
Juridisch Handboek: Transformatie en renovatie van vastgoed



Mr. M.A. Wintgens
Mr. J.J. Hoekstra
Prof. dr. R.N.G. van der Paardt

Juridisch Handboek: Transformatie en renovatie van vastgoed

2^{de} geheel herziene druk, april 2019

ISBN/EAN: 978-94-92952-12-7





Voorwoord

In Nederland staat (nog steeds) veel kantoorruimte, winkelruimte en maatschappelijk vastgoed leeg en die leegstand neemt iedere dag toe. Voorts is een sterke toename te zien van hergebruik van bestaande gebouwen. Het is dan ook niet bevreemdend dat transformatie en renovatie de afgelopen jaren een grote vlucht hebben genomen. Het is onze verwachting dat de komende jaren het aantal transformaties en renovaties alleen nog maar meer zal toenemen. Verder zien wij dat in toenemende mate ook op gebiedsniveau naar transformatie wordt gekeken.

Afgelopen jaren zijn er veel ontwikkelingen geweest op het gebied van transformatie en renovatie, terwijl de vorige editie van dit boek getiteld “Juridische aspecten van leegstand en transformatie van vastgoed” uit 2015 stamt. Het was dan ook tijd voor een grondige update. Daarnaast vinden wij het een lacune dat de fiscale aspecten slechts zeer summier behandeld werden. Vandaar dat in overleg met de uitgever ervoor gekozen is om een nieuwe volledig geüpdatete versie van het boek uit te brengen, inclusief een uitgebreid fiscaal hoofdstuk van de hand van Professor René van der Paardt.

Dit juridisch handboek over transformatie en renovatie van vastgoed gaat in op veel praktische- en innovatieve oplossingen. Zowel omgevingsrechtelijke onderwerpen als civielrechtelijke en fiscale onderwerpen passeren de revue. Daarnaast wordt ingegaan op het sloopfonds¹, de Transformatie-PPS en het transformatiefonds, alsook op fiscale onderwerpen als btw, overdrachtsbelasting en fiscale optimalisatie bij transformatie, renovatie en leegstand. Het boek is bedoeld voor juristen, fiscalisten en voor iedereen die zich professioneel met transformatie bezighoudt.

Veel van wat wij eerder – in onder meer het bij Berghauser Pont Publishing uitgegeven boek “Leegstand en ruimte, in het bijzonder van kantoren” uit 2012 en de vorige editie van dit boek getiteld “Juridische aspecten van leegstand en transformatie van vastgoed” uit 2015 – schreven en voorspelden, is uitgekomen.² Zo gaven wij aan te verwachten dat de Leegstandverordening op basis van de Wet kraken en leegstand zelden zou worden toegepast en dat het door diverse publieke en private stakeholders voorgestelde sloopfonds niet van de grond zou komen, welke verwachtingen ook zijn uitgekomen. Verder hebben wij voorgesteld om duurzaamheidseisen in het Bouwbesluit op te nemen ten aanzien van bestaande gebouwen en inmiddels (2018) is dat ook gebeurd.

In dit boek hebben wij onze praktijkervaring en kennis verwerkt. Gezien ook het grote belang van fiscale aspecten bij transformatie en renovatie, is (als gezegd) in vergelijking met de vorige editie van dit boek een hoofdstuk over fiscaliteit toegevoegd. Het doel van dit boek is een zo compleet mogelijk overzicht te geven van de juridische aspecten met betrekking tot transformatie, renovatie en de bestrijding van leegstand.

1 Wij doelen hierbij op het sloopfonds zoals genoemd in het Convenant aanpak leegstand van kantoren d.d. 27 juni 2012. Zie nader hoofdstukken 3.2.3 en 9.2.

2 Wij merken op dat delen van dit boek zijn gebaseerd op onze boeken uit 2012 en 2015, alsook op “Een verkenning van de mogelijkheden om leegstand van kantoren te bestrijden, anno 2011”, M.A. Wintgens en J.J. Hoekstra, TBR 2011/95, “Oplossing voor leegstand van kantoren en winkels”, vastgoedmarkt, Joost Hoekstra en Marc Wintgens, 5 november 2013, p. 55 - 56 en “Oplossing voor leegstand: het leegstandonttrekkingsfonds en de kantoren- en/of winkel-PPS”, mr. J.J. Hoekstra en mr. M.A. Wintgens, tijdschrift Huurrecht in de praktijk, december 2013, p. 228, 233.

Voor opmerkingen houden wij ons vanzelfsprekend van harte aanbevolen.
april 2019.

