TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL **2**

Vergaderjaar 2026-2027

37 033 **Wijziging van de Leegstandwet naar aanleiding van de evaluatie**

Nr. 4 **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 22 juli 2026 en het nader rapport d.d. 29 september 2026, aangeboden aan de Koning door de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 22 juli 2026 en het nader rapport d.d. 29 september 2026, aangeboden aan de Koning door de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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

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

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

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

[1] Voorbeelden van andere gebouwen zijn winkelpanden, horecagelegenheden en onderwijsgebouwen.

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

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

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

a. Systematiek van de Leegstandwet

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

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

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

b. Experimenten met de Leegstandwet

Om gemeenten meer slagkracht te geven bij het bestrijden van leegstand is in 2019 de mogelijkheid gecreëerd om te experimenteren met afwijkingen van de Leegstandwet.[3] Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt in twee gemeenten: Amsterdam en Utrecht. In het kader van het experiment gelden verkorte termijnen waarbinnen eigenaren leegstand moeten melden, kan het college met een leegstandbeschikking verdergaande

---

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

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

eisen stellen aan de eigenaar van een leegstaande woonruimte en kunnen gemeenteraden in hun leegstandverordening voorzien in de mogelijkheid van gedwongen verhuur.

c. Evaluatie van de (experimenten met de) Leegstandwet

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

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

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

d. Inhoud van het wetsvoorstel

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

De Afdeling neemt waar dat in de maatschappelijke discussie over woningnood de indruk bestaat dat leegstand omvangrijker is dan zij door de regering wordt geschat. Tegen de

---

[4] RIGO, Evaluatie van de Leegstandwet (2024), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31560, nr. 54, p. 31.
[5] RIGO, Evaluatie van de Leegstandwet (2024), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31560, nr. 54, hoofdstuk 5
[6] Met administratieve leegstand wordt bedoeld dat een pand volgens de Basisregistratie personen onbewoond is, er volgens het Algemeen bedrijvenregister geen bedrijf gevestigd is én in de door het CBS bijgehouden Landelijke voorziening waardering onroerende zaken geen gebruiker bekend is. RIGO, Evaluatie van de Leegstandwet (2024), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31560, nr. 54, p. 25.
[7] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4 'Leegstandmonitor Centraal Bureau voor de Statistiek' en Kamerstukken II 2024/25, 31 560, nr. 54, p. 3.
[8] Leegstandmonitor 2025.
[9] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.4 'Leegstandmonitor Centraal Bureau voor de Statistiek', figuur 2.
[10] Kamerstukken II 2024/25, 31560, nr. 54, p. 6.

achtergrond van het nijpende woningtekort en de grondwettelijke zorgplicht van de overheid om zich sterk te maken voor voldoende woongelegenheid, onderkent de Afdeling het belang om te doen wat mogelijk is zodat de woningvoorraad beter wordt benut.[11] Dat het wetsvoorstel naar verwachting slechts beperkt kan bijdragen aan afname van het tekort aan woonruimte doet daar niet aan af. Om het beschikbare potentieel zoveel mogelijk te benutten, is het van belang dat gemeentebesturen met de Leegstandwet uit de voeten kunnen.

2. Verhouding tussen het wetsvoorstel en andere maatregelen

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

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

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

De Afdeling wijst erop dat het niet zonder meer voor de hand ligt dat een leegstandbelasting en de instrumenten uit het wetsvoorstel elkaar versterken. Uit de evaluatie van de Leegstandwet valt op te maken dat de meeste gemeenten contact met eigenaren als het belangrijkste onderdeel van een leegstandaanpak zien. De in de wet opgenomen meldplicht biedt een manier om dat contact te leggen.[19] De omstandigheid

