

Evaluatie integraal handelsvestigingsbeleid: naar een effectief beleid in kern en periferie

.....
Standpunt VVSG n.a.v. de evaluatie van het decreet integraal handelsvestigingsbeleid
.....

1 Intro

Context

- Voor 2016: VVSG betrokken bij opmaak decreet integraal handelsvestigingsbeleid
- 2016: inwerkingtreding decreet integraal handelsvestigingsbeleid
- 2019: Vlaams Regeerakkoord: “evaluatie in functie van de actualisering van het decreet met eventueel een aanpassing van de productcategorieën en de notie ‘kernwinkelgebied’”
- September 2020: nota aan de Vlaamse regering ‘Bedrijvige Kernen’, incl. evaluatietraject en uitgangspunten
- Najaar 2020: evaluatietraject VVSG-VLAIO (Overlegtafel Detailhandel, vijf Regionale Overlegtafels Economie en een online bevraging van alle gemeenten)
- December 2020: hoorzitting Vlaams parlement (zie [presentatie VVSG](#))
- Februari 2021: eerste (interne) nota VLAIO aan kabinet en opstart overleg VLAIO-Omgeving

Achtergronddocumenten

- [Decreet IHB](#) (zie ook VVSG-webpagina voor [introduc tie tot decreet IHB](#))
- [Hoorzitting](#) Vlaams Parlement, met conceptnota, reacties stakeholders (waaronder [presentatie VVSG](#)) en de volledige opname van de hoorzitting.

Met deze nota bundelt de VVSG de voornaamste verbeterpunten vanuit het oogpunt van de gemeenten m.b.t. het decreet integraal handelsvestigingsbeleid en in ruimere zin m.b.t. beleid t.a.v. bedrijvige kernen.

2 Algemene bemerkingen

2.1 Aanpassing decreet IHB op korte termijn, gevolgd door een fundamentele omslag

Huidige situatie

Gemeenten signaleerden al voor de inwerkingtreding enkele belangrijke tekortkomingen aan het decreet. Deze belemmeren een effectief kernversterkend detailhandelsbeleid.

Gewenste situatie

Op korte termijn is het decreet IHB aangepast op de gesignaleerde knelpunten (o.m. de te ruime kleinhandelscategorie 'andere producten'), waardoor enkele belemmeringen weggewerkt zijn.

Op middellange termijn is het kernversterkend beleid fundamenteel herdacht (zie 2.2 en 2.3).

Acties

- Aanpassing decreet IHB op korte termijn
- Opstart proces met het oog op fundamentele wijzigingen aan het kernversterkend beleid

2.2 Naar een meer integrale benadering van onze kernen

Huidige situatie

Beleidsmatig wordt er gesproken over bedrijvige kernen met een multifunctionele invulling. Het decreet IHB beperkt zich tot detailhandel (het vergunningenluik zelfs tot handel vanaf 400m²). Beleidsmatig is de afstemming tussen beleidsdomeinen en met andere economische aspecten (bv. verweving bedrijvigheid, aansturing diensten en horeca) te beperkt.

Gewenste situatie

Een ambitieus Vlaams beleidskader dat de verbinding tussen de verschillende beleidsdomeinen expliciteert en op die manier een duidelijk en integraal kader creëert voor kernversterking, waardoor gemeenten slagkrachtiger vorm kunnen geven aan hun kernen. Daarbij kunnen zij niet alleen sturen op detailhandel, maar evengoed op andere publiekstrekkende functies.

Acties

- Opmaak Vlaams beleidskader met integrale visie op bedrijvige kernen, gedragen door de voltallige Vlaamse regering.
- Dit beleidskader wordt verder vertaald in concrete doelen, nieuwe regelgeving en maatregelen (voor alle beleidsdomeinen). Dit vergt wellicht ook aanpassingen aan andere regelgeving, o.m. de VCRO, en een herziening van bestaande uitgangspunten (bv. de VCRO-functies als strikte basis, begrippen als kernwinkelgebied, ...).

