

De minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaamse minister van
Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport

BISNOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: startnota winkelen in Vlaanderen

1 Doelstelling van de startnota

De Vlaamse Regering wil van de detailhandel een speerpunt maken in haar beleid. Meer bepaald wordt in het Regeerakkoord (zie hoofdstuk 4) zowel met betrekking tot de ruimtelijke ordening als met betrekking tot de economie aangegeven dat ze een kernversterkend beleid zal voeren.

In deze nota wordt een aanzet gegeven over de wijze waarop de Vlaamse Regering deze kernversterking wenst te sturen via het ruimtelijke beleid en te ondersteunen via het economische beleid.

Het is de bedoeling om deze startnota met de belanghebbenden te bespreken. De ruimtelijk-economische aanpak zal ter advies worden voorgelegd aan de SARO en de SERV. 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 dit najaar.

2 Enkele kerngegevens

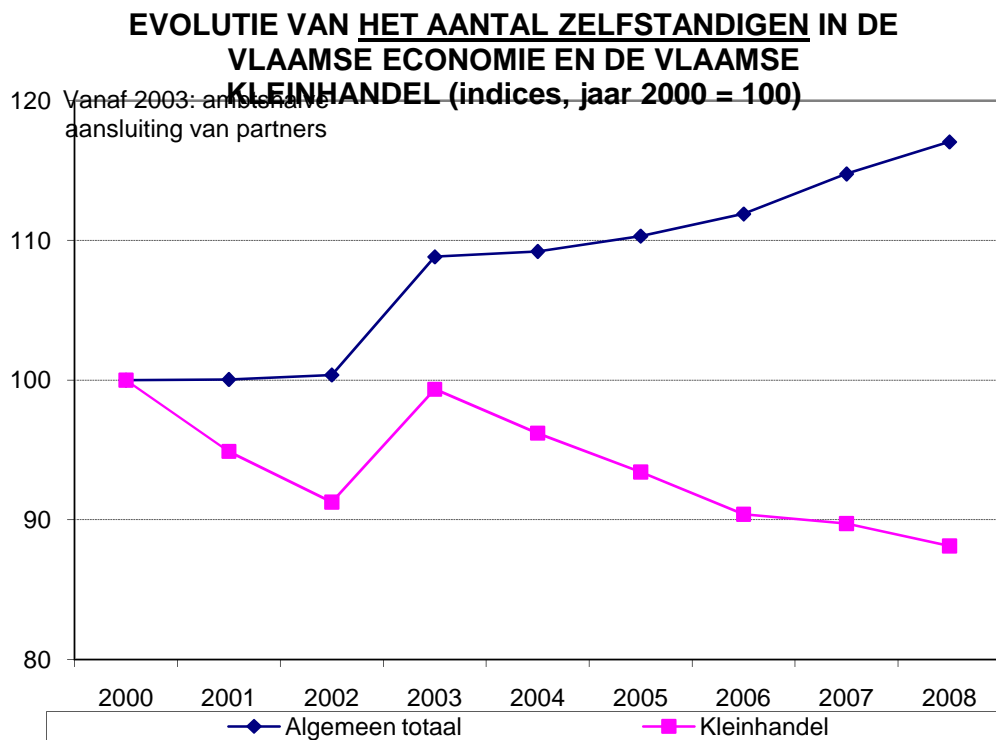
Een sterke detailhandel draagt bij tot een gezonde samenleving, want deze sector is essentieel voor de distributie van goederen naar de consument. Ze is een belangrijke werkgever met in Vlaanderen een omzet van 46 miljard euro en 1,4 miljard euro investeringen in 2008. Er zijn 136.000 personen tewerkgesteld in een detailhandelszaak. Samen met de zelfstandige handelaars betekent dit dat er in 2008 171.720 personen direct werkzaam zijn in de Vlaamse detailhandel.¹

Het beeld van de laatste jaren blijft overeind: het aantal zelfstandige detailhandelaars daalt, maar de omzet en de investeringen groeit met de rest van de economie. Ook de werkgelegenheid neemt toe, zij het minder dan gemiddeld. Bovendien staat het dalende aantal zelfstandige kleinhandelaars in contrast met het globale stijgende aantal zelfstandige ondernemers.² Dat het aantal BTW-aangiften ieder jaar afneemt, terwijl de omzet en de investeringen toenemen, volgt uit de toenemende filialisering.

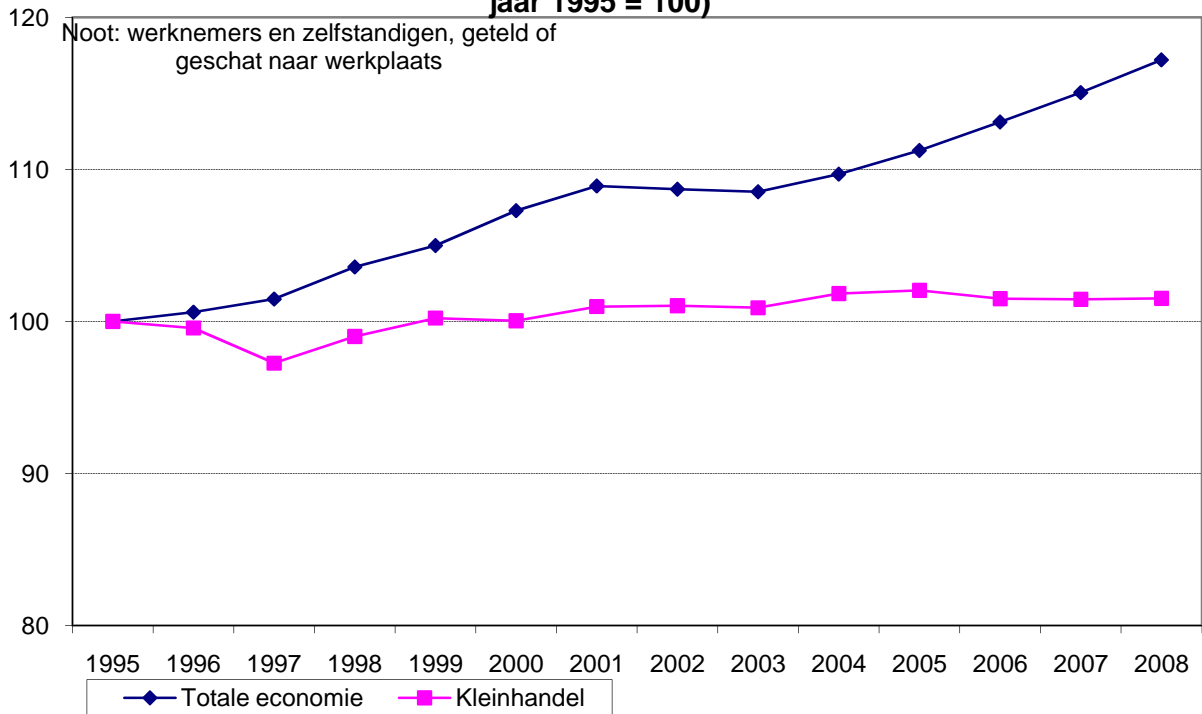
1 Studiedienst Vlaamse Regering obv INR

2 Bron studiedienst Vlaamse Regering, verwerking van data RSVZ en FOD Economie

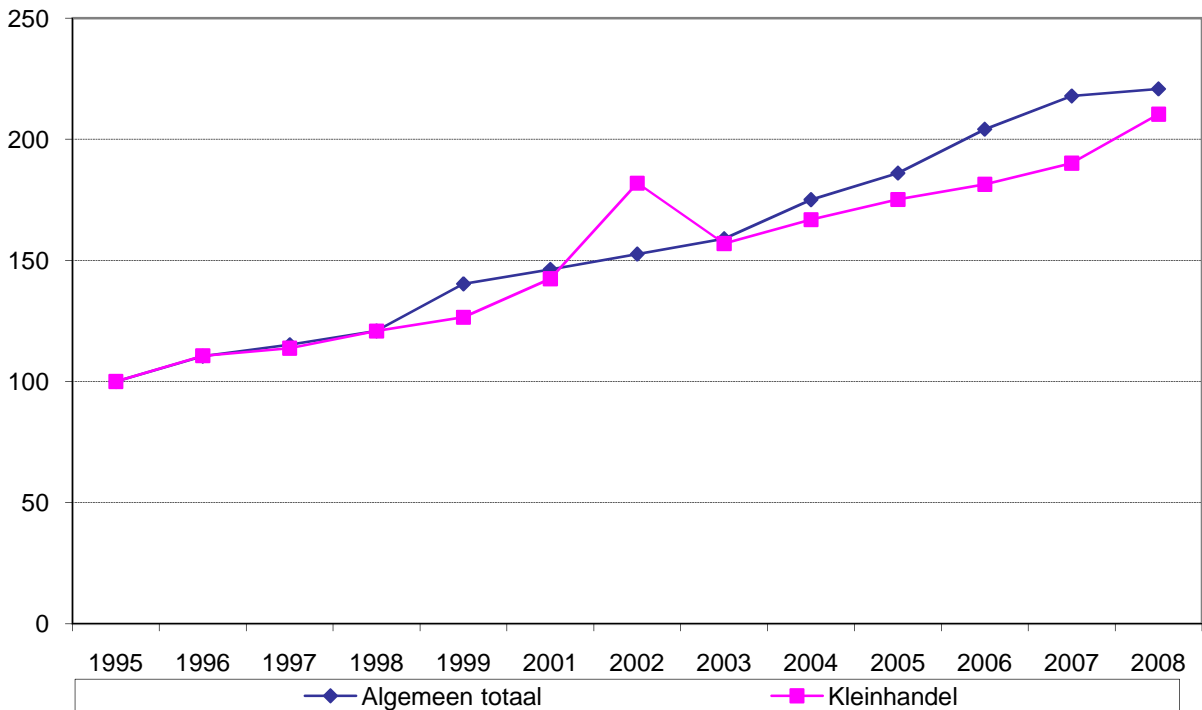
Jaar	Aantal	Omzet (mln euro)	Investerings (mln euro)
1995	58.538	22.052,0	721,6
1996	57.734	24.395,3	724,2
1997	56.551	25.083,3	724,7
1998	55.740	26.647,3	781,7
1999	54.497	27.899,5	851,7
2001	51.979	31.402,4	947,2
2002	50.363	40.105,9	920,6
2003	51.969	34.605,0	974,6
2004	53.575	36.787,5	1.043,6
2005	53.215	38.620,1	1.129,1
2006	52.822	40.008,3	1.152,7
2007	52.573	41.923,1	1.293,9
2008	52 182	46.387,2	1.406,9



