweede Kamer[26] is opgeroepen tot het invoeren van een leegstandbelasting 'naar het model van Vlaanderen'. Hoewel deze motie op 26 september 2024 is verworpen, heeft het ministerie (thans Volkshuisvesting & Ruimtelijke Ordening) opdracht gegeven als onderdeel van de evaluatie van de Leegstandwet ook de mogelijkheid van een leegstandbelasting te verkennen. Om de situatie in Vlaanderen en gemaakte keuzes in beeld te krijgen, hebben we gesproken met vertegenwoordigers van het Vlaams gewest. In de gesprekken met gemeenten en belangenorganisaties hebben we indrukken, voorkeuren en inschattingen over de zin, mogelijke (neven)effecten en de wenselijke vorm (juridisch en qua uitvoering) van een eventuele leegstandsbelasting opgehaald.

In dit hoofdstuk wordt met de verkenning van het instrument leegstandbelasting, voor zover de data dat toelaten, de onderzoeksvragen 27 tot en met 33 beantwoord. Deze deelvragen hebben betrekking op de behoefte van gemeenten aan een dergelijk instrument (vraag 27), de verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit (vraag 28) en mogelijke nadelen (vraag 29), en de geprefereerde vorm van het instrument (vraag 30). De overige vragen gaan over het verkrijgen van zicht op leegstand via een mogelijk nationaal georganiseerde leegstandbelasting (vraag 31), hoe een dergelijk instrument ingevoerd zou kunnen worden (vraag 32) en hoe leegstand geregistreerd zou kunnen worden (vraag 33).

6.1 Achtergrond: leegstandbelasting in Vlaanderen

De **leegstandbelasting in Vlaanderen** vormt de inspiratie voor de motie in de Tweede Kamer en uiteindelijk ook deze verkenning. Een leegstandbelasting kan evenwel op een heel andere wijze vorm krijgen. Volgens de VNG is de belasting in Vlaanderen effectief en kiezen de meeste eigenaren eieren voor hun geld. **Concreet onderzoek naar de effecten van de leegstandbelasting in België is er niet**. In Nederland is beperkt (scriptie)onderzoek gedaan naar de leegstandbelasting. Femke Vink deed in 2017 onderzoek naar een leegstandbelasting en de fiscale vorm hiervan.[27]

Onder de huidige Leegstandwet kan een bestuurlijke boete worden opgelegd en met de experimenteerbepaling uit de Chw ook een last onder dwangsom. Een verschil tussen een belasting en de last onder dwangsom is met name de structurele aard van een belasting en de vraag bij wie de bewijslast ligt. Bij een belasting zou afhankelijk van de precieze criteria op basis waarvan de belasting wordt vastgesteld een eigenaar aan moeten tonen dat deze niet zou moeten gelden. Bij een boete en last onder dwangsom legt de gemeente deze op na een onderbouwing. Een heffing is ook een mogelijkheid, met de voorwaarde dat deze maximaal kostendekkend is en de opbrengsten wordt geoormerkt.

[26] Vergaderjaar 2022–2023, 32 847, nr. 1085.

[27] Zie: Vink, F. (2017). *Leegstandbelasting* [bachelorscriptie]. Tilbrug university.

De conclusie uit dat onderzoek is dat een leegstandbelasting een nuttig instrument zou kunnen zijn om hardnekkige leegstand tegen te gaan, mits het gekoppeld wordt aan een positief stimuleringsmiddel zoals een subsidie. Wel concludeert Vink ook dat er veel administratieve last voor burgers en ambtenaren bij een belasting komt kijken.

Toepassing in Vlaanderen

In Vlaanderen is er al een lange tijd sprake van een heffing op leegstaand vastgoed. Sinds de jaren ’80 is deze heffing meerdere malen geüpdatet, herzien en opnieuw onder de aandacht gebracht.

De regelgeving die de basis biedt voor de belasting komt vanuit het Vlaams Gewest en **omvat enkel een definitie van leegstand**. Een pand is leeg als meer dan de helft van de totale vloeroppervlakte voor 6 maanden niet overeenkomstig de functie van het gebouw wordt aangewend. Bij woningen gaat het niet om oppervlakte maar staat de woning leeg als die voor 12 maanden niet volgens de woonfunctie gebruikt worden. In Nederland is gebruik anders dan de bestemming in strijd met het Omgevingsplan, in Vlaanderen staan deze gebouwen officieel leeg en vallen daarmee dus onder de leegstandbelasting. Vanuit gemeenten wordt er gestuurd op leegstaande woningen en gebouwen, behalve op gebouwen met een economische functie op een perceel vanaf 500 m^2, die door het gewest kunnen worden belast. Tweede woningen (in België meestal tweede verblijven genoemd) vallen in Vlaanderen niet onder de leegstandsbelasting omdat ze volgens de woonfunctie worden gebruikt. Voor dit type is al een belasting op tweede verblijven. Ook is er een aparte belasting op verwaarloosde panden mogelijk.

Gemeenten moeten de bovenstaande definitie gebruiken om een leegstandsbelasting op te leggen. In Vlaanderen hebben gemeenten meer vrijheid dan in Nederland bij het opleggen van belastingen. Gemeenten mogen **in volle autonomie hun fiscaal beleid bepalen**, zolang zij de wet niet schenden en met hun belastingen het beleid van de centrale overheden niet tenietdoen. Meer dan 90% (282) van de gemeenten in het gewest maakte in 2023 gebruik van een leegstandbelasting, en deze is afgestemd op de lokale omstandigheden en wordt door de gemeente zelf geïnd. De gemeenten bepalen dus over de verdere vorm van deze belasting, zoals de registratie, het bedrag en de groei van dit bedrag door de tijd, de rekenmethode, de woningtypen en de termijn dat het pand leeg moet staan voordat de heffing geldt. Het laagste bedrag dat voor de leegstandbelasting wordt geheven is €330 (in de gemeente Bever), het hoogste bedrag is €4.706 (in de gemeente Niel).