2.3 Een kernversterkend beleid beperkt zich niet tot de kernen

Huidige situatie

Vandaag ligt de focus vrij eenzijdig op de kernen. Tegelijkertijd neemt het aantal winkelmeters en andere publiekstrekkende functies in de rand en de periferie verder toe. Slechts in beperkte mate worden duidelijke keuzes gemaakt m.b.t. de ontwikkelingsmogelijkheden in de rand en de periferie.

Gewenste situatie

Vertrekkende vanuit een ambitieus Beleidsplan Ruimte Vlaanderen worden duidelijke Vlaamse beleidskeuzes gemaakt en bruikbare criteria opgesteld (via een Vlaams beleidskader). Op basis daarvan beperken alle overheden de ontwikkelingsmogelijkheden op ongewenste locaties in de rand en de periferie.

Acties

- Afbakening van winkelvrije en -arme gebieden door Vlaanderen, provincies en gemeenten op basis van duidelijke en onderbouwde criteria opgesteld door de Vlaamse overheid.
- Aanpassing regelgeving zodat er ook gelijkaardige beperkingen komen voor andere niet-gewenste ontwikkelingen (met name voor functies die in de kernen terecht kunnen).

3 Doelstellingen

3.1 Doelen en rollen worden scherper gesteld

Huidige situatie

De doelstelling van het decreet IHB worden vandaag niet gehaald, integendeel. Ze worden ook niet afgedwongen. De verschillende overheden kijken ondertussen teveel naar elkaar. Gedeelde verantwoordelijkheden leiden tot het niet opnemen van verantwoordelijkheden. Daarnaast worden andere stakeholders te weinig gestimuleerd tot het bijdragen aan de beleidsdoelstellingen.

Gewenste situatie

De doelstellingen worden aangescherpt en afdwingbaar gemaakt. Vlaanderen neemt een actievere en ambitieuzere houding aan t.a.v. deze doelen. Overheden die hun rol niet opnemen, kunnen worden aangesproken en – indien nodig – ‘overruled’. Alle andere stakeholders, incl. de vastgoedactoren, worden sterker aangesproken op hun verantwoordelijkheden. Er zijn instrumenten beschikbaar om de stakeholders te activeren (o.m. een BIZ-regeling).

Acties

- Ambitieuze doelen m.b.t. (het versterken van) de kernwinkelgebieden en de (inperking van) niet-gewenste ontwikkelingen in de rand en de periferie. Dit omhelst ook de

afbakening door Vlaanderen van typegebieden met specifieke restricties, bv. steenweglocaties, locaties met grote mobiliteitsknelpunten, ...

- Verantwoordelijkheden m.b.t. visie, planning, vergunning en handhaving worden verplichtend gemaakt. Bij niet-naleving gelden algemene – verstrengde – principes.
- Ontwikkeling van een BIZ-regeling en herdenking van flankerende regelgeving (bv. leegstandsbeleid, voorkooprecht, ...).

3.2 Beleidsmatige oplossingen voor complexe vraagstukken en historisch gegroeide ongewenste situaties

Huidige situatie

Vele gemeenten worstelen met dezelfde, soms historisch gegroeide ongewenste situaties. Zij slagen er zonder duidelijk beleidskader niet in om deze zelf individueel recht te zetten. Het gaat onder meer over de detailhandel op bedrijventerreinen, maar evengoed om de onduidelijke regels m.b.t. garages, doe-het-zelf-zaken, benzinestations, mengvormen (zowel menging van functies als van kleinhandelscategorieën),

Verder kunnen hier ook de doorgeslagen winkellinten langs steenwegen vermeld worden.

Tot slot: vandaag blijft de handhavingsregeling dode letter (geen Vlaams handhavingskader, geen opname van deze rol bij de politiezones).

Gewenste situatie

Veel voorkomende problematieken kunnen eenvormiger en effectiever aangepakt worden aan de hand van duidelijke Vlaamse beleidskeuzes en bijhorende richtlijnen en instrumenten (al dan niet op basis van gewijzigde regelgeving).

Voor de meest complexe problematieken kunnen gemeenten beroep doen op juridische en procesmatige ondersteuning vanuit Vlaanderen. Voor grote financiële gevolgen voortvloeiend uit deze rechtzettingen kunnen gemeenten beroep doen op een Vlaams fonds.

Aligneer de handhaving op de milieuhandhaving.