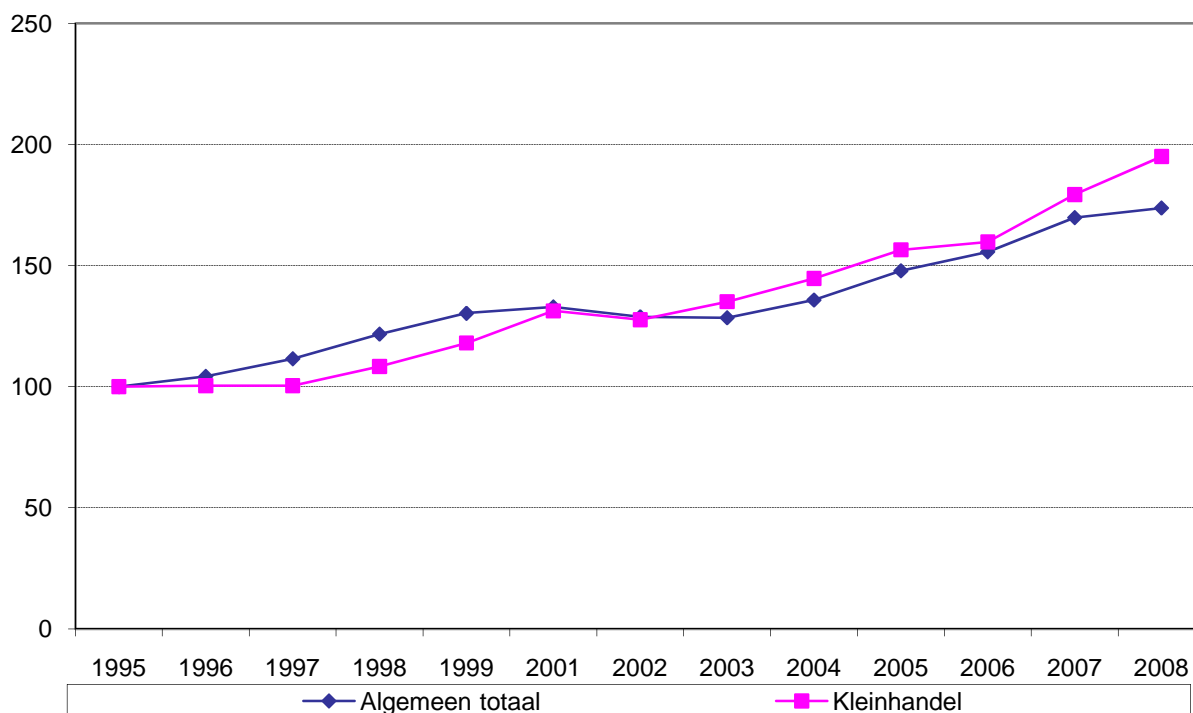
**EVOLUTIE VAN DE TOTALE WERKGELEGENHEID IN DE
VLAAMSE ECONOMIE EN DE VLAAMSE KLEINHANDEL (indices,
jaar 1995 = 100)**



**EVOLUTIE VAN DE OMZET IN DE VLAAMSE ECONOMIE EN DE
VLAAMSE KLEINHANDEL (indices, jaar 1995 = 100)**



EVOLUTIE VAN DE INVESTERINGEN IN DE VLAAMSE ECONOMIE EN DE VLAAMSE KLEINHANDEL (indices, jaar 1995 = 100)



Over de winkeloppervlaktes en – behoeften werden tot op heden weinig structurele gegevens bijgehouden. Er zijn de laatste jaren wel studieopdrachten door diverse overheden besteld, die telkens volgens een andere methodiek zijn verlopen. Het betrof dan meestal een studie voor de opmaak van een commerciële strategisch plan van een gemeenten of provincie ten aanzien van de detailhandel. Meer lijn brengen in de basisdata en de methodiek voor de opmaak van deze plannen vormt daarom zeker een uitdaging (zie verder).

Op basis van de socio-economische vergunning kunnen wel enkele cijfers aangehaald worden van vergunde handelsvloeroppervlaktes, maar daar wordt geen onderscheid gemaakt tussen nieuwe en bestaande (vernieuwde) winkelruimtes. Onderstaande tabel moet bovendien samen bekeken worden met gewijzigde regelgeving, want de wet op de handelsvestigingen is driemaal aanzienlijk gewijzigd. De eerste wetgeving mbt handelsvestigingen die voorzag in een socio-economische vergunning kwam er in 1975, waarbij een onderscheid werd gemaakt tussen de centra en de periferie. Er was nl. een vergunning vereist vanaf een bruto-oppervlakte van 3.000m² (of netto-oppervlakte van 1.500 m²) in de stedelijke centra en 1.500 bruto (of 1.000 netto) in de periferie. In 1994 werd de oppervlaktegrens naar beneden gebracht, nl. 1.000 m² bruto (of 750m² netto) in de centra en 600 m² bruto (of 400 m² netto) in de periferie. Sinds 2004 wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen centrum en periferie en is een vergunning vereist vanaf een oppervlakte van 400 m².

Totale vergunde oppervlakte in m²

Gewest	1975-1994	1994-2005	2005-2010
Vlaanderen	587.796	3.321.193	2.932.783
Wallonië	377.172	2.408.615	2.613.377
BHG	20.124	316.351	184.044

Detailhandel kent vele verschijningsvormen en komt ook op verschillende types van locaties voor. Er zijn ook verschillende studies uitgevoerd over de bestaande vestigingsstructuur van winkels in Vlaanderen. Onder meer het onderzoeksbureau Locatus heeft samen met het adviesbureau BRO in 2008 enkele kerncijfers bekendgemaakt.³ Omdat Vlaanderen pas recent in kaart werd gebracht door deze databank, werden er nog geen evolutiegrafieken uit gedestilleerd.

Ligging winkels in Vlaanderen en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

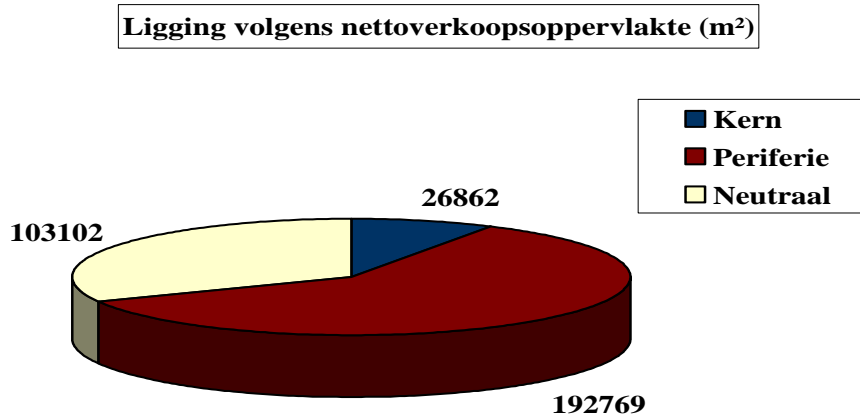
Provincie	Hoofdcentra		Ondersteunende centra		Baanwinkels		Verspreid		Totaal	
	Aantal vkp	m2 wvo (x 1000m2)	Aantal vkp	m2 wvo (x 1000m2)	Aantal vkp	m2 wvo (x 1000m2)	Aantal vkp	m2 wvo (x 1000m2)	Aantal vkp	m2 wvo (x 1000m2)
BHG	2538	382,5	3689	415,1	171	241,5	2859	138,8	9257	1.177,9
Antwerpen	5325	763,8	2978	554,0	868	1.186,5	5069	413,0	14240	2.917,4
Limburg	2855	386,8	1141	322,1	382	455,8	2669	247,6	7047	1.412,3
Oost Vlaanderen	4159	565,2	2172	458,1	821	1.015,5	5370	414,2	12522	2.452,9
Vlaams Brabant	3325	590,2	1234	262,2	274	364,9	2042	170,9	6875	1.388,2
West Vlaanderen	5441	607,8	2114	453,0	718	935,3	5037	404,0	13310	2.400,0
Totaal	23643	3.296,2	13328	2.464,5	3234	4.200,0	23046	1.788,6	63251	11.748,8

- Het Vlaams Gewest beschikte in 2008 over 53.994 verkooppunten met een gezamenlijke oppervlakte van circa 10.571.000 m² winkelvloeroppervlakte.
- Per 1000 inwoners is de vloeroppervlakte 1716m². In Nederland bedraagt dat 1.645m², in Wallonië ongeveer 1.500m² en in het Brusselse Gewest rond de 1.150 m².
- De winkeldichtheid per 1.000 inwoners is het hoogste in West-Vlaanderen (2.100 m²) en het laagste in Vlaams-Brabant (1.320m²).
- De Vlaamse centrumgemeenten hebben een groter kernwinkelgebied dan de Waalse, waar meer perifere winkelparken voorkomen.
- In Vlaanderen is 16% van het aantal winkels gefilialiseerd, 38% van het aantal m². De filialisering is minder aanwezig in kleinere gemeenten dan in grote gemeenten.
- 35 % van de winkeloppervlakte bestaat uit baanwinkels (in de studie zijn dat de retailpaken en winkels langs invalswegen). In Antwerpen en Oost-Vlaanderen stijgt dat tot 40%.
- In Vlaams-Brabant ligt 62% van de winkeloppervlakte in de centra.
- Meer dan 70% van alle winkels is kleiner dan 100m². 4% van het aantal winkels is groter dan 800m², wat in totaal 45% van de winkeloppervlakte vertegenwoordigt.
- In Nederland is ongeveer 48% van de winkeloppervlakte in de periferie ontwikkeld, in Vlaanderen en het BHG is dat iets meer, nl. circa 51%. Het verschil met Nederland zit vooral in de samenstelling van het aanbod in de periferie. In Nederland gaat het (naast de verspreid gelegen winkels in woonwijken) veel meer over perifeer gevestigde thematische centra (bijvoorbeeld woonboulevards) en in België over een veel meer gemengde branchering, zoals supermarkten, kledingwinkels, schoenwinkels, electro, speelgoed, ...