---

[11] Artikel 22, tweede lid, van de Grondwet.
[12] RIGO, Evaluatie van de Leegstandwet (2024), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31560, nr. 54, p. 88.
[13] Kamerstukken II 2024/25, 31560, nr. 54, p. 7.
[14] Het amendement Stultiens c.s., Kamerstukken II 2025/26, 36735, nr. 18 heeft geleid (tot artikel 221a Gemeentewet.
[15] Bij de Afdeling is het ontwerp voor het Besluit versterking regie volkshuisvesting W04.26.00214 /1) aanhangig. Artikel II, onderdeel C van dat ontwerpbesluit introduceert met artikel 4.34, eerste lid onder c van het Besluit kwaliteit leefomgeving een gemeentelijke verplichting om in een volkshuisvestingsprogramma het beleid ter voorziening in de woonbehoefte binnen de bestaande woningvoorraad te beschrijven. Bestrijding van leegstand vormt daar een onderdeel van, aldus de nota van toelichting bij het ontwerp voor het Besluit versterking regie volkshuisvesting, algemeen deel, paragraaf 2.4.4 'Beleid om te voorzien in de woonbehoefte binnen de bestaande voorraad onder 'Leegstand'.
[16] Artikel 1, onderdeel A en artikel III van het wetsvoorstel.
[17] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.6 'Wijziging begripsbepaling leegstaan en gebouw'.
[18] In de toelichting is enkel uiteengezet waarom de regering vindt dat de instrumenten uit de Leegstandwet verenigbaar zijn met het eigendomsrecht zoals dat wordt beschermd door het Eerste Protocol bij het EVRM; zie de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 6.1, 'Eigendomsrecht'.
[19] RIGO, Evaluatie van de Leegstandwet (2024), bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 31560, nr. 54, p. 77.

dat leegstandbelasting wordt geheven kan een eigenaar van een leegstaand gebouw ontmoedigen om aan zijn meldingsplicht te voldoen. De effectiviteit van de leegstandbestrijding kan daardoor onder druk komen te staan. In de toelichting worden de wederzijdse afhankelijkheden tussen de verschillende maatregelen niet onderkend.

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

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

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

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

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

Deze bevoegdheden treden in het eigendomsrecht en zijn verstrekkend. Met het oog op

[20] 'Dit kan bijvoorbeeld door het zelf in gebruik nemen door de eigenaar, met behulp van reguliere of

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

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

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

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

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

Evenmin is gekozen voor afzonderlijke wettelijke criteria voor incidenteel gebruik, zoals de aard, omvang, duur of regelmaat van het gebruik. Dergelijke criteria kunnen behulpzaam zijn bij de feitelijke beoordeling, maar lenen zich vanwege de verscheidenheid aan woonruimten, gebouwen en gebruiksvormen niet voor een

---

tijdelijke verhuur of via een leegstandbeheerder.' Zie de memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.3 'De leegstandbeschikking'.
[21] Zie aanwijzing 2.8 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[22] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.6, 'Wijziging begripsbepaling leegstaan en gebouw'.
[23] Memorie van toelichting, artikelsgewijs deel, artikel I, onderdeel A.
[24] Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.6, 'Wijziging begripsbepaling leegstaan en gebouw'.

uitputtende begripsbepaling. De bestaande definitie biedt voldoende ruimte om aan de hand van de concrete feiten en omstandigheden vast te stellen of daadwerkelijk gebruik plaatsvindt. Zij voorkomt bovendien dat louter incidenteel gebruik of schijngebruik aan de toepassing van de wet in de weg staat, doordat ook gebruik dat kennelijk is gericht op het ontgaan van de wet onder de definitie valt.

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

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

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

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

In de derde plaats kan worden gewezen op de vaststelling van de voorgeschreven minimale termijnen voor de geschiktheids- en ingebruiknameverplichting en de modaliteiten voor toepassing van de verlengingsmogelijkheden voor het college. In dit verband is van belang dat er factoren kunnen zijn die (deels) zijn gelegen buiten de invloedssfeer van eigenaren die de nakoming van de geschiktheids- en ingebruiknameverplichting kunnen belemmeren. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een eigenaar die door het gemeentebestuur wordt verplicht tot ingebruikname, door datzelfde gemeentebestuur verplichtingen opgelegd krijgt die in de weg staan aan ingebruikname. Dat eén activiteit planologisch toegestaan is, betekent immers niet dat