Marc Wintgens, Joost Hoekstra en René van der Paardt

Inhoudsopgave

Voorwoord / V

Lijst van afkortingen / XI

1. LEESWIJZER

2. LEEGSTANDWET
 - 2.1 Inleiding / 3
 - 2.2 Leegstandwet / 3
 - 2.3 Strafrechtelijke toepassing / 16
 - 2.4 Hoofdstuk V Leegstandwet / 17
 - 2.5 Huisvestingswet (2014) / 18
 - 2.6 Samenvatting / 18

3. BELEID MET BETREKKING TOT TRANSFORMATIE VAN LEEGSTAANDE GEBOUWEN
 - 3.1 Inleiding / 21
 - 3.2 Rijksbeleid leegstand (van kantoren) / 25
 - 3.3 Rijksbeleid ruimtelijke ordening / 29
 - 3.4 (Toekomstige) Omgevingswet / 31
 - 3.5 Decentraal beleid / 35
 - 3.6 Samenvatting / 37

4. WETGEVING MET BETREKKING TOT TRANSFORMATIE I
 - 4.1 Inleiding / 39
 - 4.2 Wro en Wabo / 39
 - 4.3 Grondbeleid / 49
 - 4.4 Samenvatting / 55

5. WETGEVING MET BETREKKING TOT TRANSFORMATIE II
 - 5.1 Inleiding / 57
 - 5.2 Crisis- en herstelwet / 57
 - 5.3 Tijdelijk en permanent afwijken van bestemmingsplan / 62
 - 5.4 Wet VET / 66
 - 5.5 Bouwbesluit 2012 / 66
 - 5.6 Luchtkwaliteit en geluidhinder / 68
 - 5.7 Samenvatting / 70

- 6. OVERIGE INSTRUMENTEN TEN BEHOEVE VAN TRANSFORMATIE EN RENOVATIE
 - 6.1 Inleiding / 71
 - 6.2 Overige instrumenten met een wettelijke basis / 71
 - 6.3 Instrumenten zonder een wettelijke basis / 87
 - 6.4 Samenvatting / 95

- 7. UITVOERING VAN TRANSFORMATIE EN RENOVATIE
 - 7.1 Inleiding / 97
 - 7.2 Uitvoeringsmodellen / 97
 - 7.3 Intellectuele eigendomsrechten met betrekking tot transformatie en renovatie / 107
 - 7.4 Samenvatting / 108

- 8. PUBLIEK PRIVATE SAMENWERKING (PPS)
 - 8.1 Inleiding / 109
 - 8.2 PPS: Algemeen / 109
 - 8.3 PPS-mogelijkheden bij transformatie, renovatie en leegstand: Transformatie-PPS / 116
 - 8.4 Aanbestedingsrecht en staatssteun: relevantie bij transformatie, renovatie en leegstand / 128
 - 8.5 Samenvatting / 134

- 9. FONDSVORMING
 - 9.1 Inleiding / 135
 - 9.2 Sloopfonds / 135
 - 9.3 Transformatiefonds / 138
 - 9.4 Samenvatting / 145

- 10. FISCALE ASPECTEN BIJ TRANSFORMATIE, RENOVATIE EN LEEGSTAND
 - 10.1 Inleiding / 147
 - 10.2 Btw (omzetbelasting) / 147
 - 10.3 Overdrachtsbelasting / 159
 - 10.4 Samenloop overdrachtsbelasting en btw / 173
 - 10.5 Transformatie en renovatie / 178

- 11. EPILOOG

LITERATUURREGISTER

BIJLAGEN

- BIJLAGE 1 LEEGSTANDWET
- BIJLAGE 2 MODEL LEEGSTANDVERORDENING VAN VNG
- BIJLAGE 3 WET RUIMTELIJKE ORDENING (GEDEELTELIJK)
- BIJLAGE 4 WET ALGEMENE BEPALINGEN OMGEVINGSRECHT (GEDEELTELIJK)
- BIJLAGE 5 BESLUIT RUIMTELIJKE ORDENING (GEDEELTELIJK)

BIJLAGE 6 BRIEFWISSELING MET MINISTER BLOK MET BETREKKING TOT DE VER-
DUURZAMINGSPLICHT VOOR BESTAAND VASTGOED

Trefwoordenregister / 225

Lijst van afkortingen

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
ABRS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AIFM-Richtlijn	Europese Richtlijn betreffende de beheerder van alternatieve beleggingsinstellingen
AMvB of AmvB	Algemene maatregel van Bestuur
AVA-2013	Algemene Voorwaarden voor Aanneming van werk 2013
Aw	Auteurswet
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B en W	Burgemeester en Wethouders
B.V. / BV	besloten vennootschap
Bao	Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten
Barro	Besluit algemene regels ruimtelijke ordening
BDU	brede doeluitkering
BIM	Building Information Modeling
Bor	Besluit omgevingsrecht
BR	Tijdschrift Bouwrecht
Breem/BREEAM	Building Research Environmental Assessment Method
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
btw	Belasting over de Toegevoegde Waarde
BW	Burgerlijk Wetboek
C.V./CV	commanditaire vennootschap
Chw	Crisis- en herstelwet
COM	Europese Commissie
D&B	ontwerp en uitvoering
DAEB	Diensten Algemeen Economisch Belang
DBFM(O)/DBFMO	Design Build Finance Maintain (Operate)
DNR 2011	De Nieuwe Regeling 2011
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EPC	energieprestatiecoëfficiënt
EU	Europese Unie
EVRM	Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
Ffw	Flora- en faunawet
Fido, Wet	Wet Financiering decentrale overheden
FIN	Ministerie van Financiën
FMN	Facility Management Nederland
GEM	gemeenschappelijke grondexploitatiemaatschappij