In een studie van Unizo over de evaluatie van de hervormde IKEA-wet, werd onderzocht waar de nieuwe Belgische vestigingen groter dan 1000m² gelegen waren. Wat het aantal toegekende vergunningen betreft, heeft bijna 4 op de 10 (38 %) betrekking op een winkelvestiging in de periferie zonder enige aansluiting met de bestaande klassieke

³ Zie hiervoor onder meer: <http://www.locatus.com/be/nl/downloads/Structuur-Detailhandel-in-Vlaanderen-en-BHG-in-kaart-VGJ-april-2008.pdf> en interview in de Tijd op 19 september 2008.

winkelkernen. Slechts 14 % van de vergunningen heeft betrekking op een winkelvestiging die een versterking impliceert van de bestaande winkelkern. De vergunningen die een eerder neutrale impact hebben aangaande hun locatie betreffen winkels met een autonoom assortiment (autogarages, meubelwinkels, keukenwinkels,...) of winkels die in een woonzone gesitueerd zijn zonder directe aansluiting op de winkelkern en evenmin in de rand van steden en gemeenten gelegen zijn.⁴



3 Uitdagingen

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 funshopping en anderzijds het runshopping. De vergrijzing, het individualisme, de toename van de vrijetijdsactiviteiten, een grotere mobiliteit, het belang van betekenisvolle ervaringen, informatisering, de consument als kameleon, ... zijn enkele socio-economische facetten die volgens diverse studies het winkelgedrag van de consument hebben gewijzigd. Aan de aanbodzijde zijn er ook allerlei tendensen bezig, zoals branchevervaging, integratie, internationalisering, toegenomen belang van de shopping experience en nieuwe samenwerkingsverbanden. Tevens spelen aan de aanbodzijde de verdere groei van de webwinkels en de heropleving van de buurtwinkels (gemakswinkels).⁵ Die uitdagingen vertalen zich onder meer naar een extra ruimtevraag van grootschalige winkelcentra. Volgens de studie 'ruimtelijk afwegingskader voor grootschalige detailhandel' zullen er zich in de komende jaren enkele grootschalige detailhandelsprojecten aandienen, waarvan er zich nu reeds een 20-tal in embryonale fase bevinden met een gezamenlijke oppervlakte van 450.000m². Dit is exclusief de vraag naar ruimte voor nieuwe solitaire (super-)grootschalige winkels.⁶ Ook in het tijdschrift 'Retail Update' van april 2010 worden in Vlaanderen voor bijna 400.000 m² grootschalige projecten opgelijst, waar ook herinrichtingprojecten van bestaande winkelcomplexen en binnenstedelijke ontwikkelingen bij zijn. Toch wordt verwacht dat de groei van de

⁴ Unizo-Studiedienst (25 april 2006): Van IKEA-wet naar DISCOUNT-wet: 1 jaar nieuwe wet handelsvestigingen

⁵ Zie onder meer studie van WES rond het provinciale detailhandelsbeleid in de provincie Antwerpen in opdracht van de provincie Antwerpen, september 2009

⁶ Ministerie van het Vlaams Gewest Afdeling Ruimtelijke Planning, Ruimtelijk afwegingskader voor grootschalige detailhandelsvestigingen uitgevoerd door Idea-consult, Omgeving, CBRE, Publius, deel 1 analyse, 21 december 2009

winkeloppervlakte niet verder zal blijven groeien zoals de afgelopen 10 jaar. Die rem op de groei van de oppervlakte wordt onder meer verklaard door onder meer de verwachte stijging van de online handel van 1.5% naar 5 % marktaandeel, wat de vraag naar winkelvloeroppervlakte wat zal afremmen.⁷

Een minder sterke oppervlaktegroei betekent echter niet dat er geen dynamiek in de sector is. Zonder sturend beleid van de overheid wordt immers verwacht dat baanwinkels nog meer in belang zullen toenemen (run shopping). Ook de hele grote winkelgebieden zullen onder invloed van de positieve spiraal (polarisatie) verder doorgroeien (fun shopping). Ook buurtwinkels zouden een heropleving kennen (door de vergrijzing, proximitie). Dit terwijl andere 'stuck in the middle' gebieden zoals secundaire centra / wijkcentra en winkelgebieden in middelgrote steden het steeds moeilijker zullen krijgen.

Commerciële leegstand in die handelskernen werkt echter imagoverlagend en doet afbreuk aan de aantrekkelijkheid ervan. Dat staat haaks op de visie van de Vlaamse Regering die in het regeerakkoord de versterking van de aantrekkelijkheid en multifunctionaliteit van de stedelijke kernen ambieert.

De vraag die zich opdringt is welke beleid nodig is om deze doelstelling wel ter bereiken.

De Vlaamse Regering kiest ervoor :

- De ruimtelijke ontwikkelingsperspectieven voor grootschalige detailhandel zorgvuldig af te wegen, waarbij detailhandel maximaal verweven wordt met de stads- en dorpskern en de open ruimte minimaal wordt aangetast.
- Naast eventuele restrictieve maatregelen ook een kernversterkend detailhandelsbeleid te propageren waarin acties worden ondernomen die zoveel als mogelijk bijdragen aan het creëren van gunstige omstandigheden voor ondernemerschap in de kleinhandel (zie verder hoofdstuk 5). De ruimtelijke hefboomen en de bedrijfseconomische initiatieven moeten elkaar versterken en het inzetten op beide aspecten vormt een stevige basis voor een duurzame organisatie van de kleinhandel in de kernen.

4 Ruimtelijk-economisch beleid voor kleinhandel

Detailhandel is voor de meeste branches verweefbaar in stad en dorp. Een beleid dat verweving ondersteunt is dan ook de regel. Uiteraard is het niveau van verweving sterk afhankelijk van de locatie in de steden en gemeenten. Centrale, commercieel interessante locaties hebben vanzelfsprekend een grotere concentratie van detailhandelszaken waarbij andere functies (zoals wonen), zeker in de hoofdstraten, beperkter zijn. Verder vindt men ook in stedelijk weefsel concentraties van (grootschalige) winkels dikwijls op locaties waar vroeger een andere bedrijvigheid was gevestigd. In kleinere dorpen en buurten is er een kleinschaligere verweving van (buurt)winkels en andere functies.

Van verweving is er uiteraard het minst sprake bij de nieuwe randstedelijke locaties en lintontwikkelingen dikwijls op de invalswegen naar de steden. Soms betreft het zelfs echte perifere locaties zonder directe binding met een stad. Het gaat hier soms om moeilijk verweefbare (clusters van) detailhandelszaken die daar gelokaliseerd zijn omwille van de grootschaligheid enz.. Soms is er ook sprake van een specifieke strategie van winkel(keten)(s) waarbij men zowel in de stedelijke als randstedelijke context een gelijkaardig assortiment aanbiedt. Uiteraard is zo'n puur op consumentengedrag

⁷ Bron: WES. De totale Belgische online markt wordt geraamd op 705 miljoen EUR in 2009 (Ogone). De groei van 1,5 naar 5% in 2020 is in vergelijking met de buurlanden een conservatieve inschatting.

aangedreven voorzieningenbeleid niet noodzakelijk het beste beleid. Integendeel, want er wordt vastgesteld dat er een belangrijke ruimteconsumptie is, alsook negatieve effecten op het vlak van mobiliteit. Duidelijk is ook dat een kernversterkend beleid hiermee onder druk komt te staan. Door het aanbod van in verhouding goedkope grond en gebouwen, waarbij de externaliteiten (mobiliteits- en milieukost) worden afgewenteld, kan er zelfs sprake zijn van concurrentievervalsing, of is er alleszins sprake van het ontbreken van een level playing field en dus van een marktfalen.

Grote distributiecentra vestigen zich buiten de stad waar meer ruimte is en gronden goedkoper → ze trekken consumenten aan vanuit de stad (met meer auto verplaatsingen) → de lokale handelszaken in de stad verliezen consumenten → er zijn minder handelszaken in de stad → er zijn minder mogelijkheden tot consumptie in de stad → stad verliest aantrekkingskracht en levendigheid → er komt een leegloop en verloederings⁸

Die effecten impliceren 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.

4a Bestaande beleidskader

De wet op de handelsvestigingen

Op het federale niveau bestaat sinds 1975 een bijzondere vergunning voor handelsvestigingen in uitvoering van de wet. Zoals reeds aangegeven werd de toepassing van deze vergunning systematisch verbreed, omdat de wetgever het belang van deze vergunning wilde versterken. Sinds de aanpassing van 2004 is de procedure voor de socio-economische vergunning vereenvoudigd en wordt de verantwoordelijkheid voor de afgifte van deze vergunning bij de gemeenten gelegd, weliswaar met een verzekerde betrokkenheid van bij grensoverschrijdende ontwikkeling. Met de recente aanpassing van deze wet wilde de wetgever de vergunning in overeenstemming brengen met de Europese Dienstenrichtlijn en zijn de toetsingscriteria gewijzigd. De procedure en het toepassingsgebied bleven dezelfde.