Acties

- Aangepaste regelgeving, duidelijke richtlijnen, bruikbare instrumenten, voorbeelden van stedenbouwkundige voorschriften en juridische/procesmatige ondersteuning ontwikkelen en aanbieden aan gemeenten met betrekking tot:
 - Detailhandel op bedrijventerreinen
 - Benzinestations, garages, doe-het-zelfzaken, ...
 - Mengvormen
 - Beter definiëring handelsgehelen
- Een fonds creëren waarop overheden beroep kunnen doen als zij historisch gegroeide ongewenste ontwikkelingen willen rechtzetten, zoals detailhandel op bedrijventerreinen en winkellinten langs verkeersassen (bv. voor herlokalisatie, verevening, verweving, ...)
- Via decreetwijziging wordt de handhaving van het decreet IHB volledig gestroomlijnd met de milieuhandhaving.

3.3 Investeer in beschikbare en bruikbare data

Huidige situatie

Zowel op het vlak van planning als vergunningen blijkt mobiliteit een erg bepalende factor te zijn. Vandaag ontbreken de nodige objectieve mobiliteitsdata om weloverwogen beslissingen te nemen. Daarnaast ontbreken ook nog heel wat andere data om een beleid met voldoende rechtszekerheid (ook EDRL-proof) te kunnen onderbouwen, zoals actuele koopstroomgegevens en accurate gegevens over al vergunde oppervlakten.

Gewenste situatie

Alle overheden beschikken over betrouwbare data om mobiliteitseffecten adequaat te kunnen inschatten. Daarnaast kunnen zij eventuele beleidskeuzes of planinitiatieven voldoende onderbouwen in het licht van de Europese Dienstenrichtlijn.

Acties

- Investeer in meer performante mobiliteitsdata (inclusief kencijfers m.b.t. mobiliteitsgeneratie per type handel en andere publiekstrekkende functies) en koopstroomgegevens.
- Ontwikkel mobiliteitsgrenswaarden en zorg dat deze ook toepasbaar zijn op opeenvolgende naburige vergunningsaanvragen. Hierbij moet bewaakt worden dat geschikte locaties hierdoor niet geblokkeerd geraken voor nieuwe ontwikkelingen.
- Zorg voor een performant systeem (o.a. via een correcte registratie in het omgevingsloket), waardoor correcte en actuele data beschikbaar zijn over vergunde oppervlakten

4 Instrumentarium

4.1 De visie als slagkrachtig instrument

Huidige situatie

Gemeentelijke visies zijn nodig en waardevol, maar bieden onvoldoende rechtszekerheid (in relatie tot plannen en vergunningen). Daarnaast is voor heel wat gemeenten ondersteuning wenselijk om de visie juridisch voldoende te onderbouwen, een breed draagvlak ervoor te creëren en om deze visie vanuit een integraal perspectief te formuleren.

Gewenste situatie

Visies krijgen een krachtiger juridisch statuut en vormen zo een betrouwbaar fundament voor het gemeentelijk beleid. Deze visies zijn kwalitatief sterker op verschillende vlakken (verruimde scope, onderbouwing, afstemming met andere overheden en stakeholders, integraliteit, ...), onder meer door de geboden ondersteuning aan gemeenten op procesmatig en juridisch vlak.

Acties

- Onderzoek naar de mogelijkheden om dergelijke beleidsvisies (cf. de 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen') meer juridische waarde te verschaffen (o.m. via een betere juridische en op data gebaseerde onderbouwing op Vlaams niveau)
- Vlaanderen creëert een ondersteuningsmechanisme voor gemeenten op volgende vlakken: inhoudelijk, juridisch en procesmatig.

4.2 De planinstrumenten herbekeken

Huidige situatie

Ruimtelijke uitvoeringsplannen en stedenbouwkundige verordeningen (incl. openbaar onderzoek en MER) worden slechts beperkt aangewend om de detailhandel te sturen. Ze zijn dan ook onvoldoende geschikt als instrument om de detailhandel (laat staan andere functies) op een dynamische wijze te sturen. Gemeenten worstelen met de instrumentenkeuze en de opmaak van specifieke stedenbouwkundige voorschriften. De scope van de planinstrumenten is te beperkt: enkel detailhandel.

