Toelichting

Algemeen

Langdurige leegstand is een ongewenst maatschappelijk verschijnsel. Utrecht acht het, gelet op de grote vraag naar woonruimte, wenselijk dat leegstand van woonruimten zoveel mogelijk wordt beperkt. De gemeente Utrecht stelt in deze leegstandverordening het volgende vast:

- Meldplicht: eigenaren van leegstaande woonruimte zijn verplicht de leegstand te melden zodra de leegstand langer duurt dan zes maanden.
- Leegstandoverleg: na het ontvangen van de melding volgt een leegstandoverleg. In dit overleg bespreekt gemeente met de eigenaar wat er nodig is om de woonruimte zo snel mogelijk in gebruik te nemen.
- Leegstandbeschikking: het resultaat van het leegstandoverleg kan worden vastgelegd in een leegstandbeschikking. Conform het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (eenentwintigste tranche) kunnen burgemeester en wethouders in de beschikking een maximale marktconforme huurprijs bepalen.
- Voordracht gebruiker: als de leegstand langer duurt dan 12 maanden kunnen burgemeester en wethouders volgens de Leegstandwet een gebruiker voordragen.

Experiment met de Leegstandwet conform artikel 6t Besluit Crisis- en herstel -wet
Met dit experiment heeft de gemeente een aantal extra mogelijkheden die zij mag toepassen in de bestrijding van leegstand. De gemeente Utrecht kan gebruik maken van het experiment tot 2025 in verband met de landelijke evaluatie. De gemeente Amsterdam neemt ook deel aan dit experiment.

De mogelijkheden van het experiment zijn:

- de meldplicht na ten minste 3 maanden (in plaats van 6 maanden) in te voeren. Hier maakt Utrecht geen gebruik van. Wij zien hierin een nadeel. In de praktijk blijkt dat er bij leegstand van drie maanden vaak sprake is van een verhuizing, verbouwing, erfenis of relationele problemen. Deze woonruimten worden zonder inzet van handhaving ook weer in gebruik genomen. Het doel van de leegstandverordening is namelijk om langdurige leegstand aan te pakken. Om de inzet van de handhaving efficiënt in te zetten wordt de meldingstermijn van 6 maanden aangehouden.
- Het voeren van het leegstandoverleg na 2 maanden (in plaats van 3 maanden).
- Het opnemen van bepalingen uit artikel 6.2 a tot en met f van de leegstandverordening in de beschikking.

Kantoorgebouwen
De leegstandverordening geldt niet voor kantoorgebouwen omdat we met de leegstandverordening meer woonruimte beschikbaar willen maken. Leegstaande kantoorgebouwen kunnen via de leegstandverordening niet getransformeerd worden naar woonruimte. Een leegstandverordening voor kantoren draagt in Utrecht niet bij aan een betere bezettingsgraad van kantoorruimten. Het opnemen van van kantoorruimte in de leegstandverordening is in de Utrechtse situatie niet efficiënt. Utrecht heeft door intensieve monitoring voldoende zicht op leegstaande kantoorgebouwen. Het aandeel leegstaande kantoren dat actief wordt aangeboden is namelijk zeer laag en daalt al jaren op rij (4,2% in Q2 2022). Enige frictieleegstand is juist wenselijk vanwege renovatie of verduurzaming, groei en doorstroom van bedrijven. Net als bij woonruimten geldt in Utrecht ook een schaarste aan kantoren. De kantoren zijn de komende jaren hard nodig om onze werkgelegenheid mee te laten groeien met de bevolkingsgroei.

Er zijn enkele leegstaande kantoorgebouwen bekend die al langere tijd niet meer in gebruik zijn voor een kantoorfunctie. De gemeente is in contact met de eigenaren. Op enkele binnenstedelijke locaties is renovatie en/of transformatie voorzien maar is de situatie zeer complex c.q. voortgang afhankelijk van externe factoren. Daarnaast zijn met kantoren op bedrijventerreinen lastig verhuurbaar als kantoor en is transformatie naar woonfuncties niet aan de orde is omdat de zware milieucategorie in de weg zit. Een meldplicht of boete lost in die situaties niets op.

Leegstandverordening in verhouding tot de regeling opkoopbescherming
Indien de woonruimte onder de regelgeving van de opkoopbescherming valt, kan er gekeken worden naar de gronden om een verhuurvergunning aan te vragen zoals limitatief opgesomd in artikel 3.4.5 van de Huisvestingsverordening Regio Utrecht 2019. Dit wordt besproken in het leegstandoverleg. Ook als een andere vergunning is aangevraagd dient de eigenaar zich te houden aan de termijnen bepaald in de leegstandbeschikking.