Gemeenten kunnen leegstandsbelasting heffen op panden die in een **leegstandregister** staan opgenomen. Voordat een pand hierin opgenomen kan worden moet de gemeente bewijzen dat het leegstaat. Dit kan aan de hand van een onderbouwing op basis van indicaties, zoals het feit dat er niemand staat ingeschreven op het adres of de staat van het pand. Vervolgens wordt het pand ter plekke geïnspecteerd om verdere indicaties te verzamelen. In een aantal gemeenten gaan gemeenteambtenaren rond in het gebied waar de heffing geldt om wijzigingen handmatig bij te houden. Niet alle gemeenten zijn even grondig in het garanderen dat alle leegstand wordt meegenomen, het is bijvoorbeeld ook denkbaar dat alleen de administratieve leegstand wordt opgenomen. **De verantwoordelijkheid van het bijhouden van het register ligt bij de gemeente**. Deze is ook bevoegd om gebouwen te schrappen uit het register (als deze gedurende 6 maanden weer volgens functie in gebruik zijn).

In de praktijk wordt de leegstandbelasting in Vlaanderen **vooral ingezet voor woningen**. Er wordt met name op andere gebouwen gestuurd als er sprake is van **verloedering- en leefbaarheidsproblematiek**. Voor die gevallen loopt de leegstandsheffing soms samen met andere initiatieven, zoals een vrijstelling van de belasting gekoppeld aan tijdelijke verhuur aan een pop-upwinkel of een maatschappelijke functie. Ook is er op papier een fonds waar voor de grotere commerciële leegstand nieuwe initiatieven mee gefinancierd kunnen worden door het gewest, maar volgens de gesproken beleidsmedewerkers van de Vlaamse overheid wordt deze in de praktijk niet gebruikt.

Vervolgens wordt de leegstandbelasting geïnd voor de gebouwen en woningen die in het register opgenomen. Gemiddeld gaat het in nauwkeurig screenende gemeenten om zo'n 30 tot 40 panden per duizend woningen die leegstaan (een zeer ruwe schatting), al verschilt de registratie dus sterk tussen gemeenten. Gemeenten kunnen in Vlaanderen ook het sociaal beheer overnemen van een woning die in het register is opgenomen. Zij zijn dan verantwoordelijk voor het bewoonbaar maken en het verhuren van de woning (vaak in samenwerking met de woningcorporatie). Dit instrument wordt niet vaak ingezet maar werkt wel als een stok achter de deur.

Het inzetten van de leegstandbelasting is volgens het gewest erg **arbeidsintensief**. Met name de screening en de beoordeling van de panden is complex. De inkomsten uit de belasting gaan naar de gemeentebegroting. Uiteindelijk is de ervaring dat het leegstandsbeleid zichzelf terug betaalt, ondanks de vrijstellingen die worden gegeven voor specifieke gevallen.

De ervaring in Vlaanderen is dat **de belasting werkt in het tegengaan van leegstand** en dat **de meeste panden in een jaar of 2 van het register verdwijnen**.

6.2 Eerste indruk gemeenten

De enquêteresultaten laten een gevarieerd beeld zien wat betreft de **interesse voor een leegstandbelasting**. Op de vraag of ze invoering zouden verkennen als er een leegstandbelasting zou zijn, antwoorden 14 gemeenten positief, 14 gemeenten negatief en 30 neutraal. Als reden voor interesse in het instrument worden onder meer gegeven:

- Financiële prikkel/negatieve prikkel is veelal het effectiefst;
- Impuls om administratief leegstaande woningen die wel gebruikt worden (door arbeidsmigranten) te melden;
- Interesse in alle mogelijkheden om leegstand tegen te gaan;
- Zou herontwikkeling van leegstaande panden kunnen bespoedigen.

Redenen om geen interesse in de toepassing van het mogelijke instrument te hebben zijn:

- Leegstand is geen probleem of het probleem is niet groot genoeg;
- Er zijn mogelijk effectievere instrumenten;
- Kan leiden tot veel controle en administratieve lasten;
- Wegens capaciteitsproblemen liggen prioriteiten elders.

Uit de antwoorden komt naar voren dat **met name de benodigde capaciteit in verhouding tot de effectiviteit** de interesse bepaalt, waarbij de in veel gemeenten relatief geringe ervaren leegstandproblematiek resulteert in extra terughoudendheid. Er wordt onderkend dat dit in de toekomst zou kunnen veranderen. Ook wordt aangegeven dat een landelijke regeling interessant zou kunnen zijn, omdat het voor minder administratieve lasten zou kunnen zorgen en tegelijkertijd gelijke behandeling van leegstand kan vergroten.

