



**SARO**

Strategische Adviesraad  
Ruimtelijke ordening  
Onroerend erfgoed

**Advies  
van 29 september 2010  
over de startnota winkelen in Vlaanderen**

## INHOUD

I.	SITUERING .....	3
II.	ALGEMENE BEMERKINGEN .....	3
III.	SPECIFIEKE BEMERKINGEN BIJ DE STARTNOTA .....	4
	A. Het ruimtelijk beleid .....	4
	B. Economisch beleid.....	7
	C. Versterking van de lokale besturen .....	8

## I. SITUERING

1. **Adviesvraag.** SARO ontving op 26 augustus 2010 een adviesvraag van minister Philippe Muyters over de startnota winkelen in Vlaanderen. De Vlaamse Regering wil van de detailhandel een speerpunt maken in haar beleid. Het regeerakkoord geeft aan dat de Vlaamse Regering zowel met betrekking tot de ruimtelijke ordening als met betrekking tot de economie een kernversterkend beleid zal voeren.

In de startnota 'Winkelen in Vlaanderen' die door de Vlaamse Regering werd goedgekeurd op 23 juli 2010 wordt een aanzet gegeven over de wijze waarop de Vlaamse Regering deze kernversterking wenst te sturen (via een ruimtelijk beleid en via een economisch beleid).

De startnota werd voor advies voorgelegd aan de SERV en de SARO. De economische instrumenten zullen besproken worden op een stakeholdersplatform in de schoot van het Agentschap Ondernemen. Deze besprekingen zullen uitmonden in een VIA-ronde tafel in het najaar.

2. **Leeswijzer.** Een eerste deel van voorliggend advies formuleert een aantal algemene bemerkingen bij de startnota. In een tweede deel wordt concreet ingegaan op de diverse bepalingen in de startnota.

## II. ALGEMENE BEMERKINGEN

3. **Kernversterkend beleid.** SARO ondersteunt de intentie van de Vlaamse Regering om inzake winkelen een kernversterkend beleid te voeren. De startnota komt op basis van de analyse van een reeks kerndata tot volgende conclusie: *'Hoewel er weinig harde data systematisch bijgehouden worden, maken bovenstaande gegevens duidelijk dat de doelstelling van de Vlaamse Regering, met name de kernversterking, met een constant beleid niet zal bereikt worden. Uit analyses van de trends komt globaal het beeld naar voor van een groeiende polarisering tussen enerzijds funshoppens en anderzijds runshoppens.'*

4. **Geïntegreerde aanpak.** Zoals ook vermeld in de startnota is een geïntegreerde, globale aanpak een kritische succesfactor. Van belang is dan ook dat tevens met andere (beleids-)aspecten rekening wordt gehouden (zoals parkeren, mobiliteit, stedelijke distributie). In deze zin wenst de Raad op te merken dat bij de beleidskaders in de nota, de MER-wetgeving vergeten is (grote detailhandelsprojecten >5.000 m<sup>2</sup> zijn onderworpen aan een ontheffingsrapport en in specifieke gevallen aan een project-MER).

Een belangrijke problematiek komt in de startnota onvoldoende aan bod, met name de mobiliteit. Reden voor de huidige verlating en verspreiding van de grootschalige detailhandel is vaak bereikbaarheid en parkeeraanbod. Wanneer men grootschalige detailhandel in de kernen wil versterken, zal men hierop dus een gepast antwoord dienen te bieden. Consumenten stellen hieraan immers vaak hoge verwachtingen, terwijl men in de kernen vaak een omgekeerd beleid voert: auto's werven uit de kernen, parkeren concentreren aan de rand. Omwille van de leefbaarheid is dit uiteraard belangrijk, maar dit speelt zeker in het nadeel van de kernversterking. Naast de andere mogelijke acties die in de nota opgesomd worden, verdient ook dit de nodige aandacht.