GOM	gemeenschappelijke opstalontwikkelingsmaatschappij
GS	Gedeputeerde Staten
HvJEU	Hof van Justitie van de Europese Unie
Hvw	Huisvestingswet
Hvw 2014	Huisvestingswet 2014
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IenM/I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IPO	Interprovinciaal Overleg
IVBN	Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed in Nederland
LJN	Landelijk Jurisprudentie Nummer
Luvo	Wet inzake de luchtverontreiniging
Lw	Leegstandwet
m.e.r.	milieueffectrapportage
m.nt.	met noot
N.V.	Naamloze Vennootschap
Nbw 1998	Natuurbeschermingswet 1998
NEPROM	Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
OPERA-criteria	<i>objectief bepaalbaar belang; een persoonlijk of individueel belang, waarmee de persoon zich onderscheidt van anderen; een eigen belang, niet het belang van een ander; een rechtstreeks belang (er moet voldoende causaal verband aanwezig zijn tussen de gevolgen van het besluit en het geraakte belang) en een actueel belang (belang dat niet gericht is op een toekomstige onzekere gebeurtenis).</i>
Ovb	Overdrachtsbelasting
PbEG	Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen
PPS	publiek private samenwerking
ROZ	Raad voor Onroerende Zaken
Ruddo	Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden
RVB	Rijksvastgoedbedrijf
RVOI 1987	Regeling van de Verhouding tussen Opdrachtgever en adviserend Ingenieursbureau 1987
SER	Sociaal Economische Raad
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte
TBR	Tijdschrift voor Bouwrecht
UAV 1989	Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de Uitvoering van Werken 1989
UAV 2012	Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de Uitvoering van Werken 2012
UAV-GC 2005	Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen 2005
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vof/VOF	vennootschap onder firma
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VwEU	Verdrag inzake de werking van de Europese Unie

Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wft	Wet op het financieel toezicht
Wgh	Wet geluidhinder
Wkl	Wet kraken en leegstand
Wm	Wet milieubeheer
woz/WOZ/Woz	Wet waardering onroerende zaken
Wro	Wet ruimtelijke ordening
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud)
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten

1. Leeswijzer

Opbouw van het boek

Dit hoofdstuk omschrijft de inhoud van dit boek op hoofdlijnen. Voor een samenvatting van de hoofdstukken wordt verwezen naar de laatste paragraaf van ieder hoofdstuk.

In hoofdstuk 2 staat de Leegstandwet centraal. Aan bod komt allereerst de Wet kraken en leegstand, welke deel uit maakt van de Leegstandwet. Het doel van de Wet kraken en leegstand is tweeledig: enerzijds wordt kraken strafbaar gesteld, anderzijds krijgen gemeenten een nieuw instrument om leegstand van kantoren te bestrijden: de leegstandverordening. Dit boek concentreert zich op het laatste en besteedt slechts zeer kort aandacht aan de strafrechtelijke toepassing van deze wet. Hoofdstuk V van de Leegstandwet bevat bijzondere bepalingen omtrent de huur en verhuur van leegstaande woningen en gebouwen, welke per 1 juli 2013 zijn verruimd. Deze bepalingen worden in dit hoofdstuk besproken.

In hoofdstuk 3 wordt het overheidsbeleid met betrekking tot transformatie van leegstaande gebouwen besproken. Daarbij komt ten eerste het rijksbeleid aan bod, achtereenvolgend ten aanzien van kantoren, winkels en maatschappelijk vastgoed. Verder wordt het rijksbeleid ten aanzien van ruimtelijke ordening (kort) besproken alsmede het wetsvoorstel voor de (toekomstige) Omgevingswet. Tot slot wordt de aanpak van leegstand op lokaal niveau (in het bijzonder in Amsterdam en Rotterdam) besproken.