De geïnterviewde gemeenten **kijken ook verschillend** naar een leegstandbelasting. Zo verwachtten enkele gemeenten dat het effectief zou zijn als prikkel om de leegstand minder aantrekkelijk te maken. Twee gemeenten zagen een leegstandbelasting vooral als een instrument met potentie voor het tegengaan van problematische gevallen, waar in de ervaring van gemeenten momenteel niet hard genoeg op gestuurd kan worden. Twee andere respondenten zagen juist dat voor grotere beleggers een leegstandbelasting waarschijnlijk geen zin heeft, omdat dit een mogelijkheid tot afkoping van de leegstand geeft (afhankelijk van de hoogte van de leegstandbelasting).

Drie andere respondenten waren **geen voorstander**. Twee van deze gemeenten gaven de voorkeur aan een positieve benadering waarbij er meer nadruk ligt op subsidie en samenwerking. De ene gemeente stelt dat '*het middel erger is dan de kwaal'*. De andere verwachtte veel bezwaren en dus een toename in administratieve last, waarbij werd verwacht dat de bewijslast vooral bij de gemeente zou komen te liggen. De derde gemeente vond het belangrijk dat er ruimte bleef voor het voeren van het gesprek.

Nog een andere gemeente gaf aan voorstander te zijn van het concept, maar niet te geloven in de toepasbaarheid: '*theoretisch ja maar uitvoeringstechnisch nee'*. Een andere respondent zag dat anders: '*het is een voordeel dat de bal bij de eigenaar wordt gelegd in plaats van bij de gemeente.'*

De doelen van de leegstandbelasting

Een gesproken gemeente vraagt zich af **welke doelen nagestreefd moeten worden en of het instrument daar dan ook het juiste antwoord op is**. De doelen van de leegstandbelasting in Vlaanderen zijn met name het beter benutten van de voorraad en het creëren van betaalbaar en kwalitatief woonaanbod. Secundair zijn veiligheidsoverwegingen en esthetiek. Verloedering wordt in België via een andere belasting aangepakt.

Voor de Nederlandse leegstandbelasting werden in een aantal interviews leefbaarheid en verloedering wel genoemd als potentiële doelen.

Tegelijkertijd is de sturing op de huisvesting van maatschappelijke organisaties zoals deze in België wordt ingezet, door ontheffing van de belasting, in Nederland minder relevant. De gemeente Den Haag gaf aan dat 15 tot 20 gemeenten (bijvoorbeeld Utrecht en Arnhem) een makelpunt hebben waar vraag en aanbod bij elkaar wordt gebracht en het vinden van de juiste match wordt gefaciliteerd.

6.3 Eerste indruk andere partijen

Met name de **VNG** en de **Woonbond** zijn enthousiast over een leegstandbelasting. Zo ziet de VNG het als een instrument om **structurele leegstand tegen te gaan**, om zo het huidige instrumentarium te versterken. Het vormt een aanvullend drukmiddel om eigenaren tot het voeren van gesprekken met de gemeente en vervolgens tot het oplossen van de leegstand te bewegen. De VNG geeft aan dat gemeenten in Vlaanderen pas belasting heffen nadat een pand een jaar in het leegstandregister staat (dan staat een pand al twee jaar leeg). Daarmee wordt de belasting alleen geïnd bij langdurig leegstaande panden. De leegstandverordening schiet volgens de VNG momenteel tekort. Ook de Woonbond was met name voorstander doordat de leegstandbelasting werd gezien als een **krachtiger instrument** om leegstand tegen te gaan.

Andere belangenvertegenwoordigers stelden **vraagtekens bij de doelmatigheid**. De **VLBN** vroeg zich af of een belasting de problemen oplost die maken dat de gemeenten geen verordening hebben.

Ook andere partijen zijn minder enthousiast over een leegstandbelasting. Er is volgens IVBN, NVM en Aedes **geen goede reden om een pand leeg te laten** staan en dus zou een belasting onnodig hard ingrijpen en enkel belemmerend werken. Aedes wees op berichten van Belgische woningcorporaties die de in Vlaanderen bestaande leegstandsbelasting als belemmerend ervaren. Deze partijen roepen op tot het **inzetten op samenwerking en het faciliteren van nieuwe mogelijkheden om leegstand tegen te gaan**. Dit zou volgens deze partijen effectiever zijn dan het bestraffen van leegstand. Volgens de IVBN zou een leegstandbelasting leiden tot meer sloop van panden.

De **KLB** en **Aedes** zagen tot slot ook een mogelijke **dubbele pet** voor de gemeente, als zij financieel voordeel kunnen hebben van leegstand. Een van de gemeenten benoemde ook dat de belasting niet het imago van zogenaamde ‘melkkoe’ moest krijgen.

6.4 Vorm

Naast of in plaats van bestaande instrumentarium?

De VNG is in Nederland een aanjager van de leegstandbelasting. Deze zou, naar het Vlaams model, voor alle soorten vastgoed moeten gelden en het bedrag dat geheven wordt zou ieder jaar dat een pand leegstaat moeten toenemen. De VNG ziet de belasting werken **in combinatie met de meldplicht en de boete daarvoor**, omdat de meldplicht de bewijslast en de eerste stap bij de eigenaar legt. Het actief bijhouden van de lijst met leegstaande panden is in dat geval niet de verantwoordelijkheid van de gemeente, zoals in Vlaanderen het geval is. De andere stappen in de verordening (het overleg en de beschikking) blijven in dit model beschikbaar. Een leegstandbelasting zou pas worden opgelegd nadat het gesprek met de eigenaar is gevoerd. Twee gemeenten zagen dit op een vergelijkbare wijze voor zich en ook de VLBN en NVM vinden dit wenselijk, aangezien er dan nog een gesprek gevoerd kan en moet worden.

