



Vlaams  
Parlement

ingediend op **704** (2020-2021) – Nr. 1  
24 maart 2021 (2020-2021)

## **Voorstel van resolutie**

van Robrecht Bothuyne, Maaïke De Vreese, Maurits Vande Reyde,  
Kurt Vanryckeghem, Rita Moors en Andries Gryffroy

over een kernversterkend handelsbeleid in Vlaanderen

## TOELICHTING

Het Vlaamse handelsvestigingsbeleid vertrekt vanuit de filosofie dat onze kernen een bron van beleving en sociale cohesie zijn, met als sterktes een bruisende lokale middenstand en horeca, en een verwevenheid van bedrijfsactiviteiten. Enkele ontwikkelingen zetten dat ideaal echter onder druk. De huidige pandemie en de verwachte economische gevolgen ervan dreigen die ontwikkelingen nog verder te versterken.

Een recente analyse van Locatus schat dat tegen het einde van 2021 maar liefst 3000 handelspanden meer zullen leegstaan dan vandaag, voornamelijk in de binnensteden. Dat zou het totale aantal leegstaande handelspanden in België op 27.000 brengen.<sup>1</sup> Uit onderzoek van de ULB over de evolutie van die leegstand in het voorbije decennium<sup>2</sup> blijkt bovendien dat in Vlaanderen vandaag al een op de tien winkelpanden leegstaat. Vlaanderen telt nu 45.594 verkooppunten. Dat zijn er 8341 minder dan tien jaar geleden. Een op de vijf winkels is dus de laatste tien jaar verdwenen. De leegstand is de afgelopen tien jaar gestegen van 5,4 procent naar 9,7 procent.<sup>3</sup> De leegstand blijft groeien en het winkelaanbod verschuift van de kern naar de periferie. De oppervlakte van een winkel is de laatste tien jaar wel met een kwart toegenomen, namelijk van 206 m<sup>2</sup> tot 259 m<sup>2</sup>.<sup>4</sup> Op tien jaar tijd is er maar liefst 1,7 miljoen m<sup>2</sup> winkeloppervlakte bijgekomen, bijna uitsluitend in baanwinkels, wat de totale winkeloppervlakte nu op ongeveer 13,3 miljoen m<sup>2</sup> brengt. In 2019 kwam er maar liefst 212.000 m<sup>2</sup> winkeloppervlakte bij aan baanwinkels en er zit nog 315.000 m<sup>2</sup> in de pijplijn tussen nu en 2022.<sup>5</sup>

Het plan 'Werk aan de winkel', dat op 4 september 2020 op initiatief van Vlaams minister van Economie Hilde Crevits, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur en Samenleven Bart Somers en Vlaams minister van Omgeving Zuhal Demir aan de Vlaamse Regering werd meegedeeld, stelt dan ook een traject voor om de strijd tegen leegstand op te voeren op basis van drie sporen.<sup>6</sup> Aan elk spoor wordt een reeks acties gekoppeld om die doelstelling te bereiken en er wordt overleg gepleegd met de relevante stakeholders. Die drie sporen zijn:

- 1) Innovatie in de sector stimuleren
- 2) Een beter gebruik, evaluatie en bijsturing van het regelgevend kader
- 3) Een flankerend beleid voor de bedrijvige kern".

Parallel aan en aanvullend op dat traject vond op 10 december 2020 een hoorzitting plaats met Marc Fauconnier, UNIZO, VVSG, Comeos, prof. dr. Els Bruegelmans en prof. dr. Maarten Van Acker op basis van de conceptnota over kernversterking in Vlaamse steden en gemeenten.<sup>7</sup> De probleemstellingen, kansen en maatregelen

<sup>1</sup> Locatus (2021), *Op welk van de 1.750 winkelgebieden in België is de impact van corona het grootst?*, <https://locatus.com/blog/op-welk-van-de-1-750-winkelgebieden-in-belgie-is-de-impact-van-corona-het-grootst>.

<sup>2</sup> B. Wayens e.a. (2020), *Une décennie d'évolution du commerce 'brick and mortar' en Belgique. Exploration des inventaires de terrain Locatus*, 13, <https://difusion.ulb.ac.be/vufind/Record/ULB-DIPOT:oai:dipot.ulb.ac.be:2013/301468/Details>.

