

# Artikelen

TBR 2011/95

## Een verkenning van de mogelijkheden om leegstand van kantoren te bestrijden, anno 2011

Mr. M.A. Wintgens en mr. J.J. Hoekstra<sup>1</sup>

### 1. Inleiding

#### 1.1 Leegstandproblematiek

*‘De grote omvang van de structurele leegstand van kantoren in Nederland neemt problematische vormen aan. Een hoge structurele leegstand is verspilling van ruimte en kapitaal en is ook voor de ruimtelijke en economische ontwikkeling nadelig. Dit moet met vereende krachten worden aangepakt!’*

Aldus luidde de slotverklaring van de kantorentop van 25 mei 2010, waarbij verschillende vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, Rijk, beleggers, ontwikkelaars en gebruikers van kantoren aanwezig waren.<sup>2</sup> Een ieder - markt en overheid - is het er dan ook over eens: de leegstand van kantoren in Nederland neemt ernstige vormen aan en moet worden bestreden. De Nederlandse Bank ziet de structurele leegstand bij het commercieel vastgoed als een grote bedreiging voor de financiële sector. Ter illustratie enige cijfers: uit een medio 2010 door het (toenmalige) Ministerie van VROM uitgevoerd onderzoek bleek dat in Nederland maar liefst 6,7 miljoen m<sup>2</sup> kantoorruimte leeg staat. In de grote steden is de situatie het meest alarmerend: zo staat in Amsterdam circa 17% van de kantoorruimte leeg. Het landelijk gemiddelde bedraagt bijna 14%.

#### 1.2 Actieprogramma minister

Mede in vervolg op de hierboven geciteerde slotverklaring heeft Minister Schultz van Haegen (Infrastructuur en Milieu, welk ministerie de ‘leeg-

standportefeuille’ van VROM heeft overgenomen) op 7 maart 2011 de Tweede Kamer het Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren toegezonden.<sup>3</sup> Haar aanpak rust op drie pijlers: 1) herontwikkeling, transformatie en sloop, 2) maatregelen om het functioneren van de kantorenmarkt op lange termijn te verbeteren en 3) betere regionale ruimtelijke planning, programmering en afstemming. De minister kondigt (in haar begeleidende brief) aan de ‘mogelijkheden om planologische, juridische en fiscale regels<sup>4</sup> beter te benutten om leegstand aan te pakken’ te zullen bekijken en zoekt ‘naar kansen om belemmeringen in huidige wetten en regels voor sloop en transformatie (kantoren gebruiken voor andere doeleinden) weg te nemen.’<sup>5</sup> Rode draad in het door de minister beoogde beleid lijkt te zijn dat gemeenten terughoudend moeten zijn met nieuwbouw. De burgemeester van Amsterdam deed daar enige tijd later nog een scheepje bovenop: de gemeente zal louter nog nieuwbouw toestaan, wanneer de ontwikkelaar eerst een oud (leegstaand) kantoorpand sloopt. De gemeente Rotterdam volgt de Amsterdamse lijn: via het principe ‘nieuw voor oud’ moeten ontwikkelaars in ruil voor nieuwbouw een bepaalde hoeveelheid incurante vierkante meters kantoorruimte uit de markt halen.<sup>6</sup> Zodoende lijkt de leegstandsrekening bij ontwikkelaars te worden gelegd en worden eigenaren van leegstaande panden - wanneer zij (wel) nieuwbouw mogen ontwikkelen - tegelijkertijd beloofd.<sup>6</sup>

1 Marc Wintgens is advocaat bij AKD. Joost Hoekstra is advocaat bij Straatman Koster.

2 De slotverklaring is te downloaden van [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

3 Het Actieprogramma is te downloaden van [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

4 Eventuele fiscale oplossingen voor de leegstandproblematiek laten wij in dit artikel buiten beschouwing.

5 De gemeente Rotterdam tekende daartoe op 13 april 2011 een convenant met twintig marktpartijen.

6 Wij stonden eerder kritisch stil bij dit beleid, zie M.A. Wintgens en J.J. Hoekstra, ‘Leg leegstandsrekening niet neer bij (duurzame) bouwer’, *Cobouw* 21 maart 2011, p. 11, M.A. Wintgens en J.J. Hoekstra, ‘Opkoopfonds kan leegstand bestrijden’, *Financieel Dagblad*, 7 april 2011 en Joost Hoekstra en Marc Wintgens, ‘Rekening leegstand niet voor de ontwikkelaar’, *Property.NL Magazine* nr. 8, 17 mei 2011.

### 1.3 Oplossingen

In de periode na de kantorentop van mei 2010 zijn er van diverse kanten verscheidene oplossingen voor de leegstandproblematiek aangedragen. De Vereniging Nederlands Gemeenten ('VNG') heeft eind maart 2011 de Handreiking *'Leegstand te lijf'* uitgebracht, waarin door de VNG enkele oplossingen om leegstand aan te pakken, in beeld worden gebracht.<sup>7</sup> Een deel van de (door de VNG en anderen aangedragen) oplossingen is gebaseerd op bestaande wet- en regelgeving zoals de Wet ruimtelijke ordening ('Wro'), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ('Wabo'), de Wet kraken en leegstand ('Wkl'), de Leegstandwet ('Lw') en de Huisvestingswet ('Hvw'); een deel van de geopenbare oplossingen kent (vooralsnog) geen (uitdrukkelijke) wettelijke grondslag, zoals (al dan niet verhandelbare) ontwikkelrechten, de leegstandtaks en de verwijderingsbijdrage. Het leek ons tijd de tot op heden aangedragen oplossingen in vogelvlucht in kaart te brengen, hetgeen wij in § 2 zullen doen. Onze bespreking heeft niet de intentie uitputtend te zijn, maar is vooral bedoeld als (nadere) aanzet voor een (juridisch) debat omtrent de leegstandproblematiek en het door de minister aangekondigde onderzoek naar oplossingen.