Niet elke gemeente vindt het logisch dat een leegstandbelasting naast het huidige instrumentarium zou blijven bestaan. Een respondent vindt de grens tussen de twee instrumenten en wanneer welke dan zou moeten worden ingezet onduidelijk. Een andere gemeente stelt dat de instrumenten op z’n minst op elkaar zouden moeten worden afgestemd. Ook komt uit de interviews met gemeenten naar voren dat er bij inzet van een leegstandverordening sprake is van langdurige leegstand dat instrument niet goed genoeg is ingezet. Twee andere respondenten signaleren dat er al veel instrumenten zijn die gemeenten kunnen inzetten op het gebied van leegstand en in het algemeen en dat het de duidelijkheid niet ten goede komt als hier nog iets aan toe wordt gevoegd.

Schaalniveau

Een voordeel van een leegstandbelasting als lokaal in te zetten instrument kan zijn dat het gemeenten meer **zicht kan geven op de leegstand** en het aansluit bij de monitoring die via de meldplicht al op dit schaalniveau plaatsvindt. Vrijwel alle gemeenten en de VNG waren het eens met dat een belasting op **het schaalniveau van de gemeente** ingezet zou kunnen worden, dat het een **optioneel instrument** zou moeten zijn en met **ruimte voor maatwerk**. Een gemeente noemde dat het voor krimpregio’s bijvoorbeeld niet zou moeten gelden.

Daarnaast zou er volgens respondenten ruimte moeten zijn voor **uitzonderingen van de belasting** zoals bij verbouwingen, als de marktcontext verandert, bij tijdelijk gebruik als bijvoorbeeld het proces voor bestemmingswijziging lang duurt, of in specifieke gevallen zoals bij vertrek naar een verzorgingstehuis of detentie. De VLBN had hierbij de vraag of veel maatwerk en ruimte voor afwegingen en uitzonderingen nog wel opwoog tegen de inspanningen.

Vastgoedtypen

Een gemeente denkt dat een belasting in de eerste instantie voor woningen zou kunnen gelden, aangezien daar de meeste urgentie en schaarste zit. Mocht dat positieve resultaten opleveren, dan kan de belasting vervolgens uitgebreid worden naar andere vastgoedtypen. Een andere gemeente ziet de belasting juist als interessante mogelijkheid voor winkels, aangezien daar meer speculatie en leegstand door hogere boekwaarden plaatsvindt. Een derde gemeente ziet

een grotere potentie voor kantoren. Andere gemeenten zien het als een nuttig instrument voor al het vastgoed.

Tot slot brachten de leegstandbeheerders (KLB en VLBN) nog een aandachtspunt in dat het bij een belasting zou moeten gaan over feitelijk gebruik, waarbij tijdelijk beheer niet onder de definitie van leegstand zou moeten vallen.

Berekening

In Vlaanderen is er, zoals in het kader benoemd, veel ruimte voor eigen beleid bij het bepalen van het bedrag dat wordt geheven. De basis in Vlaanderen hiervoor is het kadastraal inkomen en de onroerendezaakbelasting. In Nederland zou een vergelijkbare koppeling gemaakt kunnen worden, bijvoorbeeld in de vorm van het gebruiksdeel van de onroerendezaakbelasting – dit gebruiksdeel wordt momenteel niet geheven als er geen gebruiker is en het pand dus leegstaat (zie ook Vink, 2017). Door het gebruiksdeel bij leegstand wel te heffen neemt de onroerendezaakbelasting de vorm van een leegstandbelasting aan. Wel weerspiegeld dit vervolgens in de WOZ-waarde waardoor de OZB inkomsten dalen. Een andere kanttekening door Vink (2017) is dat er in nog omzet- en inkomstenbelasting geheven wordt op leegstaand vestgoed, terwijl dat in Vlaanderen niet het geval is.

Een gemeente noemt dat een belasting even hoog zou moeten zijn als de winst die eigenaren kunnen verkrijgen uit de verhuur of waardestijging van het pand.

In Vlaanderen is er daarnaast sprake van een oplopend bedrag. Verschillende respondenten van gemeenten zijn voorstander van een progressief stelsel, waarbij het bedrag elk jaar verder toeneemt.

6.5 Verwachte neveneffecten

Capaciteit

Onder de respondenten waren de meningen verdeeld over of de invoering van een leegstandbelasting zou schelen in de benodigde **capaciteitsinzet**. Volgens de VNG en een van de respondenten van de gemeenten gaat het vooral om het verplaatsen van de benodigde capaciteit. Andere geïnterviewden geloven wel dat het invoeren van een belasting sneller gaat en dat het ten opzichte van de huidige situatie efficiënter kan zijn, omdat er stappen zouden kunnen worden overgeslagen. Andere gemeenten zagen de potentiële hogere efficiëntie vooral in de bewijslast die bij de eigenaar kan komen te liggen, al betekent dat niet dat de gemeente dan geen taak heeft. Een andere respondent was van mening dat heel veel meer inzet kost door de hoeveelheid bezwaren die behandeld zouden moeten worden. De VNG verwacht dat dat meevalt, wanneer de leegstandbelasting wordt ingezet bij langdurige leegstand na een voortraject waarin al gesprekken hebben plaatsgevonden.