<sup>3</sup> B. Wayens e.a. (2020), *Une décennie d'évolution du commerce 'brick and mortar' en Belgique. Exploration des inventaires de terrain Locatus*, 13, <https://www.retaildetail.be/nl/news/algemeen/minder-winkels-toch-meer-concurrentie-retail-gaat-het-rood>.

<sup>4</sup> <https://difusion.ulb.ac.be/vufind/Record/ULB-DIPOT:oai:dipot.ulb.ac.be:2013/301468/Details>

<sup>5</sup> M. Vancompernelle (2020), Presentatie UNIZO bij de hoorzitting Kernversterking winkelshift, <https://www.vlaamsparlement.be/commissies/commissievergaderingen/1449665>.

<sup>6</sup> Mededeling aan de Vlaamse Regering van 4 september 2020, *Plan van aanpak Bedrijvige Kern "Werk aan de winkel"*.

<sup>7</sup> Conceptnota voor nieuwe regelgeving van Maaïke De Vreese, Axel Ronse e.a. over kernversterking in de Vlaamse steden en gemeenten van 5 oktober 2020, *Parl.St.* VI.Parl. 452 (2020-2021) nr. 1 (<https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1605344>); Verslag van de hoorzitting namens de Commissie voor Economie, Werk, Sociale Economie, Wetenschap en Innovatie over de conceptnota voor nieuwe regelgeving van Maaïke De Vreese, Axel Ronse e.a. over kernversterking in de Vlaamse steden en gemeenten *Parl.St.* VI.Parl. 452 (2020-2021) nr. 2.

die daaruit naar voren kwamen, sluiten nauw aan bij het bovenvermelde plan van aanpak.

Enkele fenomenen werden door alle sprekers in meer of mindere mate aangehaald om de toegenomen leegstand – ook los van de pandemie – te verklaren, namelijk de digitale transformatie, de hoge huurprijzen voor handelsvastgoed en (vooral) de evolutie naar grotere winkeloppervlakten en de verschuivingen naar de periferie. Ook over de sterktes die meer moeten worden uitgespeeld en de kansen die moeten worden gegrepen, was er een grote overlapping tussen sprekers: de uniciteit en beleving van elke handelskern moet meer dan vandaag fungeren als een trekpleister en er moet veel meer gebruikgemaakt worden van retaildata om het beleid vorm te geven.

De overwegingen en aanbevelingen in dit voorstel van resolutie spelen dan ook in op die vaststellingen en bevatten maatregelen om de belevingswaarde van de kernen te versterken, het gebruik van retaildata te stimuleren, de digitale transformatie tot een voordeel om te buigen, positieve ruimtelijke ontwikkelingen door te voeren en de drempel die de handelshuur vandaag voor ondernemers vormt, te verlagen.

Robrecht BOTHUYNE  
Maaïke DE VREESE  
Maurits VANDE REYDE  
Kurt VANRYCKEGHEM  
Rita MOORS  
Andries GRYFFROY

