



# Structurele leegstand van kantoren en het ruimtelijk ordeningsrecht

---

*Mr. M.H.J. van Driel LL.M.*



# Structurele leegstand van kantoren

---

Massale leegstand van kantoren:

- ca. 6 miljoen m<sup>2</sup> leeg
- ca. 2 miljoen m<sup>2</sup> in aanbouw
- ca. 11 miljoen m<sup>2</sup> in pijplijn (bestemd / vergund)

Toekomstscenario volgens Eichholz e.a.

= Minder vraag naar kantoorruimte, als gevolg van:

- Daling beroepsbevolking
- Verschuiving dienstverlening naar India/China

Gevolg: blijvende toename van de leegstand



# Planologische medewerking

---

Gemeenten verlenen nog steeds op grote schaal planologische medewerking aan nieuwe kantoren:

- Bestemmingsplanherziening
- Vrijstelling (art. 19 WRO)
- Wijzigingsplan / Uitwerkingsplan (art. 11 WRO)

Waarom?

- Vraag naar nieuwe kantoren op aantrekkelijke locaties (Zuidas) > huurders gecontracteerd
- “Binnenhalen” of “binnenhouden” van bedrijven
- Financieel voordeel gemeente: gronduitgifte + WOZ



# Goede ruimtelijke ordening?

---

Wordt nog wel voldaan aan het criterium van een goede ruimtelijke ordening?

Negatieve *ruimtelijke* gevolgen leegstand:

- Spaarzame grond wordt onbenut
- Onbebouwde ruimte elders moet worden aangesneden
- Aantasting kwaliteit omgeving:
  - verlaten gebieden  
(spookwijken: bijvoorbeeld Amsterdam Zuidoost)
  - aantasting (monumentale) binnenstad  
(bijvoorbeeld Grachtengordel Amsterdam)
  - sociale onveiligheid

# Het wettelijk criterium van een "goede ruimtelijke ordening"

---



## Artikel 10 Wet op de Ruimtelijke Ordening:

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid in een bestemmingsplan bestemmingen aan te wijzen voor zover hij dit nodig acht *"ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening"*

NB: criterium geldt ook voor art. 19 WRO en art. 11 WRO

- Geen definitie van "goede ruimtelijke ordening"
- Ruimtelijk relevante overwegingen: economische belangen bij leegstand spelen geen rol
- "Coördineren van verschillende ruimtelijke belangen tot een harmonisch geheel dat een grotere waarde vertegenwoordigt dan de belangen afzonderlijk"

Dit betekent m.i. dat bij het creëren van een nieuwe kantoorbestemming rekening moet worden gehouden met daardoor eventueel toenemende leegstand van bestaande kantoren (elders) en de ruimtelijke gevolgen van die leegstand

# Jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak

---



- Diverse uitspraken van de Afdeling en de Kroon, waaruit blijkt dat (structurele) leegstand uit een oogpunt van ruimtelijke ordening als onwenselijk wordt beschouwd
- Geen uitspraken waarin een nieuwe kantoorbestemming *expliciet* in strijd met een goede ruimtelijke ordening is beoordeeld, vanwege (toename van) leegstand (elders)

# Jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak

---



- Een nieuwe kantoorbestemming wordt door de Afdeling in beginsel aanvaardbaar geacht, als daaraan voldoende “behoefte” bestaat. De Afdeling neemt dat aan als er huurders zijn gevonden. (VzABRS 22 november 2004, Mahler 4)
- Bouwen voor (langdurige) leegstand is in beginsel niet aanvaardbaar.
- Conjecturele leegstand wordt door de Afdeling gesauveerd (ABRS 11 februari 2004, Wetenschap en Technologie Centrum Amsterdam en ABRS 20 maart 2002, kantorenpark Zoetermeer)

# Jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak

---



- Dat er op een andere locatie leegstand is, staat doorgaans de nieuwe kantoorbestemming niet in de weg (mits daaraan voldoende behoefte bestaat)
- Met name als de bestaande, leegstaande kantoren verouderd zijn (of ongeschikt), acht de Afdeling een nieuwe kantoorbestemming aanvaardbaar (ABRS 24 juli 2002, winkelcentrum Wognum)



# Jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak

---



- Maar hoe luidt het oordeel van de Afdeling indien er sprake is van structurele leegstand?
- Hoe staat de Afdeling tegenover het argument dat de leegstand elders - zelfs onder de "betere" panden - toeneemt?
- Dit argument is helaas onbesproken gelaten in VzABRS 22 november 2004, Mahler 4
- Rekening houden met *planoverschrijdende effecten* (= vaste jurisprudentie; bijvoorbeeld bescherming kernwinkelbestand van de binnenstad)

# Juridische middelen ter bestrijding van leegstand

---



- Bestemmingplan / vrijstelling worden getoetst aan hoger ruimtelijk beleid
- Rijksbeleid
  - Nota Ruimte bevat geen specifiek beleid ter bestrijding of voorkoming van leegstand
  - Minister acht leegstand wel onwenselijk > maar gemeenten zijn eindverantwoordelijk
- Provinciaal beleid
  - Vooralsnog geen specifiek beleid ter bestrijding of voorkoming van leegstand
  - Accent ligt op toetsen van gemeentelijke initiatieven aan locatiebeleid
  - Regiefunctie / regionale programmering m.b.t. vraag en aanbod kantoren ontbreekt

# Juridische middelen ter bestrijding van leegstand

---



Bevriezen van het aantal kantoorbestemmingen:

- Geen nieuwe bestemmingsplannen / vrijstellingen
- Stadsvernieuwingsplan (art. 32 WSDV) (i.p.v. nieuwe kantoorbestemmingen)

Vermindering van de planologische voorraad:

- Intrekken van bouwvergunningen (art. 59 WW)
- Intrekken van bestemmingsplan (art. 35 WRO)
- Intrekken van vrijstellingen (impliciete bevoegdheid)

# Juridische middelen ter bestrijding van leegstand

---



- Wegbestemmen leegstaande kantoorpanden / onbenutte kantoorbestemmingen
- Overgangsrecht vaak niet actief bij langdurige leegstand

## Nadelen:

- Planschadeclaims (hoewel: passieve risicoaanvaarding i.g.v. onbenutte kantoorbestemmingen)
- Geen sloopverplichting in bestemmingsplan
- Geen verplichting tot realiseren nieuwe bestemming

## Dus:

- Realisatie nieuwe (woon)bestemming moet ofwel via aankoop ofwel via onteigening



Politieke aandacht voor de structurele leegstand:

- Kamervragen
- Beleidsdebat ruimtelijk-economische ontwikkeling in Eerste Kamer:  
CDA/VVD/PvdA pleiten voor duidelijke regiefunctie bij de provincie en eventueel sturende functie Rijk
- Stimuleringsbeleid (+ Handleiding) VROM m.b.t. omzetten van kantoren in woningen
  - met name ingegeven door het woningtekort
  - gering effect: 1990-2005 = 270.000 m<sup>2</sup> omgezet



# Kantorenoorlog?

---

- Juridische procedures:  
Steeds vaker voeren beleggers bestuursrechtelijk procedures (bezwaar/beroep) tegen R.O. besluiten en bouwvergunningen die nieuwe, concurrerende kantoren mogelijk maken
- Kantorenoorlog?  
(vgl. Supermarktoorlog; bouwmarktoorlog)
- Conflicterende belangen:
  - Beleggers vs beleggers
  - Beleggers vs ontwikkelaars



# Belanghebbende

---

- Belanghebbende in de zin van de Awb:
  - 1) eigenaar van dichtbij gelegen perceel/kantoor
  - 2) concurrent-belanghebbende?
    - vergelijkbaar kantoorpand
    - directe gevolgen voor concurrentiepositie  
(door ABRS, 2-12-1997, niet aangenomen vanwege structurele leegstand > m.i. discutabele uitspraak)
  - 3) Op naam van een ander (bijvoorbeeld omwonende) procederen



# Gronden van bezwaar

---

Het *werkelijke* bezwaar = concurrentieverhoudingen kan niet worden aangevoerd

Tal van overige (oneigenlijke?) bezwaren:

o.a.:

- Parkeeroverlast
- Verkeersproblematiek
- Luchtkwaliteit
- normen Bouwbesluit
- Welstand