Volgens de VNG wordt er door de invoering van de belasting **geen geld verdiend, maar kan het wel bijdragen aan de gemaakte kosten**. Dit is ook een van de overwegingen om de belasting op gemeenteniveau in te voeren. Twee geïnterviewden van gemeenten noemen dat het wel van belang is dat de inkomsten tegemoetkomen aan het budget voor handhaving. Het innen van geld kan ook ruimte creëren voor stimuleringsmaatregelen, waar veel gemeenten positief tegenover staan. Tegelijk vraagt het goed in beeld krijgen en houden van leegstand ook veel inzet net als de diverse bezwaarprocedures. De ambtelijke inzet en een fonds kunnen waarschijnlijk – zo leert ook de ervaring in Vlaanderen, slechts gedeeltelijk gefinancierd worden met opbrengsten uit een eventuele leegstandbelasting.

Inzicht en organisatie

Een gemeente verwacht dat een leegstandbelasting erg zou kunnen helpen bij **het zicht krijgen op leegstand**. Respondenten van drie andere gemeente waarschuwen wel voor de mogelijkheden tot fraude en creatieve ontwijking in de onderliggende administratie; het inschrijven op een adres is bijvoorbeeld relatief makkelijk. De VNG pleit er daarom voor de belasting pas niet (meer) geheven wordt nadat aangetoond is dat een pand bijvoorbeeld 6 maanden weer in gebruik is. Dat kan bijvoorbeeld door inzage in het huurcontract en controle op inschrijving op het adres. Dat zou wel aanvullende capaciteit vergen.

De gemeente Terschelling gebruikt een forensenbelasting om erachter te komen of een woning permanent of tijdelijke wordt gebruikt, dit is vergelijkbaar met de Vlaamse belasting op tweedewoninggebruik, die (als die niet betaald wordt voor een pand) wordt gebruikt als een indicator voor leegstand.

Volgens een respondent zou het invoeren van een leegstandbelasting **organisatorisch nog een uitdaging kunnen zijn**, aangezien **belastingen vaak in een andere afdeling georganiseerd zijn dan waar wordt gemonitord op leegstand** en dit vraagt om uitwisseling van gegevens. Ook een andere gemeente ziet dat een leegstandbelasting organisatorisch heel andere inzet en gegevens zal vergen dan de huidige leegstandaanpak, ook inclusief de mogelijkheden uit het Chw-experiment.

Tot slot noemde een respondent nog het bijeffect dat **een plan voor nieuwe invulling steeds onhaalbaarder kan worden door een verslechterde financiële situatie** van de eigenaar als gevolg van de belasting.

6.6 Deelconclusie

Een leegstandbelasting ‘naar Vlaams model’ is een breed begrip aangezien de Vlaamse gemeenten veel vrijheid hebben en er dus veel varianten van de leegstandbelasting bestaan. Ook is het door een andere bestuurlijke context (wat zeker ook het geval is in België) vrijwel onmogelijk om zonder aanpassingen een stelsel van een ander land in Nederland te implementeren.

Gemeenten zijn **geïnteresseerd** in wat een leegstandbelasting mogelijk te bieden heeft. Met name doordat leegstand in veel gemeenten als geen groot en acuut probleem wordt ervaren is de interesse om een dergelijk instrument toe te passen beperkt. Ook hangt de interesse af van de mogelijke vorm van het instrument en hoe de benodigde capaciteit en expertise zich verhoudt tot de mogelijke opbrengst.

Gemeenten hebben verschillende verwachtingen ten aanzien van de **effectiviteit**, mede bepaald door het beeld over de vorm van het instrument en hoe het zich verhoudt tot de huidige leegstandverordening en het Chw-experiment. De grootste potentie wordt gezien in het tegengaan van langdurige, structurele leegstand, waarbij ook sprake kan zijn van speculatie. In dergelijke gevallen kan een financiële prikkel volgens respondenten met name effectief zijn. Daarmee wordt een leegstandbelasting door respondenten meer gezien als een instrument dat gericht ingezet kan worden met maatwerk als aanvulling op de bestaande leegstandverordening dan een generiek instrument met een brede werking. Ook door branche- en belangenorganisaties wordt grote waarde toegedicht aan een leegstandbelasting ingezet om excessen tegen te gaan (vragen 27 en 28).

In verschillende **mogelijke vormen** kan een leegstandbelasting invulling geven aan verschillende beleidsdoelen. Een mogelijke invulling kan bijvoorbeeld bestaan uit een meer generieke belasting, bijvoorbeeld op nationaal niveau, waarbij minder ruimte is voor maatwerk.

Enkele respondenten zien hiervan als mogelijk voordeel dat het minder inzet van gemeenten vraagt. Tegelijkertijd wordt de effectiviteit van een dergelijk instrument betwist. Gemeenten ervaren in de praktijk dat leegstand veel verschillende oorzaken kent en dat het oplossen van leegstand daardoor ook maatwerk vergt. Een generieke belasting zal, zo wordt verwacht, in veel gevallen niet bijdragen aan het oplossen van leegstand. Alternatieve aanpakken vanuit gemeenten kunnen dan nog steeds nodig/gewenst zijn. Het is dus de vraag of zo een invulling proportioneel en effectief zijn.

In de gesprekken met gemeenten en brancheorganisaties wordt een grotere waarde toegedicht aan een leegstandbelasting **ingezet om excessen tegen te gaan**. Daarbij blijft het belangrijk om ook (en eerst) het gesprek aan te gaan en dient er veel ruimte te blijven voor maatwerk. Ook wordt aangegeven dat er ruimte zou moeten blijven voor gemeenten om het wel of niet in te zetten (vraag 30).