In § 3 dragen wij - als bijdrage aan het debat - twee mogelijke oplossingen aan. Ten eerste stellen wij voor een fonds (al dan niet in PPS-vorm) op te richten, dat binnen een bepaalde gemeente, regio of provincie oude, leegstaande kantoorgebouwen tegen marktwaarde opkoopt.<sup>8</sup> Dat brengt als belangrijke voordelen met zich dat beleggers en ontwikkelaars hun leegstaande kantoorgebouwen tegen redelijke voorwaarden van de hand kunnen doen, alsook dat de nieuwbouwmarkt van kantoren niet op slot gaat. Zo blijft het mogelijk om duurzame nieuwbouw te realiseren. De opgekochte panden kunnen gesloopt of getransformeerd worden. Ten tweede noemen wij de - meer op de toekomst gerichte - mogelijkheid

om in grond- en erfpachttuigfevereenkomsten een exploitatieverplichting voor de eigenaar c.q. erfpachter op te nemen. Wij ronden af met een korte conclusie (§ 4).

## 2. Bestaande en aangedragen instrumenten

### 2.1 Bestemmingswijziging

Een oplossing voor leegstand kan zijn om het leegstaande pand een andere bestemming te geven, bijvoorbeeld een woonbestemming.<sup>9</sup> De Rijksadviseur voor Cultureel Erfgoed<sup>10</sup> meent dat de in 2008 in werking getreden Wro daarvoor 'een gouden gelegenheid' biedt. Wij betwijfelen dit. Deze wet - tezamen met de op 1 oktober 2010 in werking getreden Wabo (in beginsel is voor herbestemming (ook) een omgevingsvergunning nodig) - vereenvoudigt en versnelt de procedure tot bestemmingswijzigingen danwel het bouwen of gebruiken in afwijking van de vigerende bestemming weliswaar enigszins, maar het enkel wijzigen van een bestemming biedt geen oplossing voor leegstand. Daarvoor is toch echt een gebruiker nodig.

Stadig en Minderhoud gaven eerder in dit tijdschrift een helder overzicht van de planologische instrumenten waarmee herbestemming door gemeenten kan worden bevorderd.<sup>11</sup> Kort samengevat noemen zij de volgende opties:

- a. het wijzigen van het bestaande bestemmingsplan voor een heel gebied<sup>12</sup>;
- b. de flexibilisering van het bestemmingsplan (wijzigingsplan);
- c. het postzegelbestemmingsplan voor een concreet leegstand gebouw;
- d. de Wabo-anticipatie (voorbereidingsbesluit)<sup>13</sup>;
- e. het 'Wabo-projectbesluit'<sup>14</sup>;
- f. de structuurvisie in combinatie met variant c of d;

7 De Handreiking is te downloaden van [www.vng.nl](http://www.vng.nl).

8 Wij bespraken deze mogelijke oplossing eerder in de in voetnoot 6 genoemde publicaties.

9 Voor de goede orde: wij doelen hier op de situatie waarin het leegstaande pand - na herbestemming - aangepast wordt ten behoeve van de nieuwe bestemming, en *niet* de later aan de orde komende situatie waarin leegstaande panden worden verworven c.q. onteigend, gesloopt en vervolgens ter plaatse nieuwbouw plaatsvindt. Gemeenten dienen er overigens op bedacht te zijn dat, wanneer zij bestaande kantoren herbestemmen tot minder lucratieve bestemmingen dan kantoren, de eigenaren mogelijk planschade lijden.

10 Zie p. 15 van zijn rapport, dat is te downloaden van de site [www.oudekaartnederland.nl](http://www.oudekaartnederland.nl).

11 D.B. Stadig en E.A. Minderhoud, 'Herbestemming, regelgeving en gemeente', *TBR* 2011/3, p. 14-23.

12 Stadig en Minderhoud bedoelen, als wij het goed zien, dat de bestemmingen in het te wijzigen bestemmingsplan worden verruimd, en niet dat het bestemmingsplan voorziet in een geheel nieuwe gebiedsontwikkeling.

13 Hiermee bedoelen Stadig en Minderhoud de variant waarin de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit ex artikel 3.7 Wro neemt en verklaart dat een postzegelplan wordt voorbereid en dat het verboden is het gebruik van de aangewezen grond te wijzigen, maar dat bij omgevingsvergunning van dat verbod kan worden afgeweken, voor zover het betreft het herbestemmen van gebouwen die langer dan een zekere periode leegstaan.

14 In andere woorden: de omgevingsvergunning waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan.

- g. de Regeling Kruiemelgevallen<sup>15</sup>;  
 h. het omgevingsvergunningvrij bouwen<sup>16</sup>.

Met betrekking tot de varianten d, g en h concluderen Stadig en Minderhoud - ons inziens terecht - dat deze (nagenoeg) niet bruikbaar zijn. Variant d vereist een wetswijziging: wanneer een aanvraag betrekking heeft op een activiteit die weliswaar in overeenstemming is met de afwijkingsregels van het voorbereidingsbesluit, maar in strijd is met het bestemmingsplan, dan zal die afwijking (alsnog) moeten worden vergund met een 'Wabo-projectbesluit'<sup>17</sup>, oftewel variant e. Varianten g en h zijn slechts bruikbaar wanneer het herbesteding in andere bestemmingen dan woonruimte betreft, omdat uit artikel 5 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht ('Bor') volgt dat het aantal woningen in dergelijke gevallen gelijk moet blijven. Dat is, wanneer een kantoorpand in woonruimte wordt getransformeerd, uiteraard niet het geval.

Voor variant a en (in mindere mate) voor variant b geldt dat deze veel tijd (en dus geld) kosten; de bestemmingsplan- en - zo nodig - exploitatieplanprocedure dient doorlopen te worden. Bovendien geldt voor alle varianten dat, willen zij enig concreet effect hebben, er uiteraard nog wel passende gebruikers voor de herbestede panden zijn benodigd, hetgeen geen sinecure lijkt. Zulks ligt natuurlijk anders wanneer zich een concrete initiatiefnemer aandient voor de herbesteding van het leegstaande pand. Om die reden menen wij dat varianten c en e - het postzegelplan voor een concreet leegstaand pand respectievelijk het 'Wabo-projectbesluit', en wel ten behoeve van een concreet initiatief - het meest bruikbaar zijn. Het opstellen van een exploitatieplan zal in dat geval wellicht niet nodig zijn, omdat de initiatiefnemer - aangezien hij er groot belang bij heeft dat het postzegelplan wordt vastgesteld c.q. het besluit wordt genomen - waarschijnlijk wel bereid zal zijn een anterieure overeenkomst te sluiten (waardoor het kostenverhaal anderszins is verzekerd).<sup>18</sup> Idealiter worden varianten c of e toegepast, in samenhang met variant f (structuurvisie), omdat een structuurvisie een goede 'kapstok' biedt voor de - voor zowel het postzegelplan als het 'Wabo-projectbesluit' benodigde - goede ruimtelijke onderbouwing en daarin de samenhang tussen de