Leegstandverordening in verhouding tot tweede woningen
Een tweede woning is één zelfstandige woonruimte die niet dient als hoofdverblijf voor de gebruiker(s). De eigenaar van een tweede woning heeft zijn “hoofdverblijf” elders. De woonruimte wordt dus wel gebruikt, maar er staat niemand in het BRP ingeschreven. Het is in Utrecht toegestaan één tweede woning te gebruiken. Bijvoorbeeld wanneer iemand hier af en toe vanwege werkzaamheden in Utrecht verblijft. Voor het in eigendom hebben van één tweede woning geldt in Utrecht alleen de meldplicht uit de leegstandverordening. Indien de eigenaar meer leegstaande woonruimten bezit, dan is de leegstandverordening onverkort van toepassing.

Leegstandverordening niet voor Toegelaten Instellingen
In de leegstandverordening zonderen we toegelaten instellingen uit. Dit zijn stichtingen of verenigingen die werken op het gebied van de volkshuisvestiging. De urgentie voor het gebruik van woonruimte staat bij deze organisaties niet ter discussie en daarom sturen zij actief op het beperken van leegstaande woonruimte. Voor deze organisaties wordt een andere leegstandsaanpak gevolgd die beter aansluit bij de bestaande prestatieafspraken en het convenant woonfraude.

Afspraken over leegstand in relatie tot onderhoud, renovatie of nieuwbouw worden vastgelegd in de prestatieafspraken tussen gemeente en woningcorporaties. Eventuele afspraken over tijdelijke verhuur van woonruimten in geval van groot onderhoud, renovatie en nieuwbouw is ook onderdeel van het Algemeen Sociaal Plan (ASP). Overige leegstaande woningen worden middels een korter proces door corporatie en gemeente opgelost. Deze afspraken over leegstand wordt geborgd in de prestatieafspraken. Een meldplicht van leegstaande woonruimten zorgt voor een verhoging van de administratieve werkzaamheden aan kant van de toegelaten instelling en bij de gemeente. De capaciteit kan effectiever ingezet worden op de controle en handhaving van langdurige leegstand van andere woonruimten.

Eigendomsrecht
Met het experiment met de Leegstandwet conform artikel 6t Besluit Crisis- en herstelwet heeft de gemeente extra mogelijkheden om leegstand in woonruimten te bestrijden. Deze maatregelen (waaronder het opleggen van een maximale marktconforme huurprijs en de eigenaar verplichten voorzieningen te treffen in de woonruimte) kunnen worden beschouwd als een regulering van het eigendomsrecht zoals deze is neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Dit is slechts toelaatbaar indien de regulering gerechtvaardigd is. Dit houdt in dat voldaan moet zijn aan de onderstaande drie voorwaarden.

1. *De maatregel moet bij wet voorzien zijn. Dat betekent dat de beperking voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar in de toepassing moet zijn.*

De bevoegdheid tot het instellen van een leegstandverordening is neergelegd in artikel 2 van de Leegstandwet. De mogelijkheden en contouren ervan zijn tevens neergelegd in de Leegstandwet, maar vinden eveneens hun grondslag in artikel 6t van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (eenentwintigste tranche) en artikel 2.4 van de Crisis- en herstelwet. Het werkingsgebied en de voorwaarden zijn in de leegstandverordening Utrecht toegespitst op gemeente Utrecht. De maatregel is hiermee voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar.

2. *De beperking moet noodzakelijk zijn in het algemeen belang. Dit wil zeggen dat de maatregel een legitiem doel dient.*
   Vanwege de grote schaarste aan woonruimten is het noodzakelijk om leegstand van woonruimten tegen te gaan, zodat de bestaande woningvoorraad zo optimaal mogelijk benut wordt. De maatregelen in de leegstandverordening zijn bedoeld om woningleegstand te bestrijden en is daarmee noodzakelijk in het algemeen belang.
3. *Er moet sprake zijn van een "fair balance" tussen de mate van regulering van het eigendomsrecht van woningeigenaren en het daarmee gediende algemeen belang.*