SARO pleit voor een 'meersporen' geïntegreerd beleid, waarbij naast het ruimtelijk beleid en het economisch beleid ook andere aspecten (vb. stedelijk beleid) worden meegenomen. SARO stelt voor om vanuit een grondige probleemanalyse uit te klaren wat de problemen van een slecht

ontwikkelde kern (o.a. bereikbaarheid, parkeerbeleid) en van handel in de periferie zijn. Vanuit deze probleemanalyse moet blijken welk flankerend beleid noodzakelijk is om kernversterking te realiseren.

5. **Versterking lokale besturen.** De Vlaamse Regering bevestigt in de nota de cruciale rol van steden en gemeenten bij het voeren van een economisch beleid en erkent de inspanningen die hiervoor al gedaan werden (o.a. centrummanagement, leegstandsbestrijding, commercieel-strategische plannen). Qua bevoegdheidsverdeling verwacht de Raad dan ook dat bij de verdere uitwerking van het winkelbeleid rekening zal gehouden worden met de principes van het groenboek (opgemaakt in het kader van de interne staats hervorming): een sterk Vlaanderen en sterke gemeenten. De Raad is tevreden dat de nota een belangrijk luik over versterking van de lokale besturen bevat en dat er rekening is gehouden met de verzuchtingen en behoeften van de lokale besturen. De Raad verwijst verder naar deel III-C van dit advies.
6. **Complementaire aanpak.** De starnota (pag. 8) gaat uit van de ontwikkeling van een oordeelkundig beleid, met een evenwicht tussen kernversterking en het vermijden van verdere verlinting enerzijds, en het aanbieden van interessante en duurzaam gekozen locaties voor ruimtebehoevende detailhandel anderzijds. De Raad benadrukt dat winkels in de stadskern enerzijds en in de periferie anderzijds, elkaar moeten aanvullen. Beiden zijn complementair en kunnen naast elkaar bestaan. Het is aldus belangrijk een kernversterkend beleid te voeren op basis van een geïntegreerde visie. Een kernversterkend beleid moet complementair zijn aan een beleid in de rand. De nota bevat diverse opportuniteiten om ook buiten de kernen winkels in te planten (door de ontwikkeling van detailhandelszones).
7. **Bestaande kleinhandel.** Een groot deel van de bestaande kleinhandel zit niet in de kernen, en zal op korte termijn ook niet naar de kernen terugkeren. Panden die nu reeds buiten de kernen beschikbaar zijn, kunnen ook blijvend voor handel gebruikt worden. Een eventueel verlaten winkelpand op een ruimtelijk minder aangewezen locatie zou aan de markt moeten kunnen onttrokken worden. Daarnaast zouden actieve vestigingen die zich wensen te herlokaliseren meer financiële mogelijkheden moeten krijgen. Een planologische oplossing ter plaatse is immers financieel meer haalbaar dan een herlokalisatie. Het is dan ook een belangrijke lacune dat er geen beleidskader wordt ontwikkeld voor bestaande kleinhandel (al dan niet met uitbreidingsbehoefte) op plaatsen die momenteel niet beantwoorden aan de door de nota voorgeschreven principes. Er moet m.a.w. rekening gehouden worden met bestaande ontwikkelingen en toekomstige (gewenste) ontwikkelingen waarbij de wijze waarop het gewenste kan bereikt worden mee moet worden bepaald. Hier dient ook rekening gehouden met de specificiteit van bepaalde zaken, zoals tuincentra.

### III. SPECIFIEKE BEMERKINGEN BIJ DE STARTNOTA

#### A. Het ruimtelijk beleid

8. **Situering.** In het kader van een ruimtelijk beleid formuleert de starnota volgende vijf aandachtspunten:
  - vermijden verdere verlinting,
  - beperken van kleinhandel op bedrijventerreinen,
  - het voeren van een aanbodbeleid via zones voor detailhandel,
  - complementariteit met de binnensteden en
  - invoeren van het concept van kernwinkelgebieden.

