

Ingrijpen provincie Utrecht in kantorenmarkt: Wat zijn de juridische gevolgen?

03-02-2014 15:10

Op 14 januari 2014 heeft Utrecht bekend gemaakt als eerste provincie in Nederland de leegstand van kantoren actief te zullen aanpakken. De provincie kiest daarbij enerzijds voor het versnellen van de herbestemming en transformatie van kantoorlocaties en anderzijds voor het schrappen van de helft van nieuwe plannen voor kantoren.

Advocaat Wouter van Galen van [de Advocaten van van Riet](#) zet de juridische gevolgen voor de kantorenmarkt op een rij.

Het streven van de provincie om de leegstand van kantoren tegen te gaan, wordt breed gedragen. De provincie merkt niet onterecht op dat het aanbod van leegstaande kantoorruimte met ruim 7 miljoen m² nog steeds onverminderd groot is. Bovendien neemt dit aanbod alleen maar toe door reorganisaties, faillissementen, werken op afstand et cetera. Daarnaast worden er nog steeds kantoren gebouwd.

Dit laatste is dan ook de belangrijkste reden dat de provincie wil ingrijpen. In haar persbericht heeft de provincie het subtiel verwoord, maar de boodschap (aan gemeenten) is duidelijk: *“Als onafhankelijk middenbestuurder kunnen provincies een bovengemeentelijke afweging maken omdat ze zelf niet direct een financieel belang hebben.”*

Verschillende Utrechtse gemeenten zijn niet blij met de houding van de provincie en hebben zelfs al gezegd niet te zullen meewerken. De gemeenten Utrecht en Amersfoort zouden in totaal wellicht 100 miljoen euro kwijtraken als zij de bouwplannen moeten schrappen en grondwaarden moeten afboeken. De gemeenten krijgen drie jaar de tijd om zelf hun keuzes te maken, anders grijpt de provincie in.

Inpassingsplannen

De provincie zegt haar regierol te willen invullen door met zogenaamde inpassingsplannen wijzigingen door te voeren in gemeentelijke bestemmingsplannen. Wat is een inpassingsplan?

Op 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Voor inwerkingtreding van deze wet was het alleen gemeenten toegestaan een bestemmingsplan op te stellen voor het hun toekomstige territorium. Dit is met de Wro gewijzigd. Niet alleen gemeenten, maar ook provincies en zelfs het Rijk kunnen op grond van provinciale of nationale belangen een bestemmingsplan opstellen. Een dergelijk bestemmingsplan wordt een inpassingsplan genoemd.

Met een inpassingsplan kan de provincie (of het Rijk) tot op perceelniveau bepalen welke bestemming op een perceel komt te rusten, meer specifiek of een aangewezen kantorenlocatie daartoe aangewezen blijft. Een inpassingsplan vervangt het bestemmingsplan ter plaatse.

De vaststelling van een inpassingsplan leidt er bovendien automatisch toe dat de bevoegdheid van de gemeenteraad om een bestemmingsplan vast te stellen ten hoogste tien jaren wordt uitgesloten. De gemeente(n) waarop het inpassingsplan betrekking heeft, wordt aldus buitenspel gezet.

Procedure

Net als tegen een bestemmingsplan, kan ook tegen een (ontwerp-)inpassingsplan worden opgekomen. De procedure is nagenoeg identiek. Tegen een ontwerp-inpassingsplan kan derhalve eerst een zienswijze worden ingediend, waarna belanghebbenden desgewenst tegen het vastgestelde (gewijzigde) inpassingsplan beroep kunnen instellen bij de Afdeling bestuursrechtelijk van de Raad van State (ABRS).

De meeste burgers en bedrijven letten echter uitsluitend op hetgeen door gemeenten wordt besloten. Wat door een provincie wordt gedaan, gebeurt grotendeels buiten hun zicht. Sinds enige tijd is er echter een internettool, waarmee eenieder op de hoogte kan worden gehouden van alle door gemeenten, provincies en waterschappen (te nemen) besluiten binnen een daartoe in te stellen gebied. Op die manier kan eenieder ervan op de hoogte zijn wat hem of haar treft of kan treffen, ook als deze plannen en besluiten afkomstig zijn van de provincie. Klik hier voor deze internettool [http://zoekdienst.overheid.nl/ICTU_Website/Abonneren/abonneren.aspx].

Planschade

Indien als gevolg van een inpassingsplan een aangewezen kantorenlocatie wordt wegbestemd, dan wordt veelal direct over planschade gesproken. Net als een bestemmingsplan kan namelijk ook een inpassingsplan planschade tot gevolg hebben.