a. *Is de inbreuk op het eigendomsrecht noodzakelijk voor het beoogde doel? Dit wil zeggen of het middel geschikt en noodzakelijk is om het doel te bereiken.*
   Om te kunnen spreken van een ''fair balance'' geldt voor de maatregelen in de leegstandverordening in de eerste plaats dat de maatregel noodzakelijk is om het doel (bestrijding van leegstand van woonruimte) te bereiken. De Leegstandwet en het experiment op grond van artikel 6t van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (eenentwintigste tranche) bieden mogelijkheden voor de gemeente om leegstand van woonruimten op te lossen. Deze kunnen afhankelijk van de feitelijke situatie verschillen en zijn daardoor uitermate geschikt om in individuele gevallen leegstand op te heffen. De leegstandmelding, de leegstandbeschikking en de verplichtende voordracht zijn afdwingbaar met een last onder dwangsom, waardoor eigenaren op een effectieve wijze kunnen worden bewogen om de leegstand in de woonruimte op te lossen. De maatregelen in de leegstandverordening zijn daarom noodzakelijk voor het beoogde doel.
b. *Er zijn geen andere oplossingen of andere mogelijkheden om het probleem op te lossen (subsidiariteit)*
   Zonder de extra maatregelen voortkomend uit het experiment op grond van artikel 6t van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (eenentwintigste tranche) heeft de gemeente Utrecht niet effectieve instrumenten om eigenaren ertoe te bewegen de woonruimte weer te laten bewonen. Overigens bevat de leegstandverordening zelf al verschillende minder verstrekkende alternatieven die afhankelijk van de situatie en de reden van leegstand kunnen worden ingezet. Aan de eisen van subsidiariteit wordt daarom voldaan.
c. *Het gebruik van de bevoegdheden is in verhouding met het beoogde doel gelet op de mate en ernst van de problematiek. Middel mag niet erger zijn dan de kwaal (proportionaliteit).*
   Zoals blijkt uit jurisprudentie bij artikel 1 EP mag om te kunnen spreken van een ''fair balance'', de overheidsinmenging niet leiden tot een buitensporige last. Er moet echter vooropgesteld worden dat de overheid een grote mate van vrijheid toekomt om in het algemeen belang, vooral met het oog op sociale en economische doelstellingen, bepaald beleid te voeren waarbij inmenging plaats kan vinden in eigendomsrechten (een ruime margin of appreciation).
   De extra maatregelen in de leegstandverordening acht de gemeente proportioneel. De gemeente zal allereerst altijd in overleg gaan met de eigenaar. Het overleg is bedoeld om de reden van leegstand in de woonruimte te achterhalen. De gemeente zal in alle redelijkheid nagaan wat de mogelijkheden zijn om de woonruimte weer te kunnen bewonen en zal deze afspraken vastleggen in de leegstandbeschikking. De gemeente kan in de beschikking een maximale marktconforme huurprijs opleggen aan de eigenaar. Met deze leegstandbeschikking kan het de eigenaar verboden worden een excessieve huurprijs aan te houden waardoor leegstand ontstaat of in stand gehouden wordt, in een gemeente waar schaarste is aan woonruimten. Daarnaast kan de gemeente bepalen

welke voorzieningen de eigenaar moet treffen om de woonruimte geschikt te maken voor gebruik (onderdeel a) en hier een termijn voor stellen De voorzieningen die van de eigenaar worden verlangd gaan niet verder dan de eisen die de gemeente nu al stelt aan de kwaliteit van woonruimten. Daardoor wordt het eigendomsrecht niet verder beperkt of gereguleerd.

Handhaving

Toezicht en handhaving is erop gericht om de naleving van de leegstandverordening te controleren en indien nodig handhavend op te treden om zo overtredingen te corrigeren. Het toezicht op de Leegstandwet en de leegstandverordening wordt uitgevoerd door toezichthouders van de gemeente Utrecht.

De leegstandverordening geeft het college de mogelijkheid om bij een overtreding van artikel 3, 6 en 8 van de leegstandverordening en artikel 7.3 van de Leegstandwet bestuursrechtelijk handhavend optreden door het opleggen van een bestuurlijke boete, overeenkomstig de in bijlage 1 opgenomen tabel. In de tabel is een differentiatie aangebracht in de hoogte van de boetes. Voor een meer evenredig boetebeleid is onderscheid gemaakt tussen particuliere - en een professionele verhuurder.
Op het moment dat de gemeente een overtreding constateert, dan wordt een bestuurlijke boete opgelegd aan de eigenaar van de woonruimte. De boete is niet gericht op herstel van de overtreding maar op het bestraffen en daarmee voorkomen van een (volgende) overtreding. Het betreft een onvoorwaardelijke verplichting en kan dus niet voorwaardelijk worden opgelegd. De boete kan worden opgelegd in combinatie met een last onder dwangsom. Burgemeester en wethouders kunnen slechts wegens bijzondere omstandigheden afwijken van de genoemde bedragen in Bijlage 1 van deze verordening (artikel 5.46, derde lid, Algemene wet bestuursrecht). Het college kan de boete verlagen als er sprake is van verminderde verwijtbaarheid (artikel 5.41, Algemene wet bestuursrecht). De overtreder zal in beginsel de verminderde verwijtbaarheid aannemelijk moeten maken.