9. **Vermijden van verdere verlinting.** Om de verlinting een halt toe te roepen formuleert de startnota drie instrumenten: (1) een ruimtelijk afwegingskader voor grootschalige detailhandel en de inplanting van grootschalige detailhandel (1.000 m<sup>2</sup>) enkel toe te laten op een daartoe planologisch voorziene oppervlakte (in casu specifiek regionaal bedrijventerrein), (2) een omzendbrief 'Kernversterking en Winkellinten' met een afwegingskader voor de beoordeling van de stedenbouwkundige vergunningen en (3) een onderzoek naar het inzetten van instrumenten op een meer generiek niveau.

De Raad vraagt om snel werk te maken van de beide omzendbrieven. De Raad vindt het positief dat de startnota (pag. 20) aankondigt dat beide omzendbrieven voor advies zullen worden voorgelegd aan de SARO.

Hierbij is het tevens van belang dat de bevoegdheden van de verschillende overheden duidelijk en trapsgewijs wordt vastgelegd.

Momenteel is een stedenbouwkundige vergunning noodzakelijk wanneer de functie van een gebouw van 'hoofdcategorie' wijzigt (bv. van wonen naar handel). De aftoetsing inzake mobiliteit en ruimtelijke inplanting voor grootschalige kleinhandel kan enkel gebeuren wanneer hiervoor een stedenbouwkundige vergunning noodzakelijk is. Bij wijziging van de aard van een handelsactiviteit is er geen stedenbouwkundige vergunning noodzakelijk en kan er dus geen aftoetsing met betrekking tot de ruimtelijke gevolgen van de nieuwe activiteiten gebeuren. Dit betekent dat eens een activiteit is vergund als kleinhandel er geen verdere instrumenten bestaan om sturend op te treden bij wijziging van de aard van de kleinhandel of de samenvoeging/splitsing van handelszaken, wanneer er verder geen andere vergunningsplichtige werken tegelijkertijd worden uitgevoerd. Toch is deze aftoetsing in bepaalde gevallen meer dan wenselijk. De ruimtelijke en mobiliteitseffecten en de effecten t.a.v. het handelscentrum zullen volledig verschillend zijn naargelang de handelsactiviteit.

Daarom wordt sterk gepleit om ook bij de wijziging van de aard van een handelsactiviteit bijkomende aftoetsing mogelijk te maken. Dit zou bijvoorbeeld mogelijk zijn wanneer een stedenbouwkundige vergunning in kader van een functiewijziging in bepaalde gevallen ook noodzakelijk wordt bij wijziging van de aard van de handelsactiviteit. Dit kan door art. 2,§1 van het Vrijstellingenbesluit van 14 april 2000 aan te passen of door gemeenten via een aanpassing van art. 4.2.5 VCRO, de mogelijkheid (weer) te geven vrijgestelde handelingen vergunningsplichtig te maken.

10. **Concept van kernwinkelgebieden.** De startnota kondigt de invoering aan van kernwinkelgebieden. Dat zijn stads-, gemeente- of dorpskernen die de steden of gemeenten kunnen aanduiden, waarbinnen een kernversterkend beleid wordt gevoerd (pag. 14).

SARO ondersteunt het invoeren van het concept van kernwinkelgebieden met het oog op het voeren van een kernversterkend beleid. De startnota gaat er van uit dat de kernwinkelgebieden kunnen worden aangeduid door de gemeenten. Deze afbakening moet gekoppeld zijn aan een visie (in een commercieel-strategisch plan of in een ruimtelijk structuurplan). De kernwinkelgebieden moeten in elk geval de preferentiële gebieden zijn voor vestiging van detailhandel. SARO verwijst naar de gemeentelijke detailhandelsplannen die in sommige provincies werden uitgewerkt onder impuls van het provinciaal beleid ter versterking van de handelskernen (bv. Vlaams-Brabant). De gemeenten zullen hieromtrent de nodige ondersteuning moeten krijgen (cf. deel C van dit advies).