Gewenste situatie

- Gemeenten kunnen beschikken over een ruimer pallet aan rechtszekere planningsinstrumenten, waardoor zij effectiever en efficiënter kunnen sturen op alle publiekstrekkende functies.
- Gemeenten kunnen beroep doen op overzichten van mogelijke instrumenten en voorschriften.

Acties

- Vlaanderen ontwikkelt een soepeler en/of alternatief planningsinstrumentarium voor de detailhandel en alle andere publiekstrekkende functies. Daarbij wordt afdoende geïnvesteerd in een onderbouwing die de toets van de Dienstenrichtlijn doorstaat.
- Vlaanderen biedt de gemeenten een helder overzicht van mogelijke instrumenten die kunnen ingezet worden én een voorbeeldenboek van stedenbouwkundige voorschriften.

5 Vergunningen

5.1 Te sterk ingeperkte vergunningsplicht

Huidige situatie

Enkel detailhandelszaken met meer dan 400m² winkelvloeroppervlakte zijn vergunningsplichtig (geen vergunningsplicht voor handelszaken < 400m², evenmin voor alle andere publiekstrekkende functies). Bovendien 'ontsnappen' heel wat impactvolle handelingen aan een vergunningsplicht door de vrijstelling voor tijdelijke vestigingen, de te brede kleinhandelscategorie 'andere producten' (met onderling sterk verschillende profielen en effecten), de ontbrekende vergunningsplicht voor het opsplitsen van een handelszaak, ...

Gewenste situatie

Het aantal niet-vergunningsplichtige handelingen is ingeperkt. Daardoor vergroot de impact van gemeentelijk beleid dat de inplanting van detailhandelszaken en andere publiekstrekkende functies wil sturen en verkleint het aantal ongewenste ontwikkelingen.

Acties

- Via een decreetwijziging op korte termijn:
 - De kleinhandelscategorie 'andere producten' wordt opgedeeld, minimaal met een onderscheid 'huis & hobby' en 'volumineuze producten' en met een eenduidig onderscheid (+ evt. ook opdeling categorie 'verkoop van planten')
 - Het opsplitsen van een vergunningsplichtige handelszaak wordt altijd vergunningsplichtig gemaakt (inclusief al vergunde handelszaken).
 - De vrijstelling voor tijdelijke handelszaken wordt ingeperkt en zelfs opgeheven voor specifieke locaties (o.m. op bedrijventerreinen)
 - Aanvullend ook: betere definiëring handelsgeheel
- Daarnaast wordt onderzocht
 - welke andere indeling in categorieën mogelijk is, bv. op basis van mobiliteitsgeneratie, bezoekersfrequentie en logistieke stromen (en minder op basis van type producten)
 - hoe de kleinhandelsvergunningsplicht kan verruimd worden naar andere publiekstrekkende functies
 - hoe kan vermeden worden dat – door de afwezigheid van een vergunningsplicht – handelszaken van < 400 m² zich op ongewenste locaties vestigen (bv. perifere locaties die geschikt zijn voor grotere handelszaken).
 - hoe aanvragen kunnen vermeden worden waarbij de invulling nog niet gekend zijn (en waarbij standaard de categorie 'andere producten' worden aangevraagd, maar zonder zicht op mobiliteitseffecten).

6 Ondersteuning gemeenten

6.1 Blijvende ondersteuning voor gemeenten

Huidige situatie

Door het ontbreken van enkele beleidskaders (in het kader van IHB, Beleidsplan Ruimte Vlaanderen), de afwezigheid van planinitiatieven op Vlaams niveau en de onvolkomenheden in het decreet ... en ondanks de al beschikbare leidraad, blijven er veel knelpunten bestaan. De uitdagingen zijn bovendien erg complex.

Op regelmatige basis zijn er steunmaatregelen voorzien voor tijdelijke initiatieven (bv. kernversterkende premies of investeringen), maar er ontbreekt voorlopig een permanente ondersteuning op juridisch vlak. Daarnaast wordt er niet ingezet op de software van een kernversterkend beleid, met name op de broodnodige samenwerking tussen alle stakeholders

op lokaal niveau (die des te urgenter geworden is door de transformatieopgave ten gevolge van de leegstand, versterkt door corona).

