

Speelt de kans op leegstand een rol bij nieuwe bestemmingsplannen?



Op 25 mei 2016 heeft de Raad van State zich over deze vraag gebogen in het hoger beroep tegen de plannen van de verbouwing en uitbreiding van een winkelcentrum in Haarlem. In deze zaak hadden appellanten aangevoerd dat de uitbreiding van het winkelcentrum niet zou berusten op goede ruimtelijke ordening. Er zou in dit plan namelijk geen rekening zijn gehouden met de grote hoeveelheid leegstaande vierkante meters winkelruimte door het faillissement van de V&D. Aangezien leegstand een belangrijke factor is om te toetsen of het plan gebaseerd is op een goede ruimtelijke ordening, zou het bijbouwen van *extra* vierkante meters winkelruimte leiden tot een onaanvaardbare hoeveelheid leegstand in het winkelcentrum, aldus appellanten.

De Raad van State oordeelt dat de gemeente hier geen rekening mee hoeft te houden bij het goedkeuren van het plan. Op het moment van het nemen van het besluit, oktober 2015, was de V&D nog niet failliet. Er is besloten op basis van gegevens die op dat moment voor handen waren, en die gegevens waren afdoende. Juridisch gezien voldoet het besluit dus aan de ladder voor duurzame verstedelijking, en is dus niet in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro (Besluit ruimtelijke ordening).^[1] In dat artikel staat dat het bestemmingsplan moet voorzien in de actuele regionale behoefte en dat deze met de bestaande voorraad moet worden vergeleken. Aan de hand daarvan moet worden beoordeeld of er wel of niet extra vierkante meters detailhandel mogen worden bijgebouwd, zodat onaanvaardbare leegstand kan worden vermeden. Op het moment dat de vergunning werd afgegeven was er volgens de gebruikte gegevens behoefte aan meer winkelloppervlak, en was het plan dus gebaseerd op een goede ruimtelijke ordening. De Raad van State liet het bestemmingsplan derhalve in stand. Op zichzelf past deze uitspraak bij het “ex tunc”-uitgangspunt, waarbij het besluit wordt beoordeeld op de destijds beschikbare gegevens

Achter de feiten aanlopen?

Maar: Is er nog wel sprake van een goede ruimtelijke ordening als het plan wordt uitgevoerd zoals dat is goedgekeurd in oktober 2015? Door uitvoering van het plan, zullen er namelijk meer vierkante meters winkelloppervlak bij komen, in een winkelcentrum waar de leegstand nu al significant is na de val van de V&D. De huidige leegstand is namelijk 29% van het winkelloppervlak.^[2] Als het plan nu ter goedkeuring zou liggen zou het wellicht niet worden aangenomen, omdat het niet zou voldoen aan een ‘goede ruimtelijke ordening’. Moet er dan niet een middel komen om te voorkomen dat er plannen worden uitgevoerd, gebaseerd op

verouderde data, met alle mogelijke negatieve gevolgen.

De V&D was een keten met relatief grote winkels, waardoor de leegstand in een groot aantal winkelcentra significant is verhoogd door het vertrek. Wat namelijk geldt voor meerdere secundaire winkelcentra, en dus niet alleen in het geval van die in Haarlem, is dat er al behoorlijke leegstand is.^[3]

Het vertrek van een winkel als de V&D heeft, naast nog meer leegstand, ook invloed op de verkoop in andere winkels van de kleinere winkelcentra. V&D was namelijk een publiekstrekker die belangrijk was voor de andere winkels in datzelfde winkelgebied.^[4] Als zo'n trekker wegvalt bestaat dus de kans dat andere winkels ook weg, of failliet gaan, want de klanten komen niet. En dus, nog meer leegstand.

Voor omwonenden is het ook van belang dat ze een vitaal winkelcentrum houden. Ze kunnen er hun inkopen doen, en soms hebben ze er werk. Bovendien: een winkelgebied met leegstand wordt (ervaren als) rommelig en onveilig.^{[5][6]} En een omgeving die onveilig is, is niet een omgeving waar mensen graag wonen.

Op de lange termijn zullen dit soort ontwikkelingen er toe leiden dat er een revitalisatieproject voor de wijk zal moeten komen, (gefinancierd) vanuit de gemeente. Al met al dus geen tekenen van een goede ruimtelijke ordening, of duurzame verstedelijking. Om deze reden zou het mogelijk moeten worden om aanpassingen aan plannen te verplichten als een gebeurtenis met een dergelijke impact zich voordoet.

Betekent dit dan dat het winkelcentrum in Haarlem gaat mislukken? Echt te voorspellen is het niet, maar dat zou niet hoeven gebeuren. Voor een deel wordt in het plan, zoals in oktober 2015 goedgekeurd, de leegstand opgevangen door flexibel te bestemmen. Tot op heden is dat een beproefde manier, ondersteund door o.a. VNG en Platform 31, om om te gaan met leegstand, en nieuwe leegstand te vermijden. Daarbovenop krijgt het winkelcentrum een nieuwe publiekstrekker erbij, een bioscoop. Hierdoor zullen verschillende groepen mensen naar het winkelcentrum komen, gedurende de hele dag, en is de kans op het negatieve effect van leegstand, verloedering, vrij klein.

Bij andere plannen is dit soort publiekstrekkers er niet (of niet realistisch) en daarom is het van belang een instrument te hebben waarmee wordt voorkomen dat er wordt gebouwd voor leegstand, met de bijkomende negatieve sociaaleconomische gevolgen. De Raad van State zou in dit soort gevallen moeten kunnen toetsen op de huidige situatie in plaats van de situatie ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan.

Alicia Schoo
schoo@m2advocaten.nl

^[1] ECLI:NL:RVS:2016:1400, Raad van State, 201508654/1/R6

^[2] ECLI:NL:RVS:2016:1400, Raad van State, 201508654/1/R6

[3] V&D winkelgebieden wacht nieuwe impuls, Colliers 02-03-2016

[4] V&D winkelgebieden wacht nieuwe impuls, Colliers 02-03-2016

[5] Winkelgebied van de toekomst, Arjan Raatgever, Hans-Hugo Smit en Joost Nicasie (Platform31)

[6] Carmona, M., 2010. Public places - urban spaces. Oxford (UK), Burlington (USA), Architectural Press.