Gezien een aantal maatregelen ter ondersteuning van besturen en handelaars (bv. verminderde onroerende voorheffing, handelspandenbeleid) verbonden zijn met het kernwinkelgebied is het van belang dat deze afbakening prioriteit moet krijgen. SARO wijst er op dat de afbakening van

kernwinkelgebieden voldoende flexibel moet zijn en vraagt ook rekening te houden met grensgebieden (afstemming met de andere gewesten en met de buurlanden).

Op het niveau Vlaanderen zal in het nieuw beleidsplan ruimte aandacht moeten gaan naar het uitwerken van een distributieplanologische strategie in samenhang met een stedelijke strategie. Er is aldus een vraag tot koppeling van de kernwinkelgebieden met de ruimtelijke beleidsopties inzake de nederzettingsstructuur (stedelijke gebieden en hoofddorpen). In de nota is alleen sprake van dorps- en gemeentekernen, de terminologie van het RSV wordt niet gebruikt. Er wordt geen vermelding gemaakt van een optie om dit op de een of andere manier te koppelen met de gewenste ruimtelijke structuur (RSV). Bovendien is het zeer de vraag of het opportuun is om in een niet-geselecteerde kern een kernwinkelgebied aan te duiden. Het is onduidelijk hoe de relatie tussen het schaalniveau van de kern en de aan te trekken detailhandel wordt uitgewerkt. Risico bestaat dat bepaalde kernen zo de limiet van het ruimtelijk draagvlak overschrijden.

Daarnaast wijst de Raad op de rol van de provinciale ruimtelijke structuurplannen. De omzendbrief RO/96/06 formuleerde de kleinhandel als een taak voor de provincie: 'uitwerken van een visie voor de kleinhandel van regionale schaal'. Een aanzet is gegeven in de provinciale structuurplannen. In deze startnota wordt niet de intentie ingeschreven om het beleid rond kernversterking daaraan op te hangen. Meer nog, de expertise die de provincies reeds jaren hebben opgebouwd wordt in de nota niet meegenomen. Het schaalniveau van Vlaanderen is te groot om de detailhandel in al zijn aspecten mee te begeleiden. Het is dan ook niet zinvol om deze materie te onttrekken aan de provincies.

- 11. Complementariteit met de binnensteden.** Met betrekking tot complementariteit tussen activiteiten in verschillende (detailhandels)zones wijst de startnota (pag. 12) er terecht op dat de Europese Dienstenrichtlijn (EDRL) van belang is. De startnota gaat hier uitvoerig op in.

De Raad ondersteunt de intentie van de Vlaamse Regering (startnota pag. 13) om ontwrictingsbeperkende maatregelen eerder op planniveau te nemen, in plaats van op het individuele vergunningsniveau. Er zal worden onderzocht om na een eventuele regionalisering van de bevoegdheid, een bepaling in het grond- en pandendecreet op te nemen voor de vaststelling van een gemeentelijk reglement 'kernversterking'. Dit reglement zou dezelfde rechtskracht en bindende waarde hebben als een stedenbouwkundige verordening. De startnota stelt verder dat in een dergelijk reglement assortimentsbeperkingen per zone kunnen worden voorzien.

De Raad blijft het belang benadrukken van voldoende zekerheid over de conformiteit van de 'ontwrictingstoets' met de Europese dienstenrichtlijn, om te vermijden dat dit zou leiden tot een waterval aan procedures, deels tegen de gemeentebesturen. De Raad ondersteunt het eerder aangereikte kader om de afweging voldoende te objectiveren. De ontwrictingstoets moet ook kunnen toegepast worden bij wijziging van de aard van de handelsactiviteit.

De Raad staat achter een wijziging van het functiewijzigingenbesluit (startnota pag. 12), waardoor de ontwikkeling van handel op KMO-zones kan worden tegengegaan. SARO pleit voor het uitwerken van volwaardige overgangsmatregelen zodat bestaande zonevreemde handelszaken ontwikkelingsmogelijkheden behouden.