Of sprake is van planschade is afhankelijk van de nieuwe bestemming met bijbehorende bouwmogelijkheden die op de gronden komt te rusten. Indien de gebruiks- en bouwmogelijkheden in nadelige zin worden gewijzigd, dan is het echter alsnog niet gegeven dat de planschade wordt vergoed.

Het feit dat de provincie Utrecht op 14 januari 2014 heeft bekend gemaakt het voortouw te nemen bij de aanpak van de kantorenleegstand, maakt namelijk dat vanaf die datum voorzienbaar is dat de provincie de leegstand van kantoren actief zal gaan aanpakken.

Voorzienbaarheid is een belangrijk begrip in planschadejurisprudentie. Zodra planschade voorzienbaar (lees: te verwachten) is, is in die jurisprudentie uitgemaakt dat de planschade die daarvan het gevolg is niet meer voor vergoeding in aanmerking komt.

Een redelijk denkend en handelend koper van bouwgrond met kantoorbestemming weet sinds het persbericht van de provincie Utrecht dat de bestemming wel eens in nadelige zin kan wijzigen, zodat hij daarmee rekening had kunnen houden bij het bepalen van de koopprijs. Voor zover de aankoop van bouwgrond vóór 14 januari 2014 dateert, is echter evenmin gegeven dat de planschade voor vergoeding in aanmerking komt. Door te lang te blijven stilzitten en de bestaande gebruiks- en bouwmogelijkheden niet te benutten, terwijl de provincie juist heeft aangegeven de kantorenleegstand actief te willen aanpakken middels het schrappen van de helft van nieuwe plannen voor kantoren, kan de eigenaar immers het verwijt worden gemaakt dat hij bewust het risico neemt dat de bestemming te zijner tijd in zijn nadeel wordt gewijzigd.

Nu kan uiteraard de vraag worden gesteld of met het persbericht van de provincie Utrecht voldoende concreet is waar en wanneer het nieuwe beleid zijn intrede zal krijgen? Het antwoord daarop is lastig te geven, maar bekend is dat de ABRS geen hoge eisen stelt aan de vraag wat als concreet beleidsvoornemen moet worden aangemerkt en wat niet. Zolang het beleidsvoornemen naar buiten toe kenbaar is gemaakt en redelijk bekend is op welk grondgebied het betrekking heeft, zijnde de gehele provincie Utrecht, acht ik het aannemelijk dat de stelling houdbaar is, dat vanaf 14 januari 2014 voorzienbaar is dat zich planschade kan voordoen bij het wegbestemmen van kantoorbestemmingen.

Het advies aan potentiële kopers van kantoorruimte of bouwgrond met een kantoorbestemming, zeker als deze niet op een A-locatie is gelegen, is dan ook om bij het bepalen van een koopprijs rekening te houden met

het risico dat de kantoorbestemming komt te vervallen. Een eigenaar van bouwgrond met kantoorbestemming dient zich ervan bewust te zijn dat het verstandig is om snel te handelen en zo nodig een aanvraag omgevingsvergunning voor het bouwen van een kantoor in te dienen. Of dit laatste raadzaam (en financieerbaar) is als er nog geen (potentiële) huurder is aangetrokken, valt natuurlijk te betwijfelen, maar dat is een geheel andere vraag waar de ABRS geen betekenis aan toekent bij planschadeverzoeken.

Samenwerkingsovereenkomsten

Het nieuwe beleid van de provincie Utrecht zet druk op de verhouding tussen gemeenten en marktpartijen, die samenwerkingsovereenkomsten hebben gesloten voor gebiedsontwikkeling waarin kantoren zijn voorzien. Niet zelden voorzien deze overeenkomsten in de vereiste bestemmingsplanwijziging. Met het huidige provinciale beleid, komt de haalbaarheid daarvan ter discussie te staan.

Veel samenwerkingsovereenkomsten bieden de ruimte om deze te wijzigen, te beëindigen en/of te ontbinden als er zich omstandigheden voordoen op grond waarvan de bestemming niet kan worden gerealiseerd. Vaak ziet een dergelijk beding echter op een gewijzigde beleidsvisie van de gemeente dan wel een niet-instemmen van de gemeenteraad, maar ontbreekt een verwijzing naar bovengemeentelijk beleid of –regelgeving.

De verwachting is dan ook dat dit tot de nodige discussie en heroverweging van eerdere afspraken kan leiden, voor nu uitsluitend binnen de provincie Utrecht. Iedereen kent echter het spreekwoord *‘als er een schaap over de dam is, volgen er meer’*.

Mr. Wouter van Galen is advocaat/partner bij De Advocaten van Van Riet in Utrecht. Hij is te bereiken per email vangalen@vanvanriet.nl of op de volgende telefoonnummers:

Tel. gsm: + 31 (0) 6 4344 0979

Tel. werk: + 31 (0) 30 263 5053