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

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

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

a. eigenaar

Onder eigenaar wordt verstaan degene die bevoegd is een woonruimte in gebruik te geven. Dat kan naast de eigenaar ook een beheerder of een andere, door de eigenaar gemachtigde, partij zijn.

b. leegstaan

In de Leegstandwet wordt er voor het begrip leegstaan geen onderscheid gemaakt tussen het leegstaan van gebouwen en het leegstaan van woonruimten. In deze leegstandverordening gaat het enkel over woonruimten. Hieronder wordt verstaan het niet of niet krachtens een zakelijk of persoonlijk recht in gebruik zijn dan wel een gebruik dat de kennelijke strekking heeft afbreuk te doen aan de werking van de Leegstandwet of deze leegstandverordening.

Een woonruimte wordt aangemerkt als leegstaand indien niemand daar zijn woonadres heeft als bedoeld in artikel 1.1. onder o, onder 1°, van de Wet basisregistratie personen. In deze wet wordt onder woonadres verstaan:

1. het adres waar betrokkene woont, waaronder begrepen het adres van een woning die zich in een voertuig of vaartuig bevindt, indien het voertuig of vaartuig een vaste stand- of ligplaats heeft, of, indien betrokkene op meer dan één adres woont, het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste dagen zal overnachten;
2. het adres waar, bij het ontbreken van een adres als bedoeld onder 1, betrokkene naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derde van de tijd zal overnachten.

c. Tweede woning

Een tweede woning is één zelfstandige woonruimte die niet dient als hoofdverblijf voor de gebruiker(s). De eigenaar van een tweede woning heeft zijn hoofdverblijf elders. De woonruimte wordt dus wel gebruikt, maar er staat niemand in het BRP ingeschreven. Het is in Utrecht toegestaan één tweede woning te gebruiken. Voor het in eigendom hebben van één tweede woning geldt in Utrecht alleen de meldplicht uit de leegstandverordening.

d. wet

Het begrip wet verwijst naar de Leegstandwet.

e. woonruimte

Onder woonruimte wordt verstaan een besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden. Deze definitie is overgenomen uit de Huisvestingswet 2014. Het begrip ‘gebouw’ in de Leegstandwet omvat ook woonruimte. Het begrip ‘woonruimte’ is in de leegstandverordening afzonderlijk gedefinieerd. Daarmee wordt duidelijk dat de leegstandverordening alleen betrekking heeft op woonruimten

Artikel 2 Aanwijzing werkingsgebied

Het werkingsgebied van dit hoofdstuk omvat alle woonruimten in de gemeente Utrecht met uitzondering van woonruimten in eigendom van toegelaten instellingen hoofdstuk 4 Woningwet.

Artikel 3 Meldplicht

Zodra de woonruimten langer dan zes maanden leegstaat moet de eigenaar van de woonruimten die onder de leegstandverordening valt, de leegstand melden bij burgemeester en wethouders. De melding vindt plaats via een elektronisch formulier op de gemeentelijke website, die door burgemeester en wethouders is vastgesteld. De melding wordt geregistreerd.

Artikel 4 Leegstandlijst
Dit artikel regelt dat burgemeester en wethouders een leegstandlijst bijhouden waarin woonruimten waarvoor een leegstandmelding is gedaan worden opgenomen. Woonruimten waarvan ambtshalve geconstateerd is dat ze leegstaan en waarvan de leegstand, bedoeld artikel 3, eerste lid, gemeld had moeten worden door de eigenaar, worden ook opgenomen op de leegstandlijst.

De BAG-id (Basisregistratie Adressen en Gebouwen) wordt ook opgenomen in de leegstandlijst. De Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) bevat alle officiële, als zodanig toegekende, adressen op Nederlands grondgebied. Een adres is de door de bevoegde gemeente toegekende benaming, bestaande uit de naam van een openbare ruimte, een nummeraanduiding en woonplaats. In de BAG zijn, naast alle adressen, alle panden, verblijfsobjecten, standplaatsen en ligplaatsen geregistreerd. Deze 'objecttypen' zijn afgebakend en voorzien van een unieke aanduiding.