Deze wet is volgens de BWHL een federale bevoegdheid, maar wordt vermeld bij dit beleidskader omdat het een belangrijke invloed uitoefent op de vestigingsstructuur van de kleinhandel

Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

Het bestaand Vlaams ruimtelijk beleid voor kleinhandel is hoofdzakelijk opgenomen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. In de gebieden waar mensen geconcentreerd wonen zouden winkels in principe verweefbaar moeten zijn. Sommige grootschalige vormen van winkelen zijn om verschillende redenen niet dan wel slechts onder voorwaarden verweefbaar. Echter de bundeling van kleinhandel staat vanuit Vlaams beleid voorop⁹:

- binnen ieder stedelijk gebied of kern van het buitengebied worden op het niveau van de betrokken kern interessante locatievoorwaarden gecreëerd voor de inplanting van kleinhandel;
- handelszaken die behoefte hebben aan een grotere verkoopsoppervlakte kunnen geconcentreerd worden op kleinhandelszones (specifiek regionaal bedrijventerrein);

⁸ Uiteraard staat deze logica niet op zichzelf maar is zelf ook gedeeltelijk een afgeleide van het consumentengedrag. Het is daarom ook van belang dat de winkels in de kern aantrekkelijk zijn en inspelen op wijzigende markten en verwachtingen van de consumenten. Hier wordt in het tweede hoofdstuk van de nota op ingegaan.

⁹ Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, deel 2 gewenste ruimtelijke structuur, hoofdstuk 3, §4.7 blz 365-366

- op bedrijventerreinen die niet als kleinhandelszones zijn aangewezen is in principe geen kleinhandel toegestaan, enkel onder omschreven voorwaarden kan kleinhandel die complementair is aan de economische functie aanvaard worden;
- langs verbindingswegen en op knooppunten van verbindingswegen van het buitengebied en buiten de stedelijke gebieden worden geen nieuwe ruimtelijk geïsoleerde kleinhandelsbedrijven ingeplant;
- voor kleinhandelslinten en –concentraties die structuurloos gegroeid zijn langs verkeerswegen is een ruimtelijke herstructurering van belang;
- bestaande, verspreide inplantingen worden geval per geval behandeld.

Het principe van maximale bundeling van kleinhandel in de kernen, zowel in de stedelijke gebieden als in de kernen in de buitengebieden, wordt bij de lopende herziening van het RSV nog versterkt daar de passage uit het Regeerakkoord mbt detailhandel letterlijk wordt hernomen.

Er wordt in het RSV geen selectie gemaakt van handelszones die in aanmerking zouden komen voor grootschalige detailhandel, behalve dat een dergelijke selectie in de afbakeningsprocessen van stedelijke gebieden dient te gebeuren. Er is geen meer doorgedreven afwegingskader opgenomen.

Provinciale Ruimtelijke Structuurplannen

De provinciale structuurplannen gaan gedetailleerder in op de ontwikkelingsperspectieven van de detailhandel. In de vijf Provinciale Ruimtelijke Structuurplannen worden de Vlaamse ontwikkelingsperspectieven overwegend vertaald in types kleinhandelsconcentraties en bijbehorende selecties. Afhankelijk van het type kleinhandelsconcentratie en de ligging in een kleinstedelijk gebied of op een geselecteerde kleinhandelslocatie wordt een restrictief beleid, dan wel een uitdovend of een aanbodbeleid vooropgesteld.

Gemeentelijke Ruimtelijke Structuurplannen

De beleidsopties van de gemeentelijke structuurplannen liggen veelal in het verlengde van die van de provincies.

Regelgeving van ruimtelijke ordening

In het heden en het verleden heeft de regelgeving ontwikkelingsmogelijkheden voor kleinhandel geboden in woongebied en woongebied met landelijk karakter. Ook in andere bestemmingen werd of kan kleinhandel worden toegelaten via de afwijkingsmogelijkheden van de stedenbouwkundige voorschriften in het vergunningenbeleid. Vooral de zonevreemde uitbreidingsmogelijkheden van winkels (overwegend in achteruitbouw van woongebied en woongebied met landelijk karakter) en de mogelijkheden voor functiewijziging naar kleinhandel op bedrijventerreinen zijn door de kleinhandelssector de laatste decennia sterk benut¹⁰.

Planologisch attest

De mogelijkheid om via een planologisch attest een bestemmingswijziging te bekomen wordt door detailhandel eveneens gebruikt. Sinds het planologisch attest als instrument bestaat zijn al veel regularisaties en uitbreidingen voor winkels doorgevoerd. Tot september 2009 vormde kleinhandel een derde van de aanvragen tot planologisch attest. Het betrof volgens het departement ruimtelijke planning voornamelijk de voedingssector en de tuincentra.

Mobiliteitsconvenanten

De opmaak en uitvoering van mobiliteitsconvenanten lijkt een invloed te hebben op de baanwinkels. Bij mobiliteitsconvenanten die leiden tot een herinrichting van een steenweg

¹⁰ Ministerie van het Vlaams Gewest Afdeling Ruimtelijke Planning, Ruimtelijk afwegingskader voor grootschalige detailhandelsvestigingen uitgevoerd door Idea-consult, Omgeving, CBRE, Publius, deel 1 analyse, 21 december 2009

is vaak ook een herstructurering van baanwinkels tot stand gekomen of zijn ten minste mobiliteitsproblemen omtrent verkeersveiligheid, aantal erfontsluitingen en parkeren aangepakt.

De huidige beleidskaders voor de inplanting van de detailhandel zijn dus te situeren op alle beleidsniveaus en vooral in het domein van de ruimtelijke ordening. De ruimtelijke structuurplannen vormen de basis voor de opmaak van eventueel noodzakelijk ruimtelijke uitvoeringsplannen. De bouwvergunningen voor de detailhandelszaken worden verleend op basis van de goede ruimtelijke ordening, zoals is bepaald in artikel 4.3.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening en de afwijkingsmogelijkheden voorzien onder afdeling IV. Zoals eerder aangegeven is een constant beleid onvoldoende voor de kernversterking en dienen de bestaande beleidskaders versterkt te worden. De principes uit het RSV, zoals hierboven aangehaald, zijn of worden niet zonder meer of onvoldoende, geoperationaliseerd.

4b Vlaams Regeerakkoord en beleidsnota's

Het regeerakkoord geeft aan waar men in Vlaanderen naartoe wil met het ruimtelijk-economisch beleid voor kleinhandel.

“We stellen een duidelijke visie op over Winkelen in Vlaanderen. De afweging van de inplanting van grote winkelvestigingen zal worden geïntegreerd in de ruimtelijke ordening, waarbij het concept van kernwinkelgebieden wordt ingevoerd en de afbakening van kleinhandelszones wordt aangepast. In een overgangsfase zal een winkelvisie voorwerp uitmaken van een omzendbrief ‘ruimtelijke inplanting van winkelcentra’. De uitgangspunten daarvoor vormen:

- de complementariteit met de handel en wandel in de binnensteden;
- het vermijden van ongewenste aanzuigeeffecten ten nadele van de binnensteden;
- het voorkomen van verdere lintbebouwing.”

In de beleidsnota's Economie en Ruimtelijke Ordening 2009-2014 wordt daar nog wat verder op ingegaan.

In de beleidsnota Economie vinden we hierover op (p. 29) : “Kleinhandel is de motor van een vitaal stedelijk weefsel. Grootschalige detailhandel in de periferie van de kerngebieden leidt vaak tot een afname van de economische activiteit in de binnenstad met een bedreigend effect op de levensvatbaarheid van de centra. Het kernversterkend karakter van de detailhandel, vormt daarom een van de uitgangspunten voor de beleidsvisie ‘Winkelend Vlaanderen’ die in het regeerakkoord is opgenomen. Tijdens de ontwikkeling van deze visie zal uitdrukkelijk aandacht geschonken worden aan de ruimtelijke aspecten van dit verhaal. In overleg met de minister van Ruimtelijke Ordening, zal het afwegingskader voor de inplanting van grootschalige detailhandel conform het regeerakkoord worden uitgevoerd.”

In de beleidsnota ruimtelijke ordening wordt dit als volgt geformuleerd (p. 40) : “Tot slot stel ik een duidelijke visie op over winkelen in Vlaanderen op basis van de studie ‘ruimtelijk afwegingskader grootschalige detailhandel’ die is afgerond. Doel van de studie was om na te gaan in welke mate de ruimtelijke dynamiek van grootschalige detailhandel te sturen is en met welke maatregelen, dit zowel voor bestaande als nieuwe vestigingen. Het afwegingskader dient in te gaan op aanbodbeleid, herstructurering en optimalisatie en locatiebeleid, met kernversterking als uitgangspunt door het invoeren van kernwinkelgebieden en herziening van kleinhandelszones. Tevens wordt nagegaan hoe kan worden ingespeeld op de dienstenrichtlijn. Finaal zal de afweging van de inplanting van grote winkelvestigingen worden geïntegreerd in de ruimtelijke ordening, waarbij het concept van kernwinkelgebieden wordt ingevoerd en de afbakening van kleinhandelszones wordt aangepast. In een overgangsfase zal een winkelvisie voorwerp uitmaken van een omzendbrief ‘ruimtelijke inplanting van winkelcentra’, die ik op korte termijn zal opmaken. Ik

leg deze omzendbrief voor overleg voor aan de SARO waarin ook de sociale partners zijn vertegenwoordigd. De uitgangspunten daarvoor vormen de complementariteit met de handel en wandel in de binnensteden, het vermijden van ongewenste aanzuigeffecten ten nadele van de binnensteden en het voorkomen van verdere lintbebouwing.”

4c. Concretisering van de beleidsagenda

Vermijden verdere verlinting.

Grootschalige detailhandel is vandaag in principe vergunbaar in woonzones en woonzones met landelijk karakter. Deze vergunbaarheid hangt af van de op niveau van de vergunningsaanvraag gemaakte afweging ten aanzien van de goede ruimtelijke ordening. Het betreft m.a.w. steeds een individuele benadering. Hierbij staat vast dat uit de feiten niet kan ontkend worden dat dit plaatselijk de verlinting mee in de hand werkt, vooral in de omgeving van stedelijke gebieden en op belangrijke verbindingssassen. De Vlaamse Regering wil hier een halt aan roepen.