Gewenste situatie

Vlaanderen neemt niet alleen een actievere houding aan op het vlak van beleid en planning, maar voorziet ook in (meer) gerichte ondersteuning van de gemeenten. Deze beperkt zich niet tot budgetten voor creatieve ondersteuning, investeringen of aankopen van panden, maar richt zich ook specifiek op juridische/technische ondersteuning (in alle beleidsfases, met focus op EDRL-conformiteit en op complexe vastgoedgerelateerde uitdagingen) en op procesmatige ondersteuning (onder meer in functie van lokale samenwerkingen met alle stakeholders en de grote transformatieopgave).

Acties

- Vlaanderen voorziet middelen voor juridische ondersteuning van gemeenten bij de opmaak van een visie, bij planinitiatieven, bij financiële en juridische aspecten van publiek-private samenwerking, bij de opzet van een bedrijfsinvesteringszone (BIZ) en bij de aanpak van specifieke complexe situaties (bv. via een raamcontract).
- Vlaanderen ondersteunt gemeenten bij het versterken van de broodnodige samenwerking tussen overheden en private stakeholders (van handelaars en ketenbedrijven over vastgoedactoren tot de culturele en toeristische sector), zowel voor de opzet van duurzame overkoepelende samenwerkingsverbanden als voor specifieke transformatietrajecten (bv. via begeleide parallelle trajecten).

6.2 Een adequaat flankerend beleid

Huidige situatie

De fiscale instrumenten zijn vandaag niet altijd onmiddellijk inzetbaar en worden daardoor niet voldoende benut. De koppeling van de vrijstelling OV bij omvorming van handelspanden naar woningen aan de afbakening via RUP of verordening van kernwinkel- en winkelarme gebieden, maakt dat deze dode letter blijft. Gemeenten maken voorlopig nog geen gebruik van de mogelijkheid tot differentiatie van de onroerende voorheffing, deels vanwege het ontbreken van inhoudelijke ondersteuning.

De definitie van leegstand in het grond- en pandendecreet (12 maanden) belemmert gemeenten om flexibeler in te spelen op de toenemende leegstand. Een betere afstemming van de regelgevingskaders m.b.t. leegstand (GDP en bedrijfsruimten) én een performante interbestuurlijke procesflow is wenselijk. De vrij rigide regels in de handelshuurswetgeving (en een aantal bepalingen m.b.t. de kortetermijnverhuur, maken dat deze onvoldoende aangepast zijn aan de retailevolutes en de nodige transformaties.

En uiteraard ontbreekt het bredere kader: het Ruimtelijk Beleidsplan Vlaanderen en het beleidskader in het kader van het decreet IHB.

Gewenste situatie

Bestaande (en eventuele nieuwe) flankerende maatregelen zijn beter inzetbaar en afgestemd op de beleidsdoelstellingen. Gemeenten maken er meer gebruik van en worden hierbij actief ondersteund.

Acties

- Vrijstelling OV bij omvorming handel naar wonen: loskoppeling van de ruimtelijke afbakening via RUP of verordening
- Differentiatie OV: Vlaanderen biedt – naast de technische controle door de Vlaamse Belastingdienst – ook een procesmatige en inhoudelijke begeleiding van enkele pilootgemeenten die deze maatregel willen benutten (met het oog op een bredere uitrol).
- De definitie van leegstand wordt zodanig aangepast in het GPD zodat gemeenten die dit wensen de minimumtermijn van 12 maanden leegstand kan inkorten (al dan niet gedifferentieerd). Vlaanderen overweegt een betere afstemming tussen de leegstandsregelgeving en investeert in de interbestuurlijke processen en datauitwisseling.
- Evaluatie van de handelshuurwetgeving en de kortetermijnverhuur met het oog op een flexibeler regime dat kan inspelen op de vele snelle evoluties.
- Onderzoek naar mogelijke aanvullende flankerende maatregelen of instrumenten (bv. voorkooprecht in bedrijvige kernen, bedrijvige kernen als regelluwe zones, herziening gewestplannen, actualisatie kadastrale inkomens, ...)