Standpunt Voka: Voka is geen voorstander van het nemen van ontwrictingsbeperkende maatregelen op planniveau. De afweging moet ook in de toekomst op individueel vergunningsniveau gemaakt worden. Indien telkens planologische wijzigingen nodig zijn alvorens een nieuwe inplanting kan gebeuren, gaat de noodzakelijke flexibiliteit om in te spelen op de behoeftes van de klant verloren. Bijkomend is Voka tegen de invoering van assortimentsbeperkingen en een ontwrictingstoets (o.m. bij wijziging van de aard van handelsactiviteiten).

## B. Economisch beleid

- 12. Situering.** In het kader van een economisch beleid formuleert de startnota een reeks stimulerende maatregelen die een direct effect hebben op ondernemerschap en vernieuwingsgedrag van de handelaar en die deels ook specifiek gericht zijn op de versterking van de winkels in de centra. Het betreft volgende maatregelen:
- verminderde onroerende voorheffing voor investeringen in kernwinkelgebieden,
  - vrijmaken van financiële middelen binnen het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) ter ondersteuning van een gemeentelijk commercieel handelspandenbeleid,
  - projecten inzake commerciële vernieuwing,
  - interieurverfraaiing,
  - gerichte IT op maat van de detailhandel,
  - kennisopbouw en
  - versterking van de lokale besturen.
- 13. Verminderde onroerende voorheffing.** De Raad kan zich scharen achter de maatregel voor een extra vrijstelling van de onroerende voorheffing bij verbouwing tot nieuwe handelszaken in kernwinkelgebieden. De Raad pleit ervoor dat voldoende onderzocht wordt wat de impact is om de voorwaarde van leegstand niet op te nemen bij de voorgestelde maatregel. Het niet opnemen van deze voorwaarde dreigt immers geen bijdrage te leveren aan het wegwerken van de leegstand.
- De beoogde vrijstelling mag niet enkel gelden voor zelfstandige handelaars maar voor alle handelszaken. Het onderzoeken van de budgettaire impact is inderdaad van belang. Ten slotte dient geëvalueerd te worden of de huidige vrijstelling van onroerende voorheffing bij verbouwing van leegstaande winkelpanden tot woningen moet blijven gelden in kernwinkelgebieden.
- 14. Handelspandenbeleid.** De Raad vraagt vooral een duidelijk kader en ondersteuning zodat steden een pandenbeleid kunnen voeren en tegelijk de marktwerking niet verstoren (bv. sterk stijgende prijzen n.a.v. interesse vanuit de overheid). Een opkoopbeleid, een voorkooprecht, een aantrekkelijk instrument voor wonen boven winkelen, ... verschillende opties zijn mogelijk. Zulke projecten geven kansen voor sturing aanbod, aantrekken nieuw publiek indien combinatie met wonen, wonen boven winkelen in praktijk brengen, maar ook ontpitten, meer open ruimte in de wijk brengen, ... Wanneer er EFRO-call komt rond handelspandenbeleid dient grondig nagegaan te worden wat mogelijk en haalbaar is voor steden en gemeenten.
- 15. Interieurverfraaiing.** Dit is zinvol maar minstens even belangrijk is gevelverfraaiing. Voor de interieurverfraaiing verwijst de nota naar de KMO-portefeuille. Opvallend is wel dat op 18 augustus in de pers verscheen dat het plafond voor deze portefeuille daalt (zie <http://www.graydon.be/publicnew/Default.aspx?i=57&vugdates=20100818> (pag. 15)).
- 16. Kennisopbouw:** de Raad erkent dat er momenteel een versnippering van informatie is. Ze is dan ook sterk vragende partij om deze kennis te centraliseren zodat alle gemeenten op een gelijke manier op een centrale plaats toegang hebben tot relevante informatie. Deze centralisering van informatie voor lokale besturen kan best gebeuren door het Agentschap Ondernemen in nauwe samenwerking met de VVSG.