## VOORSTEL VAN RESOLUTIE

Het Vlaams Parlement,

- gelet op:
  - 1° de omzendbrief RO 2011/01 van 9 december 2011 betreffende Afwegingskader voor grootschalige detailhandel;
  - 2° de nota aan de Vlaamse Regering van 21 december 2012 'Winkelen in Vlaanderen 2.0';
  - 3° het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid;
  - 4° het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024;
  - 5° de beleidsnota Economie, Wetenschapsbeleid en Innovatie 2019-2024;
  - 6° het actieplan 'Het internet. Ook uw zaak', waarin de Vlaamse Regering de digitale transformatie van de Vlaamse ondernemingen ondersteunt;
  - 7° de mededeling aan de Vlaamse Regering van 4 september 2020 betreffende het Plan van aanpak Bedrijvige Kern - Werk aan de Winkel;
  - 8° de conceptnota voor nieuwe regelgeving betreffende kernversterking in Vlaamse steden en gemeenten, en de hoorzitting erover van 10 december 2020;
  - 9° het project Re:Think Winkelstraat, dat tot doel had de winkelstraten in de kernen beter te vermarkten;
  - 10° de participatieve evaluatie van het regelgevende instrumentarium met betrekking tot het handelsvestigingsbeleid;
  - 11° de strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV), in het bijzonder de bepalingen over de tien kernkwaliteiten;
- overwegende dat:
  - 1° in het kader van de behoefte aan beleving in de kernen:
    - a) er een lokaal geïntegreerde en gedragen visie over kernversterking en detailhandel nodig is, met oog voor gezelligheid en beleving, een goede toegankelijkheid, een vlotte bereikbaarheid, een doordachte mobiliteit, een efficiënt parkeerbeleid enzovoort, die bijdraagt tot een aantrekkelijke en levendige kern;
    - b) niet alle leegstaande panden door handelszaken kunnen worden ingenomen;
    - c) er ook in de handelskern een functieverweving nodig is met de lokale economie, toerisme, de horeca, wonen, werken en recreatie;
    - d) er bij de kernversterking rekening moet worden gehouden met de leefbaarheid van de kern door aandacht te besteden aan mobiliteit, veiligheid, beleving, gezondheid en klimaat;
    - e) er met de tien kernkwaliteiten in de strategische visie BRV een aantal elementen worden aangereikt die richtinggevend zijn voor een hedendaags ruimtelijk beleid;
    - f) de steden en gemeenten daarvoor hun eigenheid en identiteit in de verf moeten kunnen zetten;
    - g) lokale ondernemers en ondernemende burgers in grote mate bijdragen tot de economische welvaart en sociale cohesie in steden en gemeenten;
    - h) bij die eigenheid van steden en gemeenten niet alleen de handelszaken zelf, maar ook de mensen achter die zaken in beeld moeten komen;
    - i) een lokale visie op kernversterking en detailhandel ook rekening moet houden met de omgeving, de ligging en de ruimtelijke context, alsook met de bovenlokale effecten en dynamieken;

- j) initiatieven rond kernversterking rekening moet houden met uitdagingen rond digitalisering, e-commerce en maatschappelijke tendensen, alsook met innovatieve concepten zoals fygitaal kopen of hybride handel en eerlijke concurrentievoorwaarden met buitenlandse spelers;
- 2° in het kader van de schat aan retaildata die in de handelskernen nog onbenut blijven:
  - a) projecten voor slimme steden op het vlak van het shop- en verplaatsingsgedrag, fygitale handel en slimme stadsdistributie in de handelskernen het mogelijk zouden moeten maken om vraag en aanbod beter te op elkaar af te stemmen;
  - b) de lokale besturen voldoende capaciteit moeten hebben om, al dan niet via samenwerkingsverbanden, die data te verzamelen en te verwerken, en projecten daarvoor te verwezenlijken;
- 3° in het kader van de handelshuur, die door de zware financiële lasten als een ernstige hinderpaal tot ondernemen wordt beschouwd:
  - a) lokale besturen een differentiatie van de tarieven van de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing kunnen gebruiken om afspraken te maken met eigenaars-verhuurders van handelspanden over hun handelshuur, maar daar tot nu toe niet of nauwelijks van gebruikgemaakt is;
  - b) er mogelijk inspiratie kan worden gevonden in het gebruik van instrumenten van andere beleidsdomeinen die ontwikkeld werden als antwoord op te hoge huurprijzen;
- 4° in het kader van de ruimtelijke ontwikkelingen in relatie met het handelsvestigingsbeleid:
  - a) een significante hoeveelheid geplande winkeloppervlakte op korte termijn in de perifere gebieden ontwikkeld zal worden;
  - b) het handelsvestigingsbeleid hand in hand gaat met het bredere ruimtelijk beleid, zodat kern en periferie conform de ideeën en de tien kernkwaliteiten in de strategische visie BRV complementair ontwikkeld worden;
  - c) er ondanks visievorming tot op heden veel van de ruimtelijke instrumenten meer gebruikt kunnen worden, in het bijzonder met betrekking tot de mogelijkheden van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid;
  - d) ondernemers behoefte hebben aan duidelijkheid en rechtszekerheid;
  - e) de uitdagingen op ruimtelijk vlak niet alleen beperkt blijven tot de relatie tussen handelskern en periferie, maar steeds vaker gaan over hoe gemengde ondernemersvormen zoals dining-inwinkels, onlinekiosken in de brick-and-mortarlocaties, Click & Collect enzovoort, een plaats in het handelsvestigingsbeleid kunnen krijgen;
- vraagt aan de Vlaamse Regering om:
  - 1° een profploeg met creatieve professionals op te richten en ter beschikking van lokale besturen te stellen. Die professionals krikken met gericht advies op maat de beleving in de stad of gemeente op;
  - 2° te onderzoeken of aanvullend op die profploeg juridische ondersteuning voor de ruimtelijke aspecten van kernversterking kan worden geboden;
  - 3° in het kader van de relance een financieringslijn aan de lokale besturen aan te bieden waarmee ze hun kernen kunnen revitaliseren, bijvoorbeeld via (co)financiering voor het aankopen van leegstaande handelspanden die ze kunnen inzetten als 'wisselpand' voor lokale ondernemers, en te onderzoeken of en hoe bij een succesvolle verkoop (een deel) van de middelen naar de Vlaamse overheid terug kan vloeien. Dergelijke maatregelen mogen evenwel alleen ingezet worden als ze het enige middel zijn om een specifieke handelskernproblematiek te remediëren en als ze niet marktversturend werken;