verschillende 'anti-leegstand'-projecten tot uiting kan komen.<sup>19</sup>

Voor alle duidelijkheid: herbesteden alleen - via welke variant dan ook - volstaat niet, hetgeen in het bijzonder geldt wanneer herbesteding plaatsvindt ten behoeve van woondoeleinden. Allereerst dient acht te worden geslagen op het Bouwbesluit. Woningen die ontstaan na (of door) transformatie - dat wil zeggen: herbesteding van een bestaand pand ten behoeve van woondoeleinden - hoeven in principe niet te voldoen aan de nieuwbouweisen voor woningen uit het Bouwbesluit, mits daarvan door B en W bij ontheffing is afgeweken.<sup>20</sup> Als het aan Minister Donner van Binnenlandse Zaken ligt, hoeven B en W overigens vanaf 2012 in dat geval geen ontheffing meer te verlenen.<sup>21</sup> In de sfeer van brandveiligheid speelt het Gebruiksbesluit nog een rol bij transformatie. Daarnaast speelt milieuwetgeving een rol bij een dergelijke transformatie, in het bijzonder de Wet geluidhinder ('Wgh'). De Wgh maakt onderscheid tussen bestaande en nieuwe situaties. Transformatie van een kantoor- naar een woongebouw valt in beginsel in de laatste categorie. In veel gevallen zal alsdan een zogenaamd hogere waardenbesluit ten behoeve van de woonfunctie nodig zijn.<sup>22</sup>

Daarenboven valt of staat het effectief aanpakken van leegstand van kantoren - zoals reeds gememooreerd - met het vinden van passende gebruikers. De eerder genoemde burgemeester van Amsterdam verwacht leegstaande panden te kunnen vullen met studenten en kunstenaars. Het is zeer de vraag of deze groepen graag een verlaten kantorenpark willen bevolken en of huisvesting van doelgroepen met doorgaans een hoge omloopsnelheid, een lange termijn-oplossing is. Ons inziens - in § 3 werken wij dit nader uit - kunnen gemeenten zich beter richten op sloop en (duurzame) herontwikkeling ter plaatse.

## 2.2 Onteigening

Wanneer zich omvangrijke leegstand voordoet en passende gebruikers niet te vinden zijn, ligt de keuze voor sloop en nieuwe gebieds- en projectontwikkeling ter plaatse voor de hand. Doorgaans is de gemeente geen eigenaar van de (in dat geval:

15 Stadig en Minderhoud doelen daarmee op artikel 4 lid 9 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht, dat de mogelijkheid biedt om - in strijd met het bestemmingsplan - een omgevingsvergunning te verlenen voor het gebruik van een binnen de bebouwde kom gelegen gebouw van maximaal 1.500 m<sup>2</sup> te wijzigen, al dan niet in samenhang met inspannende bouwactiviteiten.

16 Zie artikel 3 van bijlage II bij het Bor.

17 Zie artikel 2.12 Wabo.

18 Zie artikel 6.12 lid 2 sub a en artikel 6.23 Wro.

19 Vergelijk de Handreiking 'Leegstand te lijf' van de VNG, p. 18.

20 Zie artikel 1.11 Bouwbesluit.

21 Zie Gemeente.nu, 23 maart 2011.

22 Zie artikel 110a e.v. Wet geluidhinder.

te slopen) opstallen. In Amsterdam bijvoorbeeld heeft doorgaans de gemeente bloot eigendom van de grond, welke in erfpacht is uitgegeven, en is de erfpachter eigenaar van de opstallen. De erfpachter zal dan door de gemeente in beginsel onteigend kunnen worden (met als planologische grondslag bijvoorbeeld het nieuwe bestemmingsplan).<sup>23</sup> Vanwege het gebrek aan een huurder kunnen de leegstaande kantoren (vanwege de kennelijk lage potentiële huurwaarde) relatief goedkoop worden verworven. Bovendien hoeven er in het geval van leegstand geen huurders of gebruikers schadeloos te worden gesteld. *Louter* leegstand vormt geen grondslag voor onteigening. Alleen wanneer niet meer in gebruik zijnde kantoorpanden dermate in verval zijn geraakt of verminkt dat zij de omgeving in ernstige mate ontsieren, kan de eigenaar (in geval van erfpacht: van de opstallen) door de gemeente worden onteigend, van welke mogelijkheid in de praktijk zelden gebruik wordt gemaakt.<sup>24</sup>

### 2.3 Huisvestingswet / Leegstandwet

De Hwv biedt gemeenten de mogelijkheid om leegstaande kantoren te vorderen voor gebruik als woonruimte gedurende maximaal tien jaar. Van dat instrument maken gemeenten zelden gebruik. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de vier grote gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) geven aan dat dit komt omdat gemeenten het traject van vorderen te arbeidsintensief vinden en bovendien niet in de rol van eigenaar/verhuurder willen belanden. Voor eigenaren van leegstaande panden lijkt dit instrument op het eerste gezicht niet zo gek: de gemeente moet er voor zorgen dat de eigenaar de huur ontvangt, het pand goed wordt bewoond en het na tien jaar weer in goede staat wordt teruggegeven. Weinig leegstaande kantoren zullen echter - zonder kostbare verbouwing - geschikt zijn voor bewoning. De betekenis van dit instrument voor de leegstandproblematiek is daarom zeer beperkt.