Het omgevingsrecht speelt een zeer belangrijke rol bij de transformatie van leegstaande gebouwen. Daaraan zijn dan ook twee samenhangende hoofdstukken gewijd. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de Wet ruimtelijke ordening, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de diverse flexibiliteitsmogelijkheden van deze wetten. Verder wordt uitgebreid stilgestaan bij de jurisprudentie over leegstand in verband met bestemmingsplanprocedures, onder meer in relatie tot de ladder van duurzame verstedelijking. Ook het juridische instrumentarium op basis waarvan leegstaande panden kunnen worden verworven of onteigend ten behoeve van ter plaatse te realiseren nieuwbouw wordt toegelicht. Voorts komt het onderwerp planschade aan bod. Hoofdstuk 5 besteedt onder meer aandacht aan de Crisis- en herstelwet alsmede de mogelijkheden en procedures om tijdelijk af te wijken van het bestemmingsplan. Verder worden in dit hoofdstuk onder meer het Bouwbesluit 2012 en (zeer kort) de aspecten lucht en geluid besproken.

In hoofdstuk 6 wordt een aantal overige instrumenten ter bestrijding van leegstand en met betrekking tot transformatie van leegstaande gebouwen besproken. Deze instrumenten zijn onder te verdelen in instrumenten mét en zonder een wettelijke basis. De instrumenten met een wettelijke basis betreffen onder meer de contractuele exploitatie- of gebruiksverplichting, waarbij in geval van uitgifte van gronden door gemeenten contractueel de verplichting op de eigenaar of erfpachter wordt gelegd, om het te realiseren gebouw ook daadwerkelijk te gebruiken en in gebruik te houden; voorts wordt nog ingegaan op het contracteren over ruimtelijke ontwikkelingen, de vrijwillige verwijderingsbijdrage, de vrijwillige herverkaveling, de Green Lease-constructie, pop-up concepten, tijdelijke huurcontracten en de recent ingevoerde verduurzamingsverplichting voor bestaand vastgoed. Daarnaast komt er in dit hoofdstuk een aantal (overwegend) publiekrechtelijke instrumenten aan de orde, waarvoor een wettelijke grondslag ontbreekt: de verhandelbare ontwikkelrechten, waarbij een ontwikkelaar het recht krijgt een nieuwe bestemming te ontwikkelen, nadat deze (eerst) leegstand heeft aangepakt; de verwijderingsbijdrage, waarbij een bijdrage dient te worden betaald indien men nieuwbouw wenst te realiseren; de leegstandtaks voor als een bestaand gebouw langer dan een bepaalde periode leegstaat; en tot slot de (verplichte) stedelijke herverkaveling, waarvan de mogelijkheid van een wettelijke regeling thans wordt onderzocht.

Hoofdstuk 7 handelt over de uitvoering van transformatie en bespreekt diverse uitvoeringsmodellen: het traditionele bouwmodel, het bouwteam, het Design en Build-model, alsmede enkele andere modellen. Voorts wordt kort stilgestaan bij de persoonlijkheidsrechten van de architect en enige fiscale aspecten in geval van transformatie.

In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op het onderwerp publiek-private samenwerking (PPS) en wordt de Transformatie PPS geïntroduceerd. PPS wordt veelvuldig gebruikt bij onder meer gebiedsontwikkelingen en binnenstedelijke (her)ontwikkelingen. Deze structuur is eveneens goed bruikbaar voor het bestrijden van leegstand en voor transformatie. Door het sluiten van een PPS-contract, kan een koper van een leegstaand gebouw bijvoorbeeld meer zekerheid krijgen door het maken van afspraken over gemeentelijke medewerking aan transformatie van kantoren naar woningen. Op haar beurt kan de gemeente een PPS-contract gebruiken om leegstand te bestrijden. Dit hoofdstuk bespreekt voorts de mogelijkheden voor toepassing van het Design Build Finance Maintain (Operate) (DBFMF(O))-contract en “PPS-light” in relatie tot het bestrijden van leegstand en het bevorderen van transformatie. Tot slot komen de onderwerpen aanbesteding en staatssteun in verband met leegstand en transformatie aan bod.

Een mogelijke oplossing om leegstand tegen te gaan respectievelijk te verminderen, zou de oprichting van een fonds kunnen zijn. Hierover gaat hoofdstuk 9. Dat fonds zou dan binnen een bepaalde regio of gemeente, oude leegstaande respectievelijk leegkomende gebouwen kunnen opkopen. Het doel van een dergelijk fonds is om leegstand tegen te gaan en het maken van winst voor de aandeelhouders of participanten door bijvoorbeeld herontwikkeling, transformatie of verkoop. Een dergelijk fonds noemen wij een transformatiefonds. Verder wordt stilgestaan bij het “Convenant aanpak leegstand kantoren” d.d. 27 juni 2012 (hierna ook te noemen het “Convenant”) en het daaruit voortvloeiende fonds dat ook wel het sloopfonds wordt genoemd.

In hoofdstuk 10 wordt ingegaan op de fiscale aspecten, met name de heffing van omzetbelasting (btw) en overdrachtsbelasting bij transformatie, renovatie en leegstand.