Een leegstandbelasting als lokaal in te zetten instrument met ruimte voor maatwerk kan een vergelijkbare werking hebben als een leegstandverordening met **Chw-experiment**, omdat daarbij het in gebruik nemen van een leegstaand gebouw kan worden afgedwongen middels een last onder dwangsom. Een eventuele keuze ten aanzien van het opnemen van het experiment in de Leegstandwet (de ‘standaard’ leegstandverordening) is bepalend voor de toegevoegde waarde van een mogelijke leegstandbelasting.

Aan de ene kant kan een meer generieke toepassing van het instrument (ook binnen een gemeente) tot meer bezwaren leiden. Maatwerk vergt aan de andere kant ook ambtelijke capaciteit. Ook het voorbeeld van Vlaanderen laat zien dat een leegstandbelasting gepaard kan gaan met een grote bewijslast en **administratieve inspanningen** (vraag 29).

Bij een meer generieke toepassing op nationaal niveau, kan een leegstandbelasting meer **inzicht geven in (administratieve) leegstand**. Dat inzicht zal echter vooral het gevolg zijn van bezwaren, die verband kunnen houden met onjuiste of onvolledige registraties, vormen van gebruik die niet in de data herkend worden (zoals tweedewoninggebruik), of situaties waarbij langdurige leegstand andere oorzaken heeft (bijvoorbeeld duur procedures van gemeenten). Een meer gerichte maatwerk invulling op gemeenteniveau zal qua zicht op leegstand weinig toevoegen, omdat het instrument dan pas in een later stadium en in een kleiner aantal situaties wordt ingezet (vraag 31).

De respondenten hebben geen inschatting kunnen maken ten aanzien van de benodigde stappen voor implementatie en de manier van registreren van leegstand (vragen 32 en 33). Dat komt deels doordat de vorm van een leegstandbelasting niet vastligt en doordat de benodigde (specialistische) kennis ontbreekt. Wel is het van belang dat bij de eventuele uitwerking van een dergelijk instrument niet alleen naar de samenhang met/binnen de Leegstandwet te kijken, maar ook naar andere wet- en regelgeving en de bredere gemeentelijke praktijk.

7 Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beschrijven we, per thema, de belangrijkste bevindingen uit deze evaluatie. Daarbij geven we op basis van deze bevindingen aanbevelingen voor verbetering van de Leegstandwet en het Chw-experiment. Ook trekken we conclusies uit onze verkenning van de leegstandbelasting.

Ontwikkeling van de administratieve leegstand in Nederland

Voor Nederland als geheel is over de afgelopen vijf jaar de administratieve leegstand van woningen nagenoeg gelijk gebleven (2,3%-2,4%), is de administratieve leegstand van winkels gedaald van 9% naar 7% en de administratieve leegstand van kantoren gedaald van 10% naar 9%.

Op basis van data uit de Landelijke Monitor Leegstand zijn geen conclusies te trekken over de effecten van de toepassing van de leegstandverordeningen door gemeenten op de administratieve leegstand. Er zijn gemeenten waar het gebruik van een leegstandverordening samengaat met een daling van (langdurige) administratieve leegstand, maar ook gemeenten waar ondanks een leegstandverordening een stijging waar te nemen is. Dat geldt voor de verschillende typen vastgoed waar gemeenten via leegstandverordeningen op sturen.

Instrumenten uit de Leegstandwet: inzet, effecten en knelpunten

Alle gemeenten hebben te maken met enige leegstand. Echter is de mate waarin zij problematische leegstand ervaren beperkt. Dit beperkt het animo onder gemeenten om instrumenten in te zetten, zeker wanneer deze gepaard gaan met een aanzienlijke inzet van ambtelijke capaciteit, zoals het geval is bij de leegstandverordening.

Uit de interviews met vooral de gemeenten komt naar voren dat ook langdurige leegstand (langer dan een jaar) vaak een begrijpelijke verklaring heeft. Voorbeelden zijn obstakels om tot functieverandering te komen, een erfeniskwestie, of omstandigheden waardoor een verbouwing langer duurt. Een leegstandverordening met meldplicht is een manier om in contact te komen met eigenaren. Dit contact wordt door de meeste gemeenten als het belangrijkste onderdeel van een leegstandaanpak gezien. Ook gemeenten zonder leegstandverordening zien het contact om erachter te komen wat er speelt, wat een duurzame oplossing is, hoe dat bereikt kan worden en of er eventueel een tussentijdse tijdelijke invulling gewenst is als belangrijk onderdeel. Met name kleinere gemeenten geven aan geen meldplicht nodig te hebben om met de betreffende eigenaren in gesprek te komen. Doorgaans zijn eigenaren welwillend en gaat het om maatwerk om met een eigenaar te komen tot een nieuwe invulling van leegstaand vastgoed.

Bij winkel- en kantorenvastgoed kan frictieleegstand langer duren dan 6 maanden, zeker als er bijvoorbeeld sprake is van transformatie naar wonen. **Het is te overwegen voor gemeenten om de termijn voor de meldplicht (voor bedrijfsvastgoed) te verlengen naar een jaar**. Door de termijn te verlengen wordt minder tijd besteed aan gevallen van niet-problematische frictieleegstand. De huidige wet biedt hiervoor ruimte.

In een klein aantal gevallen hebben gemeenten te maken met eigenaren die niet welwillend zijn of waar in het geheel geen contact mee te krijgen is. Voor deze leegstand wordt het beschikbare instrumentarium als onvoldoende effectief beschouwd. De extra mogelijkheden geboden door de experimenteerbepaling onder de Crisis- en herstelwet (thans ondergebracht in de Omgevingswet) kunnen de effectiviteit vergroten, maar ook dan kan het onvoldoende zijn om tot een oplossing te komen of deze af te dwingen.