Ook de betekenis van de Leegstandwet is voor de onderhavige leegstandproblematiek uiterst beperkt. De Leegstandwet biedt - kort samengevat - de mogelijkheid tot tijdelijke verhuur van woonruimte, waarbij de huurbescherming ten dele niet geldt.<sup>25</sup> Voor het beter gebruiken van leegstaande woningen biedt de Leegstandwet uitkomst en wordt deze (vooral door woningcorporaties) regelmatig toegepast. Voor het terugdringen van leegstand in kantoren biedt de Leegstandwet slechts uitkomst, wanneer deze kantoren eenvoudig als woonruimte zijn in te zetten, hetgeen zelden het geval zal zijn.<sup>26</sup> Wij laten deze wet daarom verder onbesproken.<sup>27</sup>

### 2.4 Wet kraken en leegstand

Onder de ondertekenaars van de slotverklaring van de kantorentop van 25 mei 2010 bevond zich de Amsterdamse wethouder Van Poelgeest. Amsterdam is (voor zover ons bekend) ook de eerste gemeente die de handschoen heeft opgepakt: op 12 januari jl. zag de notitie 'Leegstand in Amsterdam: inzet op gebruik, aanpak van leegstand' het levenslicht. Eén van de speerpunten van de notitie is het uitwerken van een Leegstandverordening niet-woonruimte. B en W van Amsterdam hebben (naar wij begrepen) de conceptverordening dit voorjaar aan de raad voorgelegd.<sup>28</sup>

De Amsterdamse Leegstandverordening is gebaseerd op de per 1 oktober 2010 in werking getreden Wkl.<sup>29</sup> Het doel van die wet is tweeledig: enerzijds wordt kraken strafbaar gesteld, anderzijds krijgen gemeenten een nieuw middel om leegstand van kantoren te bestrijden. De gemeenteraad kan in een leegstandverordening aangeven van welke soort gebouwen (niet zijnde woningen) in welke delen van de gemeente de leegstand gemeld moet worden.<sup>30</sup> Wie nalaat leegstand te melden, kan door B en W een eenmalige bestuurlijke boete van € 7.500,- opgelegd krijgen.<sup>31</sup> De van deze boete uitgaande dreiging achten wij (gezien de hoogte) beperkt. Binnen

23 Een zo nu en dan in de praktijk aan de orde zijnde vraag is of een erfpachter zich, wanneer hij in staat en bereid is de door de gemeente gewenste ontwikkeling te realiseren, op zelfrealisatie kan beroepen. In KB 3 september 2010 (no. 10.002448, inzake Amsterdam) heeft de Kroon overwogen 'dat een erfpachter niet in staat wordt geacht de op zijn perceel gelegen bestemmingen zelf te kunnen realiseren nu hij geen eigenaar is van het perceel. Om daartoe in staat te worden gesteld is hij afhankelijk van de medewerking van de eigenaar van de grond.' De vraag is echter of de gemeente die medewerking te allen tijde kan weigeren. Vergelijk HR 5 juni 2009, AB 2009, 327 m.nt. G.A. van der Veen (*Amsterdam/Geschiere*), waarin de weigering door de gemeente (Amsterdam) van privaatrechtelijke toestemming tot het benutten van publiekrechtelijke vergunning (te weten een vergunning tot het innemen van een standplaats) door de Hoge Raad als misbruik van bevoegdheid werd gekwalificeerd.

24 Zie nader art. 77 sub 5 Onteiningswet.

25 Zie artikel 15 en 16 Lw.

26 Zie nader de MvT bij de - hierna te bespreken - Wkl, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 560, nr. 3, p. 20.

27 Wij verwijzen de geïnteresseerde lezer graag naar H.J. Moné en N. Eeken, 'Kraken en leegstand: genezen en voorkomen (II)', *TBR* 2010/42, p. 249-250.

28 Ten tijde van de deadline voor dit artikel was de definitieve verordening nog niet gepubliceerd.

29 Zie nader over de Wkl: M.J.E. Boudesteijn, 'Wet kraken en leegstand; strijd met het EVRM', *BR* 2010/183, p. 945-950. De voornoemde Handreiking 'Leegstand te lijf' van de VNG bevat een Modelverordening en een (zeer beknopte) artikelsgewijze toelichting daarbij.

30 Zie artikel 3 lid 1 Wkl.

31 Zie artikel 18 lid 2 Wkl.

drie maanden na melding vindt er overleg plaats tussen de gemeente en de eigenaar.<sup>32</sup> Na dit overleg kunnen B en W in een leegstandbeschikking vaststellen of het pand (of een gedeelte daarvan) geschikt is voor gebruik.<sup>33</sup> Vervolgens kunnen B en W een gebruiker voordragen. De leegstand moet dan al wel langer duren dan twaalf maanden.<sup>34</sup> Tegelijkertijd met de voordracht kan de eigenaar verplicht worden om binnen een door B en W te bepalen termijn de door hen aan te geven voorzieningen te treffen.<sup>35</sup> Tegen zowel de leegstandbeschikking als de voordracht staat rechtsbescherming bij de bestuursrechter open.<sup>36</sup> Binnen drie maanden na de voordracht moet de eigenaar de voorgedragen gebruiker een huur- of gebruiksovereenkomst voorleggen.<sup>37</sup> Wanneer de eigenaar dit nalaat, kan de gemeente bestuursdwang toepassen of een last onder dwangsom opleggen. Die bevoegdheid zal in redelijkheid moeten worden toegepast, aldus de memorie van toelichting: wanneer de voorgedragen huurder of gebruiker 'onredelijke' eisen (bijvoorbeeld in termen van huurprijs of opzegtermijn) heeft gesteld, is het niet aan de eigenaar te wijten dat geen overeenkomst tot stand is gekomen. Ook zou kunnen blijken dat aan het voorgestelde gebruik 'onredelijk' hoge verbouwingskosten zijn verbonden, waardoor de eigenaar op clementie zou kunnen rekenen, aldus nog steeds de memorie van toelichting.<sup>38</sup> Juist hierin schuilt ons inziens de zwakte van de regeling. Wat zijn onredelijke eisen of kosten? De memorie van toelichting gaat er van uit dat 'kostenneutraliteit' voor de eigenaar redelijk is<sup>39</sup>, maar ook daarmee kan men nog alle kanten op. Overigens kan een gebouw - in het licht van de voornoemde termijnen - ten minste vijftien maanden na de leegstandmelding van de eigenaar blijven leegstaan, voordat B en W daartegen kunnen optreden.<sup>40</sup>

Het is de vraag of gemeenten op grote schaal tot toepassing van de wet zullen overgaan, onder meer vanwege de (naar alle waarschijnlijkheid) hoge uitvoeringskosten. Bovendien valt sterk te betwijfelen of gemeenten wel nieuwe gebruikers kunnen vinden, terwijl de markt daar zelf niet in slaagt. De

toekomst zal leren of de wet uitkomst biedt in de strijd tegen de leegstand.