---

[25] Voorgesteld artikel.4, derde lid, onder a, en voor woningen voorgesteld artikel 7, derde lid, onder a, Leegstandwet.
[26] Artikelsgewijze toelichting op voorgesteld artikel 4, derde lid, onderdeel a, Leegstandwet.
[27] Zie aanwijzing 4.47 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[28] Hier is ook op gewezen in Atr, advies over Wet aanpak leegstand, 21 augustus 2025, p. 3. De toelichting bij het voorstel geeft hier geen reactie op.
[29] Op grond van voorgesteld artikel 4, derde lid, onderdeel d, en artikel 7, derde lid, onderdeel f, van de Leegstandwet.

er geen andere eisen aan het gebouw of het gebruik daarvan gesteld kunnen worden. Denk aan bouwtechnische aspecten,[30] welstandstoetsen omgevingsvergunningen en exploitatievergunningen.[31] In de consultatie is gewezen op onder meer 'due diligence onderzoeken' en onderhandelingen voorafgaand aan verhuur of ingebruikname.[32] Daarnaast kunnen ook externe maatschappelijke ontwikkelingen een rol spelen bij de (voortduring van de) leegstand, zoals schokken op de vastgoed(huur)markt en netcongestie. Uit de toelichting blijkt niet of bij het bepalen van de minimale termijnen (en verlengingsmogelijkheden) waarbinnen ruimtes gebruiksklaar moeten worden gemaakt en in gebruik moeten worden geven, met deze factoren rekening is gehouden.[33] Het is wenselijk dat de toelichting hierop ingaat, mede met het oog op de definitieve vaststelling van de termijn door het college, dat hierbij te maken heeft met een spectrum van normering door het voorstel. Dit gaat van ruime beoordelingsvrijheid ('een in de beschikking gestelde termijn') en minimale termijnen ('ten minste drie maanden') tot een redelijke termijn.[34] Tot slot is onduidelijk in hoeverre de tweedverlengingsmogelijkheid van de termijnen zich verhoudt tot de eerste verlengingsmogelijkheid.[35]

c. Conclusie

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

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

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

In de derde plaats bepalen de voorgestelde artikelen 4, zesde lid, en 7, zesde lid, uitdrukkelijk welke omstandigheden het college bij het bepalen en verlengen van een termijn betrekt. Het gaat onder meer om de aard en omvang van de handelingen, publiekrechtelijke besluiten, privaatrechtelijke toestemmingen, afhankelijkheid van derden, verrichte inspanningen en overige omstandigheden die redelijkerwijs niet voor

---

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

rekening van de betrokkene behoren te komen. Daaronder kunnen, afhankelijk van het geval, vergunningprocedures, bouwtechnische onderzoeken, due diligence, marktontwikkelingen en netcongestie vallen. De toelichting is dienovereenkomstig aangevuld.

Ten slotte is in het vijfde lid van de artikelen 4 en 7 uitdrukkelijk verwezen naar het verzoek, bedoeld in het vierde lid. Daarmee is duidelijk dat het vijfde lid de beslissingsbevoegdheid van het college regelt en geen tweede, zelfstandige verlengingsmogelijkheid bevat. De termijn kan slechts eenmaal worden verlengd.

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

4. Evaluatie

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

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

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

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

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

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

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

---

[36] Artikel IV van het wetsvoorstel. De Afdeling wijst erop dat de evaluatiebepaling niet is opgesteld volgens aanwijzing 5.58 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Naar de letter vraagt de evaluatiebepaling onderzoek te doen naar de effecten van wijzigingen in deze wijzigingswet, in plaats van in de Leegstandwet.
[37] Memorie van toelichting, artikelsgewijs deel, artikel IV.
[38] Hierover onderdeel 5.1 van het Beleidskompas.
[39] Zie over wetsevaluaties het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 16 april 2025 over het voorstel van wet tot modernisering van de regels voor beroepsonderwijs, educatie en voortijdig schoolverlaten Caribisch Nederland (W05.25.00094 /1), Kamerstukken II 2025/26, 36878, nr. 4, punt 6 en de daar genoemde eerdere adviezen.

bepalingen over samenloop en overgangsrecht toe te voegen.

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