- In de vermelde studie over het ruimtelijk afwegingskader voor grootschalige detailhandel wordt gesuggereerd om de inplantingen van grootschalige detailhandelszaken vanaf een bepaalde oppervlakte (1.000 m² NVO) enkel toe te laten op een daartoe planologisch voorziene zone (ic specifiek regionaal bedrijventerrein: kleinhandelszone¹¹). Dit vormt ook een element van het aanbodbeleid.
- Het is wenselijk om snel te kunnen inspelen op de vestigingsdynamiek van winkels en een verdere verlinting tegen te gaan. Op korte termijn zal een omzendbrief ‘Kernversterking en Winkellinten’ worden opgemaakt waarbij een afwegingskader wordt aangereikt voor de beoordeling van de stedenbouwkundige vergunningen.
- Er zal onderzocht worden welke instrumenten op een meer generiek niveau zullen ingezet worden. In de eerste plaats wordt uitgeklaard hoe in de bestemmingen woongebieden en woongebieden met landelijk karakter, de oppervlakte voor de detailhandel (decretaal) kan beperkt worden, inclusief de mogelijkheid om in bepaalde ruimtelijke omstandigheden een afwijking te verlenen via een bijzondere procedure en voor winkels die gelegen zijn in de kernwinkelgebieden.

Kleinhandel op bedrijventerreinen beperken

Naast woongebieden en woonlinten is er ook de vaststelling dat er een grijze zone is op de bedrijventerreinen. De bedrijventerreinen worden in essentie ontwikkeld voor niet-verweefbare economische activiteiten buiten de zeehavengebieden. Daarnaast zijn er de zones die hoofdzakelijk bestemd zijn voor kleinhandelsactiviteiten, horeca en kantoren. Op de bedrijventerreinen is de inrichting en uitgifte telkens specifiek bedoeld voor andere activiteiten (productie, hindergenererend, stockage...) dan detailhandel. De verordenende voorschriften stipuleren welke activiteiten mogelijk zijn. Voor bedrijventerreinen wordt ook bepaald of ze geschikt zijn voor seveso-activiteiten.

- Beleidsmatig is het niet de bedoeling om de uitgifte van kavels aan de bedoelde activiteiten te ondergraven door ook detailhandelszaken toe te laten. Niettemin dient de inrichtingsoptie te behouden worden dat een beperkte mate van toonzaal of detailhandel toe te laten voor zover het geen zelfstandige activiteit betreft, maar onlosmakelijk verbonden met de andere activiteiten ter plekke (groothandel, productie, garages...). Die vormen van toonzaal –en detailhandelsfunctie worden

11 Conform de typologie opgenomen in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen

reeds geregeld via de verordenende stedenbouwkundige (type)voorschriften¹².

- Als gevolg van het vergunningenbeleid in het verleden zijn er op bestaande bedrijventerreinen vaak al detailhandelsbedrijven of horecabedrijven actief. Net daardoor zet het besluit inzake toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen¹³ de deur open voor nog meer mogelijkheden om detailhandelsvestigingen toe te laten op bedrijventerreinen. Daarom zal het functiewijzigingsbesluit aangepast worden.

Ook een aanbodbeleid via zones voor detailhandel

Kernversterking door verweving van detailhandel in de stads- en dorpskernen is het uitgangspunt. Sommige handelszaken zijn echter minder thuis in een stadscentrum. Nieuwe aanbods vormen buiten de bestaande centra, op oordeelkundig gekozen, en duurzaam ingerichte locaties, kunnen complementair zijn met het handelscentrum en ze kunnen de detailhandel in een stad of gemeente ook opnieuw op de kaart zetten. Bovendien kunnen hiermee de negatieve effecten van verdere verlinting worden tegengaan. Tegelijk is het duidelijk dat voor een bepaald aanbod en assortiment een locatie buiten de kernwinkelzone aangewezen is. Op deze professionele zones hebben de handelszaken rechtszekerheid en de mogelijkheden tot vestiging en uitbreiding. Zowel de afweging van de vragen vanuit ontwikkelaar als het pro-actieve aanbodbeleid van de overheid, vereisen dat de publieke sector een visie heeft die is weergegeven in de ruimtelijke structuurplannen, en die bij voorkeur ook gebaseerd is op een commercieel strategisch plan. Gelet op de schaal van de mogelijke projecten, de ruimtelijke impact, de mobiliteitsimpact, de onderlinge samenhang tussen mogelijke projecten, de branchering, gemeentegrensoverschrijdende effecten, ... wordt de afweging van de inplanting best gestroomlijnd.

- Zoals het regeerakkoord heeft bepaald zal het stroomlijnen van de afweging voor inplanting van detailhandel onderdeel vormen van een Vlaams ruimtelijk afwegingskader zijn. Dit ruimtelijk afwegingskader zal op korte termijn worden opgemaakt. De feitelijke beoordeling aan de hand van dat kader blijft de verantwoordelijkheid van het bevoegde bestuursniveau (waardoor de subsidiariteit gerespecteerd blijft). De reeds vermelde studie zal hiervoor de vertrekbasis zijn.
- Er zal worden onderzocht of en welke een harde differentiatie inzake de planningsbevoegdheid in functie van de omvang en de reikwijdte van de detailhandel wenselijk is.

Complementariteit met de binnensteden

Met betrekking tot complementariteit tussen activiteiten in verschillende (detailhandels)zones, is de Europese Dienstenrichtlijn (EDRL) van belang. Ingevolge de EDRL (art. 14) mogen de lidstaten de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit op hun grondgebied niet afhankelijk stellen van "de toepassing per geval van economische criteria, waarbij de verlening van de vergunning afhankelijk wordt gesteld van het bewijs dat er een economische behoefte of markt vraag bestaat, van een beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van de activiteit of van een beoordeling van de geschiktheid van de activiteit in relatie tot de door de bevoegde instantie vastgestelde doelen van economische planning. Dit verbod heeft geen betrekking op plannings eisen waarmee geen economische doelen worden nagestreefd, maar die voortkomen uit dwingende redenen van algemeen belang." Dat houdt in dat argumenten van

¹² Opgenomen in bijlage 'typevoorschriften voor gewestelijke rups', bijlage bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de RUPs.

¹³ Artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is.

concurrentiebeperking in het geheel geen rol mogen spelen bij het stellen van eisen aan de vestiging van bepaalde detailhandelsassortimenten. Andere motieven kunnen dan weer wel, zoals het voorkomen van ontwikkelingen die ongewenst zijn vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit, overlast, bereikbaarheid van voorzieningen, bewaring van het (laagste) sociale voorzieningenniveau ter bescherming van kansarme groepen, leegstand, veiligheid, leefbaarheid, maatschappelijke kosten en baten, enz. Ook het Nederlandse kenniscentrum Europa Decentraal is deze mening toegedaan. Op de vraag of gemeenten het aantal supermarkten in onze gemeente met brancheringsregels kan beperken luidt de conclusie dat dat kan, als dat voortkomt uit dwingende redenen van algemeen belang. "Brancheringsregels lijken dan ook niet als zodanig in strijd te zijn met de Dienstenrichtlijn. Slechts wanneer een weigering van een ontheffing van het bestemmingsplan is ingegeven door de economische effecten van de ontheffing, is sprake van strijd met art. 14 lid 5 Dienstenrichtlijn. Echter wanneer het belang van het voorkomen van duurzame ontwrichting kan worden gezien als een dwingende reden van algemeen belang (handhaven van een levendig centrum, voorkomen van verkeersaantrekkende werking, bescherming van consumenten) kan een weigering gerechtvaardigd zijn."¹⁴

Uiteraard is ook de aftoetsing met de Bijzondere Wet op de hervorming van de Instellingen van belang, meer bepaald de bevoegdheid op de handelsvestigingen. Ter voorbereiding van een eventuele regionalisering van deze bevoegdheid dient een beleid worden voorbereid. Er worden ten minste vier opties onderscheiden:

- het behoud van een aparte socio-economische vergunning
- het afschaffen daarvan zonder alternatief
- integratie in de bouwvergunning
- integratie in de stedenbouwkundige voorschriften op planniveau via RUP's of via verordeningen

Interessant hierbij is de evolutie in Nederland. Daar is het gegeven van de socio-economische vergunning niet gekend. Wel werd de facto een economische toets op planniveau ingevoerd (leidt de vergunning van de handelsvestiging tot overmatige concurrentie voor bestaande handelszaken?). Gaandeweg werd, onder invloed van de rechtspraak van de Nederlandse Raad van State, het gebruik van louter economische criteria verlaten bij de inschrijving van assortimentscriteria in de bestemmingsplannen. Aldus werd, reeds vóór de inwerkingtreding van de Dienstenrichtlijn, een toets uitgevoerd op basis van consumentenbescherming: nagegaan wordt of de beoogde bestemming van een plan dat zou worden goedgekeurd met het oog op de inplanting van handelsvestigingen, dreigt te leiden tot een verschraling van het aanbod. Het toetsingscriterium van de verschraling van het aanbod wordt daarnaast ook gekoppeld aan andere criteria, zoals de mobiliteit. Dit toetsingscriterium is minder economisch geladen. Ook in Frankrijk gaat men op termijn trouwens dezelfde weg op (invoeging van beoordelingscriteria op planniveau).