## 2.5 Verhandelbare ontwikkelrechten

Een (mogelijke) oplossing zonder (uitdrukkelijke) wettelijke grondslag is het systeem van verhandelbare ontwikkelrechten. De Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen ('NEPROM') bepleitte eerder een dergelijke integrale aanpak, waarbij ontwikkelaars, beleggers en gemeenten gezamenlijk hun verantwoordelijkheid nemen.<sup>41</sup> Op locaties waar in samenspraak met de overheid is beslist dat deze 'kansarm' zijn, zullen projectontwikkelaars meer moeten afschrijven op 'kansloze' plannen voor nieuwe kantoren en verder moeten innoveren; op deze locaties zullen beleggers verlies moeten nemen en verouderde panden dienen te herontwikkelen, herbestemmen of slopen, aldus de NEPROM. Deze aanpak zou mogelijk vorm kunnen krijgen aan de hand van genoemde verhandelbare ontwikkelrechten.

Een verhandelbaar ontwikkelrecht is - in vrij algemene zin - een recht, dat een bepaalde waardevermindering ten gevolge van een bestemmingswijziging of -verruiming vertegenwoordigt.<sup>42</sup> Ontwikkelaars zouden deze rechten kunnen verwerven, wanneer zij (eerst) leegstand aanpakken. Bijvoorbeeld: men mag pas een nieuw kantoorpand bouwen, wanneer men een oud kantoorgebouw in gebruik geeft of sloopt.<sup>43</sup> De wetgever voelt hier wellicht wel wat voor. In de memorie van toelichting bij de Wkl stellen de indieners van het wetsvoorstel voor als instrumentarium ter bestrijding van leegstand 'afspraken met projectontwikkelaars dat zij alleen in aanmerking komen voor een nieuwbouwproject als zij elders in de gemeente of regio met oplossingen komen voor leegstaande panden die in hun bezit zijn.'<sup>44</sup> Min of meer vergelijkbare afspraken komt men in het buitengebied tegen: zo pleegt de provincie Limburg louter 'rode' ontwikkelingen in het buitengebied toe te staan, wanneer de ontwikkelaar in kwestie een financiële of fysieke tegenprestatie (bijvoorbeeld: de realisatie van natuur elders)

32 Zie artikel 4 lid 1 Wkl.

33 Zie artikel 4 lid 2 Wkl.

34 Zie artikel 5 lid 1 Wkl.

35 Zie artikel 6 sub b Wkl.

36 Zie *Kamerstukken II 2007/08*, 31 560, nr. 3, p. 35.

37 Zie artikel 7 lid 1 Wkl.

38 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 560, nr. 3, p. 35.

39 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 560, nr. 3, p. 27.

40 M.J.E. Boudesteijn, t.a.p., p. 947.

41 Zie het persbericht van 3 februari 2011, te lezen op [www.neprom.nl](http://www.neprom.nl).

42 Vergelijk M.A.M. Dieperink, 'Verhandelbare ontwikkelingsrechten: Grondbeleidsinstrument voor baatafoming en verevening' (dissertatie), Den Haag: Instituut voor Bouwrecht, 2009, p. 3 en M.A.M. Dieperink, 'Handvatten voor een dwingend vereveningsinstrument', *TBR 2010/120*, p. 640-649.

43 *De facto* komt dit neer op een - in § 2.6 kort te bespreken - leegstandtaks.

44 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 560, nr. 3, p. 22.

levert.<sup>45</sup> Ook burgemeester Van der Laan van Amsterdam en wethouder Wonen, Ruimtelijke Ordening en Vastgoed Karakus van Rotterdam hebben zich in die zin uitgelaten. Wij merkten al eerder<sup>46</sup> op dat daarmee de leegstandsrekening bij ontwikkelaars, bouwers en gebruikers van (toekomstige) kantoorgebouwen wordt gelegd, terwijl eigenaren van leegstaande panden worden beloofd: zij komen 'met voorrang'<sup>47</sup> in aanmerking voor nieuwbouwprojecten. Dat is niet alleen vreemd, maar ook moeilijk in te passen in ons huidig economisch en juridisch systeem. Een uitdrukkelijke wettelijke grondslag voor dergelijke afspraken ontbreekt (vooralsnog), met als gevolg dat deze mogelijk nietig zijn.<sup>47</sup> Het is dan ook geenszins uitgesloten dat ontwikkelaars de contractuele afspraak inhoudende dat zij alleen nieuwbouw mogen ontwikkelen wanneer zij elders in de gemeente of regio leegstand aanpakken, aan de rechter zullen voorleggen.

## 2.6 Leegstandtaks / Verwijderingsbijdrage

Tot slot noemen wij kort de leegstandtaks (op bestaande bouw) en de verwijderingsbijdrage (op nieuwbouw). Ondermeer Dynamis Vastgoedconsultants pleit voor de betaling van een verwijderingsbijdrage indien kantooruimte aan de voorraad wordt toegevoegd op een nieuw te ontwikkelen locatie. De ontvangen verwijderingsbijdrage wordt vervolgens gebruikt als subsidie indien bestaande kantooruimte wordt gesloopt, herontwikkeld of herbested.<sup>48</sup> De NEPROM heeft er op gewezen dat de nieuwbouw die nog wel wordt gerealiseerd onvoldoende kan bijdragen aan een dergelijke subsidieregeling om een substantiële bijdrage te leveren aan herontwikkeling, herbesteding of sloop van leegstaande kantoorpanden. Ten aanzien van de leegstandtaks gaat men er volgens de NEPROM aan voorbij dat het overgrote deel van de leegstand in kantoren zogenoemde partiële leegstand betreft. Oftewel: het betreft vaak slechts enkele verdiepingen van een kantoorgebouw die leeg staan en meestal niet een compleet pand. Door middel van de leegstandsbelasting realiseert men dus evenmin een substantiële subsidiebijdrage ten behoeve van herstructurering, aldus de NEPROM.<sup>49</sup> Onder ontwikkelaars lijkt derhalve weinig draagvlak te bestaan voor deze instrumenten. Hoe dan ook is voor de introductie van de leegstandtaks en/of de verwijderingsbijdrage een wetswijziging nodig: een

dergelijke heffing behoeft op grond van artikel 132 lid 6 Grondwet immers een uitdrukkelijk grondslag in een wet in formele zin (de legaliteits eis). Feitelijk kan - zoals hiervoor reeds aangegeven - min of meer hetzelfde worden bereikt met de hiervoor beschreven verhandelbare ontwikkelrechten, met dien verstande dat ook daar de vraag rijst of dat juridisch (al) mogelijk is.