Een beperkt aantal gemeenten hanteert een **leegstandverordening**. Van deze gemeenten passen de meesten deze niet of slechts ten dele actief toe. Dit heeft enerzijds te maken met ook in deze gemeenten de beperkte omvang van het ervaren probleem. Anderzijds wordt de leegstandverordening als beperkt effectief ervaren en wordt bijvoorbeeld de voordracht van een huurder als niet werkbaar geacht. Daarmee is de toegevoegde waarde van de leegstandverordening zeer beperkt.

De ervaringen van de gemeenten Utrecht en Amsterdam met de **aanvullende mogelijkheden uit de (voormalige) Crisis- en herstelwet** zijn positief. Zij ervaren een grotere slagkracht en in de gemeente Amsterdam lijken eerste resultaten te wijzen op met name een verkorting van de duur dat woningen leegstaan. Met de beperkte ervaring tot nu toe lijkt de experimenteerbepaling vanuit de Chw de leegstandverordening effectiever te maken. Daarbij lijkt de mogelijkheid om een eigenaar te verplichten tot verhuur een goede vervanging van de voordracht van een huurder door de gemeente. Dit laatste onderdeel van de reguliere leegstandverordening wordt door gemeenten als niet-uitvoerbaar en niet-handhaafbaar gezien.

***Aanbeveling 1** | Neem de extra mogelijkheden die de experimenteerbepaling uit de (voormalige) Crisis- en herstelwet biedt op in de Leegstandwet.*

Ondanks beperkt empirisch bewijs, wijzen de ervaring in met name Amsterdam op een grotere effectiviteit. Daarnaast komt uit het onderzoek naar voren dat gemeenten de huidige leegstandverordening onvoldoende effectief vinden en verwachten dat de mogelijkheden van de experimenteerbepaling voor verbetering zouden zorgen.

De **tijdelijke verhuur onder de Leegstandwet** wordt gezien als een instrument dat werkt voor het benutten van tijdelijk leegstaande woningen van met name woningcorporaties bij renovatie- en sloop-nieuwbouwprojecten. Particuliere eigenaren maken onder de huidige marktomstandigheden weinig gebruik van de mogelijkheid. Onder andere economische omstandigheden zou dit instrument voor deze eigenaren echter ook van waarde kunnen zijn.

In de praktijk moet vaak voor iedere individuele woning in een complex een vergunning worden aangevraagd en dus ook leges worden betaald. Dit kan voor eigenaren als obstakel gelden, waardoor andere vormen van leegstandbeheer de voorkeur krijgen. Dat kan de mate waarin de leegstand benut wordt voor tijdelijke verhuur via de Leegstandwet beperken.

Ook gemeenten zouden graag de mogelijkheid hebben om niet alleen op de basis van het individuele pand vergunningen uit te geven, aangezien het instrument (de afgelopen jaren) vooral veel gebruikt wordt bij grootschalige renovatie- en sloop-nieuwbouwprojecten.

Daarnaast leidt de voorwaarde dat een vergunning pas kan worden aangevraagd vanaf het moment dat de woning leegstaat, enerzijds tot zorgen bij gemeenten om risico's op misbruik en anderzijds tot langere leegstand van panden, terwijl eigenaren toekomstige leegstand soms al kunnen zien aankomen.

***Aanbeveling 2** | Verbeter de tijdelijke verhuur via de Leegstandwet door te voorzien in 1) complex- of raamvergunningen; 2) de mogelijkheid tot het stellen van aanvullende voorwaarden in de vergunningverlening; 3) voorwaarden voor het intrekken van de vergunning bij misbruik en; 4) het versoepelen van de ingangsdatum voor de vergunning.*

Dit maakt het instrument aantrekkelijker voor gebruik voor eigenaren en gemeenten en biedt gemeenten slagkracht bij misbruik van het instrument.

Instrumentverkenning leegstandbelasting

De interesse van bijvoorbeeld de VNG in een leegstandbelasting komt voort uit het instrument dat toegepast wordt in Vlaanderen, maar er zijn verschillende vormen van een leegstandbelasting denkbaar. Daarbij is het ook relevant dat de bestuurlijke context in Vlaanderen sterk verschilt van de Nederlandse. Een voorbeeld van een belangrijk verschil is dat gemeenten in België een grotere autonomie hebben over hun fiscaal beleid.

Twee mogelijke vormen, op hoofdlijnen, zijn 1) een meer generieke nationale belasting op leegstand, en 2) een leegstandbelasting als gemeentelijk instrument dat met meer maatwerk toe te passen is. De evaluatie van de Leegstandwet toont dat leegstand vele oorzaken kan hebben en dat speculatie slechts in beperkte mate voorkomt. Daarmee is het ook de vraag in hoeverre een financiële prikkel effectief zal zijn in het verminderen van leegstand. Er is mede hierom relatief meer interesse onder respondenten in een leegstandbelasting als lokaal instrument dat relatief flexibel ingezet kan worden.