- De Vlaamse Regering verkiest om ontwrichtingsbeperkende maatregelen eerder op te nemen op het planniveau in plaats van op het individuele vergunningenniveau. Daarom zal in de eerste plaats worden onderzocht om na een eventuele regionalisering van de bevoegdheid, een bepaling in het grond- en pandendecreet op te nemen, zoals reeds voorzien voor sociale woningen, met name dat de gemeenteraden een gemeentelijk reglement 'kernversterking' kunnen vaststellen, met dezelfde rechtskracht en bindende waarde als een stedenbouwkundige verordening. In zo'n reglement kunnen assortimentsbeperkingen per zone voorzien worden, algemene normen bepaald worden waardoor de voorspelbaarheid toeneemt, ... (Een apart boek rond kernversterking in het grond- en pandendecreet past trouwens binnen de missie van dat decreet¹⁵). Eenmaal een gemeentelijk

¹⁴ <http://www.europadecentraal.nl/documents/19%20Branchering%20en%20de%20Dienstenrichtlijn.pdf>

¹⁵ "Het Vlaamse Gewest voert in samenwerking met de provincies en de gemeenten een grond- en pandenbeleid dat bestaat uit de aansturing, de coördinatie, de ontwikkeling en de aanwending van ruimtelijke en sectorale beleidsstrategieën en instrumenten om de grond- en pandenmarkt te faciliteren, te stimuleren, te bevorderen en desnoods te corrigeren. De gewestelijke, provinciale en gemeentelijke overheden richten zich bij de ontwikkeling en de tenuitvoerlegging van het grond-

reglement vastgesteld, kunnen de individuele vergunningsaanvragen worden ondervangen via de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Het doel van ontwrictingsbeperkende maatregelen op planniveau kan de weerstand tegen een aanbodbeleid verminderen omdat de finale invulling van een zone beter voorspelbaar is, maar het is bovenal een administratieve vereenvoudiging ten opzichte van de huidige situatie. In plaats van geval per geval te evalueren, kan er immers een maatschappelijke effectentoets voor het plan of zone gebeuren. Bovendien verhoogt dit de voorspelbaarheid voor de aanvrager en vermindert het de wachttijden voor vergunningen (ook allemaal positieve elementen m.b.t. de EDRL). Concreet betekent dit dat er bijvoorbeeld assortimentsbeperkingen kunnen opgenomen worden op het planniveau. Die beperkingen opnemen in de ruimtelijke uitvoeringsplannen zou allicht te weinig flexibiliteit bieden voor latere wijzigingen.

Invoeren van concept van kernwinkelgebieden

In het regeerakkoord wordt gesteld dat het concept van kernwinkelgebieden zal ingevoerd worden. Dat zijn de stads-, gemeente- of dorpskernen die de steden of gemeenten kunnen aanduiden, waarbinnen een 'kernversterkend beleid' wordt gevoerd (zie o.a. hoofdstuk 5). Deze aanduiding zou gelijkaardig zijn aan wat lokale overheden in hun commercieel strategische plannen hebben opgenomen maar die vooralsnog niet via Vlaamse regelgeving een statuut kennen. Deze aanduiding kan nuttig zijn voor de beoordeling van nieuwe inplantingen van baanwinkels (cfr. hoger), fiscale maatregelen, ...

- Er zal onderzocht op welke wijze een dergelijk aanduiding best kan gebeuren en welk statuut deze aanduiding dient te verkrijgen.. De verdere uitwerking hiervan zal in nauw overleg met de lokale overheden gebeuren.

5 Kernversterking door sterke handelaars en besturen

Zoals eerder reeds aangegeven komt het er ook op aan dat de winkels in de kernen aantrekkelijk zijn en inspelen op wijzigende markten en verwachtingen van de consumenten. Daarom willen we ook stimulerende maatregelen nemen 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 uitgangspunt daarbij is dat een goede detailhandel bijdraagt aan vitale stedelijke weefsels en tegelijk dat attractieve steden ook gunstige omstandigheden scheppen voor ondernemerschap in de detailhandel. Tegelijk willen we de lokale besturen ondersteunen om hierrond een gericht beleid te voeren.

Om de relevante hefboomen ter versterking van de detailhandel te identificeren en daarin prioriteiten aan te duiden, zal de Vlaamse Regering een gericht overleg met de stakeholders organiseren (zie verder). Volgende voorstellen zullen door de Vlaamse Regering ter bespreking worden ingebracht. Ze zijn indicatief want er wordt nog geen apart budget voor de projecten goedgekeurd of voorgelegd.

5a Verminderde OV voor investeringen in kernwinkelgebieden

Om investeringen in de kernwinkelgebieden aan te moedigen zal onderzocht worden of de huidige regeling van vrijstelling van OV bij verbouwingen van leegstaande winkelpanden (3 jaar vrijstelling als het winkelpand geschikt wordt gemaakt voor bewoning), kan aangevuld

en pandenbeleid op het stellen van doelstellingen van algemeen nut en het regisseren en faciliteren van het bereiken daarvan. Directe overheidsinterventie in de grond- en pandenmarkt is gerechtvaardigd indien het optreden van de overheid ten opzichte van private initiatieven kennelijk sociale, economische, financiële, ruimtelijke of milieugebonden voordelen of minderkosten inhoudt."

worden met een extra vrijstelling voor verbouwingen in kernwinkelgebieden door zelfstandige handelaars voor nieuwe handelszaken. De voorwaarden van 'leegstand' en het 'woonaspect' zijn grote drempels zodat van deze regeling weinig gebruik wordt gemaakt. De budgettaire impact van een dergelijk uitbreiding moet dan uiteraard goed onderzocht worden.

5b Handelspanden

In het kader van het kernversterkend beleid worden binnen EFRO financiële middelen vrijgemaakt ter ondersteuning van een gemeentelijk commercieel handelspandenbeleid. Op deze manier wordt het mogelijk voor de gemeenten om in functie van de doelstellingen van hun strategische visie, een actief beleid te voeren op het gebied van commercieel vastgoed. Verschillende gemeenten zijn reeds actief op het vlak van subsidiëring in functie van het handelspandenbeleid. Er is dus heel wat potentieel voor kennisoverdracht in dit domein. Doel is tot kernversterking te komen door de aantrekkelijkheid van de handelskernen te verhogen en door een concentratie van het winkelapparaat te bevorderen. We stellen daarom voor dat een EFRO-oproep wordt gelanceerd binnen prioriteit 2 (ondernemerschap). Met deze oproep wordt ook aan de niet centrumsteden de kans geboden om projecten in te dienen. De oproep staat wel open voor iedereen. Gemeenten kunnen voor hun projecten terugvallen op de ervaring en kennis die bij sommige steden werd opgebouwd in het kader van eerdere EFRO-projecten (gevelrenovatie, actualisering handelspanden, herlocatiesubsidies, ...) maar kunnen ook originele initiatieven nemen om het vooropgestelde doel te bereiken. Voorrang kan dan worden gegeven aan projecten die kaderen binnen een duidelijke strategisch-commerciële visie.

5c Commerciële vernieuwing

Vanuit het Ondernemerscentrum Kortrijk werd het initiatief genomen om detailhandelaars te helpen hun zaak concurrentieel te houden binnen het snel evoluerend detailhandelslandschap. Technieken en instrumenten (SWOT, GPS, ...) die reeds in andere sectoren frequent worden gebruikt, werden vertaald naar de noden van de detailhandel in samenwerking met lokale partners. Het succes van het project is ondermeer te danken aan de focus op de implementatie van acties na analyse en brainstorming. De in Kortrijk ontwikkelde methodiek werd nadien elders in West-Vlaanderen toegepast binnen het kader van een EFRO-project (ondertussen werden ongeveer 400 zaken bereikt).

Ook in de andere provincies bestaat interesse voor het project. In eerste instantie werd er voor geopteerd de opgedane kennis en ervaring te borgen binnen het Agentschap Ondernemen. In de verlengingsaanvraag van het EFRO-project werden daarvoor kennisoverdrachtinitiatieven opgenomen. Er zal worden voorgesteld dat het Agentschap Ondernemen met de ondernemingsorganisaties overlegt over de werkwijze om ook in de andere provincies initiatief te nemen om projecten op te starten naar het model van het oorspronkelijke project.

5d Interieurverfraaiing

Design speelt een belangrijke rol in de detailhandel. In het geval van winkels spreekt men van retail design, wat alles omvat wat te maken heeft met het ontwerpen van de gevel, de belettering en de etalage van de winkel tot elementen in het interieur zoals verlichting, inrichting met meubelen, product uitstalling, grafische communicatie en afwerking. Daarnaast is kennis over wat er mooi en aantrekkelijk uitziet van belang, maar ook hoe klanten binnenkomen en doorlopen, wat functioneel goed werkt in de winkel, ... Retail design gaat ook over heel praktische zaken zoals preventie van winkeldiefstal door een doordachte winkelarchitectuur, de keuze voor duurzame materialen, verlichting die weinig stroom verbruikt en weinig warmte produceert, goed verpakkingsmateriaal, ontwerpen die kunnen evolueren zodat flexibele aanpassingen en evoluties mogelijk zijn zonder de ganse winkel te moeten aanpassen,... Detailhandelaars kunnen hiervoor gesubsidieerd advies

inkopen via de KMO-portefeuille.

Het instrument van de KMO-portefeuille zal meer gepromoot worden bij de detailhandel en er zal nagegaan worden hoe meer adviseurs mbt retaildesign een erkenning krijgen.

5e Gerichte KMO-IT op maat van de detailhandel

Het meer en beter inzetten van IT in bedrijfsprocessen vormt een vereiste om de concurrentiekracht van de KMO's te doen toenemen. De projecten die het Agentschap in dat kader ondersteunt worden door het Agentschap Ondernemen gebundeld onder één koepel met naam KMO-IT. KMO-IT wil o.a. KMO's nieuwe mogelijkheden laten ontdekken over de grenzen van de eigen onderneming heen. Hedendaagse ICT maakt immers een betere samenwerking mogelijk tussen alle actoren in de waardeketen van een bedrijf. De rode draad door dit verhaal is dat ICT enerzijds als horizontaal thema een enabler is van beter ondernemerschap, en anderzijds ook een driver kan zijn voor nieuw ondernemerschap. Vanuit een optimale samenwerking kunnen immers nieuwe, ICT-gedreven businessmodellen groeien tussen de groothandel en de detailhandel, leverancier en winkel, winkel en klant, ...