## 3. Alternatieven

### 3.1 Algemeen

De door ons hierboven besproken instrumenten om leegstand aan te pakken kennen - voor zover zij al een (uitdrukkelijke) wettelijke grondslag hebben - alle hun beperkingen. Zo zijn er weliswaar verschillende (publiekrechtelijke) varianten om te komen tot een bestemmingswijziging, maar met een bestemmingswijziging alleen is de transformatie van een leegstaand kantoorpand naar een (bijvoorbeeld ten behoeve van een woonfunctie) gebruikt pand nog niet afgerond: daarvoor is een gebruiker nodig. Voorts menen wij dat de betekenis van de Huisvestingswet en de Leegstandwet voor de oplossing van de leegstandproblematiek zeer beperkt is. Met de Wet kraken en leegstand is in de (leegstand) praktijk nog geen ervaring opgedaan, maar wij hebben op voorhand onze twijfels bij de effectiviteit van deze wet. Gemeenten kunnen zich in onze optiek dan ook beter richten op sloop en herontwikkeling ter plaatse. Mogelijk biedt het systeem van verhandelbare ontwikkelrechten uitkomst, maar wij trekken de wettelijke grondslag daarvan sterk in twijfel. Voorts legt dat systeem de leegstandsrekening te veel bij partijen - ontwikkelaars, bouwers en gebruikers - waar die rekening ons inziens niet zou behoren te liggen. Het is ons inziens de eigenaar die de winst krijgt, maar ook het verlies op zijn eigendom zal moeten dragen. Voor de leegstandtaks en de verwijderingsbijdrage, tot slot, lijkt weinig draagvlak te bestaan.

Naast voormelde instrumenten, komt ook de markt met (praktische) oplossingen om leegstand - al dan niet in de toekomst - tegen te gaan. Zo is voorgesteld om op toplocaties gebouwen te realiseren van goede kwaliteit maar welke tegelijkertijd makkelijk zijn te transformeren ('het flexibel paleis'), en op mindere locaties goedkoper te bouwen ('het wegwerpkantoor').<sup>50</sup> Verder ziet men dat ontwikkelaars de focus verleggen van nieuwbouw naar herbesteding.

45 Zie hierover het in opdracht van de provincie Limburg opgestelde rapport 'Verhandelbare Ontwikkelingsrechten in Limburg' uit december 2004.

46 Zie de in noot 6 genoemde publicaties.

47 Vergelijk M.A.M. Dieperink, t.a.p., p. 59.

48 De uitwerking van dit voorstel is te lezen op [www.dynamis.nl](http://www.dynamis.nl).

49 Zie het in noot 39 genoemde persbericht.

50 W. Adriaanssen, 'Wegwerpkantoor of flexibel paleis', in het *Magazine van Hevo (360°)*, thema - nummer 1, april 2011, blz. 28-30.

ming.<sup>51</sup> De hierna te bespreken oplossingen passen ons inziens beter bij de (snel wijzigende) markt voor kantoorgebouwen, dan de hiervoor besproken instrumenten.

### 3.2 Leegstandsfonds

Een eerste mogelijke oplossing om leegstand van kantoren tegen te gaan is ons inziens de oprichting van een fonds, dat binnen een bepaalde gemeente of regio oude (lang) leegstaande kantoorgebouwen opkoopt.<sup>52</sup> Het doel van dit opkoop- of leegstandsfonds zou moeten zijn op korte termijn direct leegstand tegen te gaan en op de langere termijn winst te maken door herontwikkeling of verkoop. Een dergelijk opkoopfonds - of beter gezegd leegstandsfonds - kan bestaan uit één of meerdere gemeenten, eventueel aangevuld met de provincie en/of de rijksoverheid. Alsdan is sprake van een louter publiek fonds. Nadeel is in dat geval dat de publieke partijen alle kosten dienen te dragen respectievelijk te financieren en dat zij het gehele economische risico dragen. Daar kan als nadeel aan toegevoegd worden dat de overheid geen vastgoedprofessional is als het betreft beleggingen en (her)ontwikkelingstrajecten. Een oplossing zou erin gelegen kunnen zijn, het leegstandfonds op te zetten in de vorm van een publiek-private samenwerking (PPS), waarbij wordt samengewerkt met een beperkt aantal private partijen, zoals gemeenten dat nu ook al doen bij gebiedsontwikkelingen.<sup>53/54</sup>

Wanneer private partijen participeren, zal het doel van het leegstandsfonds tevens zijn het behalen van winst - zij het op de langere termijn - en niet louter het maatschappelijke doel van leegstandbestrijding. Zonder dat laatste doel zullen private partijen niet in een dergelijke samenwerking stappen, terwijl samenwerking met private partijen nu juist de beste waarborg voor de overheid is dat het bestrijden van leegstand niet ten koste gaat van overheidsmiddelen en dus (op langere termijn) de belastingbetaler. Een (louter) privaat opkoopfonds is in beginsel niet gebonden aan voornoemd maatschappelijk doel. Dat zou anders kunnen zijn indien het privaat opkoopfonds een zogenaamde faciliterende PPS-overeenkomst zou sluiten met één of meerdere gemeenten, waarbij het private opkoopfonds zich verplicht

om leegstand in de opgekochte kantoorpanden tegen te gaan, terwijl desbetreffende gemeente(n) zich verplicht(en) tot eventueel benodigde planologische medewerking.

Wij benoemen onderstaand een aantal essentialia voor een goed werkend opkoopfonds. Indien gekozen wordt voor een PPS waarbij de overheid participant is in het fonds, zal de besluitvorming dusdanig dienen te zijn dat de belangen van zowel de overheids- als private partijen afdoende gewaarborgd zijn. Het ligt dan het meest voor de hand om de besluitvorming tussen enerzijds de publieke en anderzijds de private partijen gelijk te laten zijn. De wijze van besluitvorming zal echter mede afhankelijk zijn van de inbreng van partijen. Voor zover de inbreng dan ook noopt tot een afwijkend besluitvormingstraject, kan ervoor gekozen worden om voor belangrijke besluiten een gekwalificeerde meerderheid op te nemen ter waarborging van de belangen van de minderheidsparticipant. Een ander belangrijk onderwerp bij de oprichting van een gemengd leegstandsfonds is de hoogte van ieders inbreng en de vorm van financiering. Wat dat laatste betreft, kan met name gedacht worden aan projectfinanciering<sup>55</sup>, waarbij afhankelijk van de wensen van partijen ook gekozen kan worden voor verschillende financieringsvormen om differentiatie aan te brengen in risico en rendement.<sup>56</sup> Voorts is van belang de hoogte van de koopprijs ten opzichte van de taxatiewaarde, meer in het bijzonder dat bij aankoop van leegstaande panden de reële marktwaarde - voor oude, leegstaande kantoorgebouwen - wordt betaald. In veel gevallen zal dat ertoe leiden, dat de eigenaar alsdan zijn verlies dient te nemen en in geval van een bankfinanciering zal hij moeten zorgdragen voor aflossing van de eventuele restschuld. Zonodig zou er nog voor gekozen kunnen worden - indien de eigenaar nu het verlies niet (geheel) wil nemen - om deze risicodragend te laten meedelen in het resultaat van het leegstandsfonds op het betreffende kantoorgebouw; voorts zou een joint venture aangegaan kunnen worden tussen het leegstandsfonds en de eigenaar, dan wel specifiek voor dit object een fonds kunnen worden opgericht met de eigenaar. Daartegenover staat dan dat de aankoopprijs voor het fonds lager zal zijn en het economisch risico wordt gedeeld met de eigenaar. Van belang