### C. Versterking van de lokale besturen

17. **Algemeen.** De startnota bevat een omvangrijk hoofdstuk rond de versterking van de lokale besturen. De Vlaamse Regering bevestigt de cruciale rol van steden en gemeenten bij het voeren van een economisch beleid en erkent de inspanningen die hiervoor al gedaan werden (o.a. centrummanagement, leegstandsbestrijding, commercieel-strategische plannen). De Raad verwacht dan ook dat bij de verdere uitwerking van het Vlaamse winkelbeleid de principes van de interne staatsvorming gerespecteerd worden.
18. **Aanpak leegstaande handelspanden.** De aanpak van leegstaande handelspanden is onderbelicht in de startnota. Het betreft nochtans een problematiek waarmee heel wat steden geconfronteerd worden. Ervaringsuitwisseling, kennisdeling over bestaande en nieuwe maatregelen en een instrument in het kader van bestrijding van leegstand zijn aangewezen. Niet alleen dienen de directe maatregelen ter bestrijding van leegstand voldoende ruim ingevuld worden, er moet ook aandacht zijn voor indirecte, flankerende maatregelen (o.a. mobiliteit, inrichting publieke ruimte, handelspandenfonds, stimuleren van starters, centrummanagement).
19. **Actieplan Ondernemingsvriendelijke Gemeente.** De Raad ondersteunt het voorstel om het 'Actieplan Ondernemingsvriendelijke Gemeente' (OVG) van het Agentschap Ondernemen uit te breiden naar de dienstverlening aan de gemeenten rond detailhandel. Ook de gezamenlijke aankoop van databestanden over handelszaken lijkt positief.

De Raad vindt het echter een eerste aanzet, die nog verder moet uitgewerkt worden. Enkel de opmaak voorzien van een 'format' voor het opmaken van een commercieel-strategisch plan met het verlenen van toelichting hierover aan de gemeenten lijkt geen voldoende stimulans om de gemeenten een volwaardig detailhandelsplan te doen opmaken o.m. met het oog op het afbakenen van hun kernwinkelgebieden.

De Raad pleit voor meer ondersteuning van steden en gemeente door de provinciale afdelingen van het Agentschap Ondernemen (vierde pijler van ondernemingsvriendelijke gemeente). Dit maakt een gecoördineerde aanpak mogelijk. Het Agentschap Ondernemen moet een grotere regierol krijgen om de bestaande versnippering te stroomlijnen. Bij het toekennen van subsidies (via EFRO of via ondernemingsvriendelijke gemeente) moet er extra aandacht zijn voor het hefboomeffect en disseminatie naar alle gemeenten.

20. **Lerende netwerken van gemeenten.** De startnota stelt dat de VVSG vragende partij is om in de schoot van het Agentschap Ondernemen gemeenten samen te brengen in lerende netwerken met betrekking tot economisch thema's. Belangrijk is dat het een netwerk van en voor gemeenten is, in nauwe samenwerking met de stakeholders, nl. de ondernemersorganisaties. De agendabepaling dient dus te gebeuren door de steden en gemeenten (in samenspraak met het Agentschap Ondernemen). Het platform binnenstadsmanagement in Nederland kan hiervoor de nodige inspiratie bieden: ook dit platform is van en voor de steden en gemeenten. Andere partijen kunnen en moeten hierbij betrokken worden maar mogen niet de rol van trekker krijgen. Overleg met andere partijen, zijnde de voornaamste stakeholders is hierbij noodzakelijk. De ondernemersorganisaties dienen als belangrijke stakeholders, namelijk de finale uitvoerders en investeerders in de detailhandel, betrokken te worden in het overlegplatform. Ook het voorstel tot gezamenlijke aankoop van data wordt door de Raad ondersteund.