Onder KMO-IT vallen nu 12 EFRO-projecten, waarvan de laatste 9 projecten recent werden opgestart na een specifieke oproep uit 2009. Volgens het Agentschap Ondernemen is er zeker nog behoefte aan een extra sectorgericht project. Snel en effectief bereik van bedrijven (binnen de projecttermijn van 2 jaar), kennis van de noden, kritische massa aan vragen, opbouw van expertise ... gebeuren best via sectorale organisaties (beroepsverenigingen of collectieve centra) maar wel vanuit een ketenperspectief zodat de hogere doelstellingen van het model uit het raamprogramma bereikt kunnen worden (zie figuur). Binnen de opgestarte projecten zijn er drie projecten die hiertoe een eerste aanzet geven.

Er wordt daarom voorgesteld om de wenselijkheid te bespreken om een nieuwe oproep te lanceren voor KMO-ICT die specifiek gericht is op de detailhandel (sectorbreed of indien relevant, branchespecifiek) met de bedoeling om 2 bijkomende projecten goed te keuren. Één project sluit aan bij de sectorspecifiek werking en één project sluit aan bij de generieke werking van het KMO-IT model. Het eerste project heeft een accent op de begeleiding van de sector. Het tweede project ondersteunt vanuit technologisch oogpunt de sectorspecifieke werking met de opvolging en uitwerking van de voor de sector relevante

technologische onderwerpen. Die oproep kan – ondanks een latere opstart – nog aansluiting vinden bij de huidige projecten. De KMO-IT omkadering laat toe om nog extra capaciteit te begeleiden.

Mogelijke onderwerpen hiervoor zouden kunnen zijn:

- Digitale samenwerking (tussen bvb Groothandel en Kleinhandel, kleinhandel en consument) met optimalisatie van de logistiek en van de e-business toepassingen, tevens gericht op het bekomen van synergieën rond complementaire producten van samenwerkende kleinhandelszaken
- Nieuwe modellen van klantenbeleving: klantenbeleving is reeds veel meer dan in een kleinhandelszaak binnenstappen en een enkele transactie doen. Voor- en natraject worden cruciaal.
- Winkelautomatisering: het efficiënter organiseren van inkoop, voorraadbeheer, marketing, klantenbeheer, ... via ICT.
- Winkelmanagement: via bvb intelligente kassasystemen voldoende data verzamelen om winkels beter te managen.
- Management van productinformatie: klantenservice is 1 van de items waarop de detailhandel zich kan onderscheiden. Een van de manieren waarop dit geconcretiseerd kan worden is door systemen op te zetten waarmee winkelpersoneel zeer snel de nodige productinformatie kan bekomen waar de klant (die zich vaak ook al via internet, sociale netwerksites, ... op zijn aankoop voorbereid heeft) om vraagt

5f Kennisopbouw

Gestructureerde sectorinformatie over de detailhandel is weinig voorhanden. De informatie voor beleidsdoeleinden zoals distributieplannen (koopstromenonderzoek, winkelinventarisatie, ...) wordt voor verschillende overheden door een gevarieerd aanbod aan studie bureaus volgens een boeiende veelheid aan methodieken gegenereerd. Het is moeilijk om te weten wat er nu eigenlijk beschikbaar is en waar die, vaak met publieke middelen betaalde, studies te vinden zijn. Bovendien dreigen verschillende overheden onbewust telkens opnieuw voor dezelfde gegevens te betalen.

Ook voor de ondernemers kan het interessant zijn om hun eigen prestaties te toetsen met de sectorgemiddelden zoals omzet/m², omzet/werknemer, brutowinstmarge, ... Die info is niet altijd voorhanden.

Er zal daarom worden voorgesteld om de bestaande, maar erg verspreide informatie te aggregeren en beter te ontsluiten. Op het stakeholdersplatform zal daarom een oplistings worden gemaakt van beschikbare en essentiële data. Evt. bijkomende aankoop van data en/of studies behoort hier ook tot de mogelijkheden (zie verder).

5g Versterking van de lokale besturen

Een cruciale randvoorwaarde voor het welslagen van de kernversterking ligt uiteraard bij de lokale besturen. Gemeenten hebben hier een belangrijke verantwoordelijkheid om hun visie op het handelsapparaat op te nemen in hun economisch beleid. Vanuit de commerciële-strategisch plannen zoals die het voorbije decennium door een aantal lokale besturen werden opgemaakt, is er een grote verscheidenheid aan de dag gelegd qua investeringen en maatregelen om een kernversterkend beleid te voeren. Daarbij werd vooral vertrokken vanuit de rol van een lokale overheid op vlak van een voorwaardenscheppend beleid om het handelscentrum attractief te houden of te maken. Grosso modo kunnen die maatregelen ingedeeld worden in:

- investeringen ter herinrichting van het openbaar domein, met onder meer ook heel wat aandacht voor mobiliteitsaspecten (doorstromingsmaatregelen, toegankelijkheid stations, fietsverbindingen etc.) en parkeervoorzieningen, en uiteraard de heraanleg

- en verfraaiing straten en pleinen, relatie met het water...
- de herbestemming van gebouwen en monumenten, inbreidingsprojecten met daarbij mogelijkheden voor publiek-private samenwerking;
- centrummanagement en winkelstraatmanagement;
- leegstandsbestrijding

Vanuit de Vlaamse overheid worden sommige van deze inspanningen mee gefaciliteerd via de mogelijkheden van het project Ondernemingsvriendelijke Gemeente.

Daarnaast worden ook de instrumenten van andere beleidsdomeinen ingezet voor kernversterking, waartoe ook een luik (lokale) kleinhandel kan behoren. Bv. ruimtelijk uitvoeringsplannen ikv afbakening stedelijke gebieden, of de instrumenten van het stedenbeleid (Stedenfonds en stadscontracten voor de 13 centrumsteden, en Stadsvernieuwingsfonds (centrumsteden en 21 kleinstedelijke gebieden) .

Hoger werden reeds enkele bijkomende mogelijkheden voorgesteld die – zoals gesteld – aan de stakeholders worden voorgelegd.

Ook de diverse provincies hebben reeds initiatieven genomen om gemeenten te ondersteunen bij de opmaak van het lokale detailhandelsbeleid, onder meer via subsidiereglementen om lokale besturen financieel te ondersteunen bij de aankoop van extern advies.

De Vlaamse Regering wil de lokale overheden blijven ondersteunen bij de uitwerking van hun beleid. Er zal over gewaakt worden dat deze ondersteuning in lijn ligt met de filosofie van de interne staatshervorming. Er zal onder meer aan antwoord worden geboden op de visie van VVSG over de bestaande ondersteuning, zoals geformuleerd in het memorandum m.b.t. beleidsnota economie nl. “De structurele ondersteuning van de lokale besturen op het vlak van lokale economie ontbreekt. Het beleidsplan bepaalt geen ruimte voor een sterke actor- en regisseursrol van lokale besturen. Het actieplan ondernemingsvriendelijke gemeente is hiertoe een eerste aanzet, maar is onvoldoende (zowel naar financiering als opzet) om te streven naar een stevige verankering van (lokale) economie als een belangrijk beleidsdomein van de steden en gemeenten. Er is nood aan een ondersteuningsstructuur die de lokale besturen als volwaardige spelers erkent.... “

Dit voorstel gaat in op de nood aan meer afstemming tussen de verschillende beleidsniveaus. Het voorstel bestaat er in de dienstverlening van het Agentschap Ondernemen naar lokale besturen rond detailhandel uit te bouwen in een ruimer kader van dienstverlening naar lokale besturen rond gemeentelijk economisch en ondernemingsvriendelijk beleid. Meer bepaald stelt het Agentschap voor om enerzijds de dienstverlening naar lokale besturen rond detailhandel maximaal in te schakelen en af te stemmen met het beleid van ondernemingsvriendelijke gemeente (OVG) en anderzijds het beleid OVG te versterken met een vierde spoor, namelijk de uitbouw van persoonlijke contacten tussen het Agentschap Ondernemen en de gemeenten

Het uitbouwen van de dienstverlening naar lokale besturen rond detailhandel binnen het kader van OVG biedt een aantal belangrijke voordelen:

- Voor de dienstverlening rond detailhandel kan gebruik gemaakt worden van de instrumenten die ontwikkeld worden voor Ondernemingsvriendelijke gemeente. Dit levert een belangrijke besparing van tijd en middelen op.
- Het integreren van dienstverlening rond detailhandel binnen Ondernemingsvriendelijke Gemeente bevordert de duidelijkheid naar gemeenten. Ondernemingsvriendelijke gemeente is dan het kader voor alle ondersteuning naar gemeenten vanuit het Agentschap Ondernemen, ongeacht de focus. Als later beslist wordt de dienstverlening naar gemeenten ook rond een andere topic (bvb. ruimte

voor ondernemen) verder uit te bouwen, kan dat een op parallelle manier.

- Het integreren van dienstverlening naar gemeenten rond detailhandel binnen Ondernemingsvriendelijke Gemeente bevordert de duidelijkheid naar andere partijen, zoals o.a. VVSG, UNIZO en Voka en biedt, met de kerngroep, een kader voor communicatie en overleg.
- Het integreren van dienstverlening naar gemeenten rond detailhandel binnen OVG versterkt ook het beleid rond OVG. De aanwezige en te ontwikkelen expertise binnen het Agentschap rond detailhandel kan ingezet worden om het overlegplatform, het kenniscentrum en projectstuurgroepen te ondersteunen op dit vlak.

Verder wordt voorgesteld om het actieplan Ondernemingsvriendelijke gemeente te versterken met een vierde spoor. Het actieplan OVG stoelt momenteel op 3 volgende sporen: projectoproepen, overlegplatform en kenniscentrum. Er wordt nu voorgesteld om dit actieplan te versterken door persoonlijke contacten tussen enerzijds het Agentschap Ondernemen en anderzijds de gemeenten te stimuleren en structureel vorm te geven. In een eerste fase zal daarbij gefocust worden op de dienstverlening rond detailhandel.