51 Zie ondermeer interview met Coen van Oostrum, directeur van OVG, in *Property.nl Magazine* nr. 8, mei 2011.

52 Dit is door ons reeds eerder voorgesteld in de in voetnoot 6 genoemde publicaties.

53 Zie ook het rapport van de Adviescommissie Plabeka, getiteld '*De problemen van vandaag oplossen met de instrumenten van de toekomst*' d.d. 21 april 2011. Voor bepaalde gevallen is voornoemde commissie eveneens voorstander van de oprichting van een opkoopfonds van oude leegstaande kantoorgebouwen.

54 Vanzelfsprekend kunnen ook private partijen zelf een opkoopfonds starten, met als doel gericht leegstaande kantoorgebouwen op te kopen.

55 Projectfinanciering betreft de financiering van een specifiek project of object, waarbij de financier met name geïnteresseerd is in de kasstroom en winst uit het project of object zelf en het object als onderpand dient voor de terugbetaling van de financiering. Zie bijvoorbeeld Brealy, Myers, Allen, 'Corporate Finance', 2006. Zie bijvoorbeeld ook Hörchner, hoofdstuk B5 'Projectfinanciering' in *Handboek Projectontwikkeling* (uitgave Neprom) 2008.

56 Voor decentrale overheden geldt wel dat zij zijn gebonden aan de voor hen geldende wet- en regelgeving inzake financiering, waaronder de Wet financiering decentrale overheden en Regeling uitzettingen en derivaten decentrale overheden.

blijft - zowel gezien vanuit staatssteunrisico als het belang voor de publieke en (met name ook de) private participanten - dat de werkelijke marktwaarde wordt betaald, zijnde de waarde van een leegstaand kantoorgebouw.

Onderdeel van de afspraken tussen - publieke en private - partijen kan ook zijn op welke wijze de publieke partijen hun publiekrechtelijk instrumentarium zullen inzetten ten behoeve van de doelen van het leegstandsfonds. In dat kader kan gedacht worden aan medewerking aan bestemmingswijzigingen, het inzetten van de Wet voorkeursrecht gemeenten of de Onteigeningswet, maar ook aan het verkrijgen van subsidies voor herontwikkeling en afspraken over prioriteiten van toekomstige ontwikkelingen binnen een bepaalde gemeente. Het maatschappelijk doel zal - als het aan gemeenten ligt - in de praktijk waarschijnlijk ruimer zijn dan het tegengaan van leegstand (denk aan het stimuleren van duurzaam bouwen en 'het nieuwe werken'). Voorts zullen er duidelijke afspraken tussen de participanten gemaakt dienen te worden: bijvoorbeeld binnen welke termijn het kantoorgebouw in gebruik of gesloopt dient te zijn of wat dat gebruik minimaal moet inhouden. Verder zou bij verkoop door het fonds van een door haar verworven kantoorgebouw aan een derde, in de leveringsakte een kwalitatieve verplichting en/of een kettingbeding met boete kunnen worden opgenomen, waarbij de nieuwe eigenaar zich verplicht het kantoorgebouw blijvend te behouden voor leegstand en deze aldus te verplichten het gebouw in gebruik te laten zijn danwel te slopen.<sup>57</sup>

De rechtsvorm van het leegstandsfonds zal mede afhankelijk zijn van de verdere - ook fiscale en aanbestedingsrechtelijke - doeleinden van partijen. Gedacht kan worden aan een BV, een CV-BV constructie of een NV-structuur, maar ook bijvoorbeeld een VOF zou - bij fondsen die beperkt zijn tot één of twee kantoorgebouwen - een gepaste rechtsvorm kunnen zijn. De rijksoverheid zou de oprichting van leegstandsfondsen die voldoen aan de hiervoor genoemde respectievelijk nader door de overheid gestelde eisen, tegemoet kunnen komen met bepaalde voordelen, zoals vrijstelling van overdrachtsbelasting bij aankoop en garantiestellingen ten opzichte van financiers. Dat geldt ook voor faciliterende PPS-contracten tussen één of meerdere overheidspartijen en het private leegstandsfonds, voor zover die aan deze eisen voldoen. Die eisen dienen vanzelfsprekend dusdanig te zijn, dat geen sprake is van staatssteun.

### 3.3 Exploitatie- of gebruiksverplichting

Een tweede mogelijke oplossing zou de volgende kunnen zijn. Gemeenten kunnen bij de gronduitgifte in erfpacht- en koopovereenkomsten een regeling opnemen om leegstand van kantoren tegen te gaan. Dit zou kunnen door middel van een contractuele exploitatie- of gebruiksverplichting, zoals die ook geldt voor veel huurders van kantoorruimte<sup>58</sup>, maar dan voor erfpachters en eigenaren inhoudende dat het (op te richten) kantoorgebouw in gebruik dient te zijn en te blijven. Wat 'gebruik' precies inhoudt, welke percentages van het gebouw alsdan minimaal in gebruik dienen te zijn en hoelang een kantoorgebouw leeg moet staan wil er sprake zijn van een schending van de gebruiksverplichting, kan specifiek in de contractuele exploitatie- of gebruiksverplichting worden opgenomen, evenals de sanctie op schending daarvan. Voor wat betreft dat laatste kan gedacht worden aan een (oplopende) boete voor iedere dag, week of maand dat de schending voortduurt, de verplichting aan de eigenaar om te verhuren aan een door de gemeente aangedragen huurder en als ultieme sanctie de verplichting tot sloop, zonodig door of in opdracht van de gemeente maar voor rekening en risico van de eigenaar. Aldus wordt de eigenaar respectievelijk erfpachter verplicht een gebruiker of huurder in het leegstaande kantoorgebouw te plaatsen, ook indien die gebruiker of huurder niet bereid is de door de eigenaar respectievelijk erfpachter gewenste vergoeding te betalen. Het is daarbij goed mogelijk dat de markthuur (beduidend) lager is dan de door de eigenaar respectievelijk erfpachter gewenste vergoeding. De eigenaar respectievelijk erfpachter zal dan genoeg moeten nemen met de markthuur of als alternatief moeten overgaan tot herontwikkeling of sloop, omdat anders mogelijkerwijs de hiervoor geschetste sancties in werking treden. Vanuit het oog van (de algemene beginselen van) behoorlijk bestuur ligt het naar onze mening overigens in de rede om (mede gezien de ingrijpendheid van de geschetste ultieme sanctie) een 'hardheidsclausule' op te nemen.