Artikel 5 Leegstandoverleg
Binnen twee maanden na een leegmelding wordt de eigenaar van een woonruimte uitgenodigd voor het leegstandoverleg over het gebruik van de woonruimte. Dit overleg kan uit meerdere gesprekken bestaan. Van dit leegstandoverleg wordt een verslag gemaakt waar de eigenaar een exemplaar van ontvangt.

Artikel 6 Leegstandbeschikking
Artikel 6 bepaalt dat burgemeester en wethouders na het leegstandoverleg een leegstandbeschikking kunnen vaststellen. Het tweede lid bepaalt dat indien de eigenaar geen medewerking verleent aan het leegstandoverleg, burgemeester en wethouders ook een leegstandbeschikking kunnen vaststellen.

Ook kunnen burgemeester en wethouders in de leegstandbeschikking de maximale marktconforme huurprijs vaststellen. Bij het vaststellen van de maximale marktconforme huurprijs zullen burgemeester en wethouders bij niet-geliberaliseerde woonruimten uitgaan van de maximale redelijke huurprijs op basis van het woningwaarderingsstelsel. Voor geliberaliseerde woonruimte is wettelijk geen maximale redelijke huurprijs geregeld. Bij het bepalen van de maximale marktconforme huurprijs voor geliberaliseerde woonruimten zullen burgemeester en wethouders een objectieve methode hanteren die uitgaat van de marktconforme huurprijs voor de woonruimte in de staat waarin het verkeert. De marktconforme huurprijs voor geliberaliseerde woonruimten wordt bepaald door een onafhankelijke taxateur.

Artikel 7 Leegstandbeheer
Burgemeester en wethouders kunnen kwalitatieve eisen vaststellen voor leegstandbeheer van woonruimten, om de positie van de gebruikers te versterken.

Artikel 8 Voordracht gebruiker
Het eerste en tweede lid bepalen dat burgemeester en wethouders aan de eigenaar van een leegstaande woonruimte, een gebruiker kan voordragen zodra die leegstand langer duurt dan twaalf maanden en in de leegstandbeschikking is vastgesteld dat de woonruimte geschikt is voor gebruik overeenkomstig de bestemming. Bovendien geldt dat de voordracht pas wordt gedaan als de eigenaar geen medewerking verleent aan het leegstandoverleg dan wel hetgeen is overeengekomen tijdens het leegstandoverleg niet nakomt.

Een gebruiker kan één of meer natuurlijke personen of een rechtspersoon zijn. Als er een voordracht tot stand zal komen, wordt contact opgenomen met het huurteam. Het huurteam adviseert huurders en woningzoekenden en zijn een bekende partij in Utrecht die kosteloos toegankelijk is. Het huurteam houdt vanaf inschakeling een lijst woningzoekenden bij die als gebruiker voorgedragen kunnen worden door de

gemeente. De volgorde is gebaseerd op inschrijfduur oftewel hoe lang een persoon op de lijst staat bij het huurteam.

Als voor gebruik van de woonruimte voorzieningen nodig zijn om weer op redelijkerwijze tot gebruik te kunnen dienen, kunnen burgemeester en wethouders bij de voordracht een termijn aangeven waarbinnen de eigenaar de aan te geven voorzieningen moet treffen. Het derde lid bepaalt dat de verplichtende voordracht vervalt indien de eigenaar binnen drie maanden een overeenkomst is aangegaan met een andere gebruiker, die de woonruimte binnen een redelijke termijn, dat wil zeggen twee maanden nadat die overeenkomst tot stand is gekomen, in gebruik neemt.

Artikel 9 Bestuurlijke boete en last onder dwangsom
Burgemeester en wethouders kunnen een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van de meldplicht. De hoogte van deze boete staat in de tabel in bijlage 1. Onder professional wordt verstaan de eigenaar die twee of meer woonruimten in bezit heeft bestemd voor bedrijfsmatige activiteiten. Denk bijvoorbeeld aan woonruimten die bestemd zijn voor de verhuur. De ratio achter het verschil in boetebedragen is dat van professionals bij uitstek te verwachten valt dat zij zich houden aan de geldende regelgeving op de Utrechtse woningmarkt.

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

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

Artikel 10 Inwerkingtreding en citeertitel
Dit artikel bepaalt dat deze verordening op 01-10-2023 in werking treedt en dat deze verordening wordt aangehaald als Verordening leegstand gemeente Utrecht.