Concreet worden daarom volgende initiatieven voorgesteld:

1) Nieuwe projectoproep ondernemingsvriendelijke gemeente

De eerste oproep spitste zich toe op 2 thema's waaronder 'de introductie van de innovatie in de detailhandel: een gemeenschappelijk actiepoint voor ondernemers en lokale besturen' en leverde 5 gesubsidieerde projecten op die op dit voorstel inspeelden. Het Agentschap stelt voor om dit opnieuw als één van de prioriteiten op te nemen en nieuwe pilotprojecten op dit vlak te ondersteunen. Gemeenten en steden kunnen binnen de oproep OVG eventueel initiatiefnemer of medebegunstigde zijn van een project. Belangrijker is echter dat de resultaten tot doel moeten hebben gemeenten te sensibiliseren en te ondersteunen op dit vlak en een zeer ruim bereik moeten hebben.

2) Vierde spoor OVG: de persoonlijke contacten tussen het Agentschap Ondernemen en gemeenten. De doelstellingen van dit spoor concreet voor de dienstverlening op vlak van detailhandel zijn:

- Een algemene kennisoverdracht waardoor er bij de gemeenten (meer) aandacht ontstaat voor dit beleid en de evoluties op dit vlak (als aanvulling bij het online spoor van het kenniscentrum OVG);
- Een betere bekendmaking van de projecten en resultaten van de gesubsidieerde projecten ihkv OVG;
- Een eerste aanzet geven voor de opmaak van het plan van aanpak voor het uitwerken van winkelbeleid en bij de zoektocht naar partners die hen verder kunnen ondersteunen;
- Een bijdrage leveren tot een betere basiskennis bij gemeenten zodat ze een betere startpositie hebben voor het eventueel uitbesteden van onderzoek of opmaak detailhandelsplannen zodat dit finaal leidt tot een efficiëntere inzet van de overheidsmiddelen
- Een beter zicht krijgen op de noden van gemeenten zodat op basis daarvan gericht informatie ter beschikking wordt gesteld

3) Lerende netwerken van gemeenten: de VVSG is vragende partij om in de schoot van het Agentschap ondernemen gemeenten samen te brengen in lerende netwerken met

betrekking tot economische thema's. In de eerste fase zal gefocust worden op de detailhandel, nadien kan dit uitgebreid worden. Het is de bedoeling om gemeentelijke ambtenaren en/of mandatarissen die met een zelfde problematiek worden geconfronteerd en vergelijkbaar zijn (bijvoorbeeld qua grootte) samen te brengen rond deze thema's.

- 4) Mede afhankelijk van vorige punten zal onderzocht worden om gezamenlijk de basisdata over de aanwezige handelszaken in de gemeenten aan te kopen op Gewestelijk niveau en indien mogelijk via AGIV te ontsluiten. Dit biedt bovendien de mogelijkheid voor de gemeenten om zich te benchmarken (zie verder kennisobouw).
- 5) Opmaak van een 'format' voor de opmaak van een commercieel strategisch plan, zodat er meer eenvormigheid komt in deze plannen. Deze 'format' kan dan ook toegelicht worden bij de persoonlijke contacten tussen het Agentschap Ondernemen en de gemeenten.

6 Vervolgtraject

Overleg en reflectie over de startnota

Zoals in hoofdstuk 1 van deze startnota vermeld, zal deze startnota aan de belanghebbenden worden voorgelegd. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het ruimtelijke luik en het ondersteunende economische beleid. Over het ruimtelijke luik dient de overheid een visie te formuleren, waarover advies kan gevraagd worden. Het ondersteunende beleid komt tot stand in onderling overleg met en mee op aangeven van de lokale besturen en economische actoren.

Over de opties die worden genomen in het ruimtelijk-economische luik zal een eerste reflectie worden gevraagd aan de SARO en gelet op de sociaal-economische impact ook aan de SERV. Daarmee wordt ingegaan op de vraag van de SERV om voor belangrijke projecten vroegtijdig bij de besluitvorming betrokken te worden. Gelet op de duidelijke opties die genomen werden in het regeerakkoord zal intussen wel gestart worden met de voorbereidingen van de uitvoeringsmaatregelen.

Voor wat betreft het stimulerende en ondersteunende flankerende beleid uit hoofdstuk 5, zal in de schoot van het Agentschap Ondernemen een stakeholdersplatform worden opgericht. Op dit platform zullen op korte termijn de nodige instrumenten en maatregelen geïdentificeerd worden in overleg met de rechtstreeks betrokken actoren. Dit platform zal worden samengesteld uit vertegenwoordigers van VVP en VVSG, vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties Voka en Unizo en het Agentschap Ondernemen. Aan VVSG zal gevraagd worden om zeker ook een vertegenwoordigers van een grootstad, stad en kleine gemeente toe te voegen. Afhankelijk van de betrokken thema's zullen daar ook andere relevante administraties bij betrokken worden zoals VLM met betrekking tot buurtwinkels, team stedenbeleid voor wat betreft handelspandenfonds, departement financiën voor wat betreft verminderde OV, ...

Uitwerken van de gekozen sporen

Intussen zal reeds worden gestart met de voorbereiding van de omzendbrieven 'Kernversterking en Winkellinten' en 'ruimtelijk afwegingskader voor de inplanting van grootschalige detailhandel'. Deze worden interdepartementaal voorbereid en voorgelegd aan de Vlaamse Regering. Hierover zal ook een advies aan SARO en SERV worden gevraagd. De aanpassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen zal ook reeds worden voorbereid.

Deze zullen in het najaar van 2010 aan de Vlaamse Regering ter principiële goedkeuring worden voorgelegd.

Daarnaast zullen, rekening houdende met de opmerkingen van SARO en SERV, de onderzoeken gestart worden hoe een harde generieke maatregel tegen uitwaaiing van de baanwinkels kan geïmplementeerd worden. Ook het onderzoek over de methode van aanduiding en toepassingsgebied van de kernwinkelgebieden en de heldere taakafspraken over bevoegde planniveau zal opgestart worden. Tot slot zal het beleid na een eventuele regionalisering van de bevoegdheid op de handelsvestigingen worden voorbereid.

De andere (eerder economische) instrumenten en maatregelen ter ondersteuning van het kernversterkende beleid zullen uitgewerkt worden nadat het stakeholdersplatform deze mee geïdentificeerd heeft. Deze oefening zal dit najaar tot de eerste resultaten moeten leiden en aan bod komen op de reeds vermelde VIA-studiedag.

Samenhang van het geheel

De uitvoering van het ruimtelijk-economische luik (met onder meer de opbouw van de visie in de omzendbrieven) en de kernversterking door versterking van handelaars en lokale besturen, maken samen deel uit van het globale detailhandelsbeleid van de Vlaamse Regering. Om de samenhang te bewaren zal er jaarlijks een tussentijdse rapportering worden voorzien over de uitvoering van dit beleid.

De uitvoering van het ruimtelijk-economische luik (met onder meer de opbouw van de visie in de omzendbrieven), de ondersteuning van lokale besturen en de eerder economische instrumenten en maatregelen ter ondersteuning van het kernversterkende beleid, maken samen deel uit van het globale detailhandelsbeleid van de Vlaamse Regering. In het licht van het bewaren van de samenhang in dit beleid, zal er jaarlijks tussentijds gerapporteerd worden over de voortgang van dit beleid en deze startnota. Indien hieruit leemten in de kennis en/of in de visie naar boven komen, worden hiervoor de nodige maatregelen getroffen.

Op termijn kan deze visie ook evt. ingebracht worden in het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen, afhankelijk van de opbouw van dat plan.

7 Weerslag van het voorstel van beslissing op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap

Op dit ogenblik heeft deze nota nog geen weerslag op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap.

8 Advies Inspectie van Financiën

Het gunstige advies van IF werd bekomen op 5 juli 2010.

9 Begrotingsakkoord

Het begrotingsakkoord werd aangevraagd op 7 juli 2010.

10 Weerslag van het voorstel van beslissing op de lokale besturen

Er is op dit ogenblik nog geen weerslag op de lokale besturen.

11 Weerslag van het voorstel van beslissing op het personeel

Er is op dit ogenblik geen weerslag op het personeel.

12 Voorstel van beslissing

De Vlaamse Regering:

- 1) Gaat principieel akkoord met de beschreven pistes in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 6 van deze startnota en gelast de minister bevoegd voor ruimtelijke ordening om hierover advies te vragen aan de SARO en gelast de minister bevoegd voor economie om hierover advies te vragen aan de SERV,
- 2) Gelast de minister bevoegd voor ruimtelijke ordening, in samenspraak met de minister bevoegd voor economie en rekening houdend met de opmerkingen van de SARO en de SERV:
 - tot opmaak van een ontwerp van omzendbrief 'Kernversterking en Winkellinten'
 - tot opmaak van een ontwerp van omzendbrief over het 'ruimtelijk afwegingskader voor de inplanting van grootschalige detailhandel'
 - tot opmaak van een voorstel van aanpassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen;en deze aan de Vlaamse Regering voor te leggen
- 3) Gelast de ministers bevoegd voor economie en ruimtelijke ordening om, rekening houdende met de opmerkingen van SARO en SERV, te onderzoeken hoe optimaal zal geïmplementeerd worden:
 - een harde generieke maatregel tegen uitwaaiïering van de baanwinkels
 - de opstelling van een methode voor de aanduiding en het beaplen van het toepassingsgebied van de kernwinkelgebieden met inbegrip van heldere taakafspraken over bevoegde planniveau
- 4) Gelast de minister bevoegd voor economie, rekening houdende met de opmerkingen van SARO en SERV:
 - Het beleid voor te bereiden indien de bevoegdheid op de handelsvestigingen zou geregionaliseerd worden, zoals beschreven in hoofdstuk 4 van deze nota, en dit voor te leggen aan de Vlaamse Regering
- 5) Neemt akte van de voorstellen van hoofdstuk 5 en gelast de minister bevoegd voor economie om het stakeholdersplatform op te starten
- 6) Gelast de ministers bevoegd voor economie en ruimtelijke ordening om de Vlaamse Regering jaarlijks te rapporteren over de vooruitgang van het detailhandelsbeleid.

De Minister-President van de Vlaamse Regering en
Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid,
Landbouw en Plattelandsbeleid

Kris Peeters

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting,
Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport

Philippe Muyters