Een contractuele gebruiksverplichting biedt vanzelfsprekend geen soelaas voor in het verleden uitgegeven gronden, maar is ons inziens wel een oplossing om leegstand in de toekomst tegen te gaan, althans voor gronden die door gemeenten worden uitgegeven. De contractuele gebruiksverplichting zou bij de uitgifte als kwalitatieve verplichting (inhoudende dat het gebouw niet anders gebruikt kan worden dan in overeenstemming met de gebruiksverplichting) en kettingbeding met boete kunnen worden vast-

<sup>57</sup> Zie ook § 3.3.

<sup>58</sup> Zie art. 6.1 van de Algemene Bepalingen van het ROZ-model Kantoorruimte 2003

gelegd in de leverings- of erfpachttakte.<sup>59</sup> De vraag daarbij is nog in hoeverre financiers een dergelijke bepaling problematisch vinden. Het hypotheekrecht wordt immers gevestigd op een onroerende zaak met als beperking voornoemde gebruiksverplichting. Het is echter ook in het belang van de financiers dat het kantoorgebouw verhuurd wordt. Echter, de ultieme sanctie - sloop - tast de waarde van de onroerende zaak aan en aldus ook het belang van de bank. In de hypotheekakte zou daar rekening mee kunnen worden gehouden, in de zin dat indien de gemeente een dergelijke sanctie aanzegt en/of het onderpand gedurende een bepaalde periode leegstaat, de lening opeisbaar wordt en (zo nodig) de hypotheekhouder het recht heeft de executie te starten. Onderdeel van de gebruiksverplichting in de leverings- of erfpachttakte zou dan kunnen zijn, dat de gemeente bij aanzegging van de sloop de beperkt gerechtigden eveneens zal aanschrijven en dat indien de executie door de hypotheekhouder binnen een bepaalde termijn na aanzegging wordt gestart, de aangezegde verplichting tot sloop (tijdelijk) wordt opgeschort.

Naar huidige wet- en regelgeving is een gebruiksverplichting als hiervoor bedoeld louter bij grond- of erfpachttuitgifte op te leggen; een dergelijke verplichting kan niet als voorwaarde aan een omgevingsvergunning worden gekoppeld of in een bestemmingsplan danwel exploitatieplan worden opgenomen. De minister zou kunnen overwegen om een wettelijke gebruiksverplichting - analoog aan de veelal overeengekomen exploitatieverplichting voor huurders<sup>60</sup> - te introduceren voor eigenaren van (toekomstige) kantoorgebouwen.

Het is ten slotte de vraag of een contractuele gebruiksverplichting niet op gespannen voet staat met de eigendomsbescherming van artikel 1 van het

Eerste Protocol bij het EVRM, omdat de eigenaar van een kantoorgebouw door middel van een gebruiksverplichting (zoals hiervoor bedoeld) in zekere mate in de uitoefening van zijn eigendomsrecht zal worden beperkt. Aan de andere kant: hetzelfde verdrag staat regulering van de eigendom in het algemeen belang uitdrukkelijk toe. Het bestrijden van leegstand lijkt ons in het algemeen belang en wij menen dan ook dat een gebruiksverplichting niet in strijd is met voornoemd artikel.<sup>61</sup>

#### 4. Conclusie

Wij hebben in deze bijdrage, na een schets van de ernst van de problematiek, allereerst een (niet-limitatief) overzicht gegeven van het bestaande instrumentarium ter bestrijding van leegstand. Wij concluderen dat dit instrumentarium onvoldoende is toegesneden op de praktijk. Vervolgens bespraken wij enkele van de recentelijk aangedragen instrumenten. In onze optiek leggen deze instrumenten de rekening van de leegstand te veel bij de ontwikkelaar, terwijl die ons inziens bij de eigenaar komt. Wij hebben gepleit voor het oprichten van een fonds (al dan niet in PPS-vorm), dat binnen een bepaalde gemeente, regio of provincie oude, leegstaande kantoorgebouwen tegen de daarvoor geldende marktwaarde opkoopt. Een ander alternatief dat wij hebben toegelicht is dat gemeenten voortaan in grond- en erfpachttuitgifteovereenkomsten een exploitatieverplichting voor de eigenaar c.q. erfpachter opnemen. Wij wachten met veel belangstelling af of markt en overheid de komende tijd (al dan niet gezamenlijk) met andere, broodnodige oplossingen komen. Immers, hoewel over *de* oplossing nog geen consensus bestaat, is iedereen het er wel over eens dat het leegstandsdossier de komende jaren één van de hoofdpijndossiers binnen de vastgoedpraktijk zal vormen.

59 Bij erfpacht geldt dat een kwalitatieve verplichting of een kettingbeding waarschijnlijk niet nodig is indien de gebruiks- of exploitatieverplichting wordt opgenomen in erfpachtvoorwaarden, nu gesteld kan worden dat die gebruiks- of exploitatieverplichting tot het wezen van de erfpacht behoort.

60 Zie noot 58 en voor huurders van winkelruimte c.q. 7:290 bedrijfsruimte art. 6.1 van de Algemene Bepalingen van het ROZ-model Winkelruimte 2008.

61 De indieners van het wetsvoorstel Wkl zijn blijkens de MvT dezelfde mening toegedaan, zie *Kamerstukken II 2007/08*, 31 560, nr. 3, p. 34.