Het is de vraag of een leegstandbelasting die op gemeentelijk niveau wordt toegepast, met een grote mate van flexibiliteit en maatwerk, niet sterk overeenkomt met de huidige leegstandverordening in combinatie met het Chw-experiment zoals toegepast in Amsterdam en Utrecht. Het kan een aanvullende prikkel betekenen om eigenaren tot eerst het gesprek en vervolgens het oplossen van de leegstand te bewegen, maar het is de vraag in hoeverre deze prikkel noodzakelijk is gegeven de beperkte omvang van de groep niet-welwillende eigenaren en de mogelijkheden die het Chw-experiment biedt om al dwingender op te treden als gemeente. Ook hoeft een dergelijke toepassing van een leegstandbelasting niet te leiden tot een kleinere inzet van ambtelijke capaciteit dan de huidige leegstandverordening in combinatie met het Chw-experiment, omdat het dan ook wenselijk blijft om eerst het gesprek te voeren en de belasting ook een goede onderbouwing vraagt en tot beroepsprocedures kan leiden.

Aanbeveling 3 | *De verkenning van een leegstandbelasting geeft geen aanleiding om invoering daarvan op korte termijn te overwegen. Zet (eerst) in op het verankeren van de aanvullende mogelijkheden uit de experimenteerbepaling in de Leegstandwet.*

Respondenten zagen de grootste kans in een leegstandbelasting op lokaal niveau, met veel beleidsruimte. De vraag is in hoeverre dat meerwaarde heeft ten opzichte van de leegstandverordening inclusief aanvullende instrumenten uit de experimenteerbepaling. Daarom adviseren wij eerst in te zetten op brede toepassing van de experimenteerbepaling en een leegstandbelasting nader te verkennen op het moment dat toepassing daarvan op de langere termijn onvoldoende effectief blijkt.

Bijlage

Lijst met deelnemende gemeenten aan de enquête (n = 68); sommige gemeenten hebben de enquête gedeeltelijk ingevuld, deze staan in de tabel aangegeven met '(gedeeltelijk)'

Provincie	Gemeente
Drenthe	
	Aa en Hunze
Friesland	
	Leeuwarden (gedeeltelijk)
	Opsterland
	Terschelling
	Tytsjerksteradiel
Gelderland	
	Beuningen
	Buren
	Culemborg
	Ermelo
	Maasdriel
	Rheden (gedeeltelijk)
	Rozendaal
	Zutphen
Groningen	
	Midden-Groningen
	Stadskanaal
Limburg	
	Bergen
	Eijsden-Margraten
	Gennep
	Sittard-Geleen (gedeeltelijk)
	Voerendaal
	Echt-Susteren
Noord-Brabant	
	's-Hertogenbosch
	Asten
	Bladel
	Dongen
	Eersel
	Gilze en Rijen (gedeeltelijk)
	Halderberge
	Hilvarenbeek
	Nuenen, Gerwen en Nederwetten
	Oirschot
	Reusel-De Mierden
	Roosendaal (gedeeltelijk)
	Steenbergen
	Vught
Noord-Holland	
	Amsterdam
	Drechterland (gedeeltelijk)
	Haarlem
	Heemstede
	Heiloo
	Huizen
	Texel
Overijssel	
	Dalfsen
	Hengelo (gedeeltelijk)
	Losser
	Oldenzaal
	Ommen
	Tubbergen
Utrecht	
	Baarn
	Bunnik
	Leusden
	Oudewater
	Wijk bij Duurstede
Zeeland	
	Goes
	Kapelle
	Schouwen-Duiveland
	Veere
Zuid-Holland	
	's-Gravenhage
	Alblasserdam
	Barendrecht
	Delft (gedeeltelijk)
	Hardinxveld-Giessendam
	Hillegom
	Leidschendam-Voorburg
	Oegstgeest
	Papendrecht
	Pijnacker-Nootdorp
	Ridderkerk

Lijst met gesproken gemeenten

Gemeente	Verordening	Provincie	Inwoners (1 januari 2024)	Aanvullende informatie
Amsterdam	Ja, met mogelijkheden Chw	Noord-Holland	931.298	Interview met verantwoordelijke voor tijdelijke verhuur en aanvullende cijfers
Utrecht	Ja, met mogelijkheden Chw	Utrecht	374.238	Raadsbrief meegenomen in de analyse
Hoorn	Ja	Noord-Holland	75.645	-
Tilburg	Ja	Noord-Brabant	229.833	-
Terschelling	Ja	Friesland	4.899	-
Sittard-Geleen	Ja	Limburg	92.624	-
Den Haag	Nee	Zuid-Holland	566.731	-
Rotterdam	Nee	Zuid-Holland	670.610	Aanvullende cijfers tijdelijke verhuur en validatie
Noardeast-Fryslân	Nee	Friesland	45.870	-
Culemborg	Nee	Gelderland	29.931	-
Schagen	Nee	Noord-Holland	47.734	Aanvullende informatie handhaving
Zaanstad	Nee	Noord-Holland	161.429	Mailcontact met medewerker tijdelijke verhuur
Alblasserdam	Nee	Zuid-Holland	20.306	-
Buren	Nee	Gelderland	27.787	-
Oirschot	Nee	Noord-Brabant	19.267	-
Eijsden-Margraten	Nee	Limburg	26.034	-

Lijst met gesproken belangenorganisaties

Organisatie	Vertegenwoordigt
Aedes	Woningcorporaties
Keurmerk Leegstand beheerders (KLB)	Leegstandbeheerders met kwaliteitskeurmerk
Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM)	Vastgoedprofessionals
Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)	Gemeenten
Vereniging Leegstandbeheerders Nederland (VLBN)	Leegstandbeheerders
Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN)	Professionele institutionele vastgoedinvesteerders
Woonbond	Huurders