- 4° de lokale besturen te stimuleren om gebruik te maken van de pop-uphuur of van andere creatieve oplossingen;
- 5° het concept Dienstleistung und Ortsnahe Rundum Versorgung (DORV), waarbij verschillende sociale, maatschappelijke en commerciële functies onder één dak of dicht bij elkaar in één onderneming gecombineerd worden, verder ingang te laten vinden in Vlaanderen, zodat in de plattelandsgemeenten een basisniveau aan voorzieningen wordt gegarandeerd;
- 6° mogelijke drempels weg te nemen om het wonen boven winkels te realiseren;
- 7° samenwerking en projectoproepen met andere overheden en private partners te organiseren rond slimme steden en lokale handel, bijvoorbeeld gericht op alle relevante lokale data op buurt- en gemeenteniveau zoals bezoekersstromen, koopgedrag enzovoort, en de kennis daarover te ontsluiten via de uitbouw van een databank;
- 8° bij dergelijke projectoproepen extra aandacht te besteden aan de verwerkingscapaciteit en de nodige eenvoudige tools, zodat de verzamelde data daadwerkelijk gebruikt worden;
- 9° waardevolle projecten en goede praktijken te inventariseren en via een digitaal platform ruim ter beschikking van de lokale besturen, handelaars en partners te stellen;
- 10° samen met het stakeholdersplatform Detailhandel een digitaal platform uit te bouwen om de lokale besturen te ondersteunen bij de uitbouw van een kernversterkend beleid;
- 11° de steden en gemeenten ook juridisch te ondersteunen bij het gebruik van de retaildata, rekening houdend met de vereisten van de Dienstenrichtlijn naar aanleiding van het arrest Appingedam van het Europees Hof van Justitie;
- 12° een digitaal platform te ontwikkelen waarop alle bruisende en levendige kernen zich in de vitrine kunnen plaatsen;
- 13° de lokale besturen voldoende ruimte te geven om te experimenteren en vernieuwende projecten op te zetten, en in de mogelijkheden te voorzien om regelluwe zones in te voeren;
- 14° de VVSG te ondersteunen zodat ze de resultaten van de verschillende projecten voor lokale economie uit het verleden, het heden en de toekomst tussen lokale besturen kan delen;
- 15° samenwerkingsverbanden tussen lokale besturen rond dergelijke projecten in eenzelfde economische regio proactief te stimuleren;
- 16° de lokale besturen aan te moedigen om via gedifferentieerde tarieven van de gemeentelijke opcentiemen op de onroerende voorheffing de druk op de prijzen van handelspanen te verlichten en zo convenanten met de verhuurders van handelspanen af te spreken om de handelshuur te verminderen. Zo kan onder meer de mogelijkheid voor lokale besturen om de impact van zo'n differentiatie op hun begroting beter te kunnen inschatten, daartoe bijdragen;
- 17° lokale besturen aan te moedigen om de inventaris van leegstaande handelspanen niet louter als een fiscaal instrument te beschouwen, maar ook proactief te gebruiken om die panden weer op de markt te brengen;
- 18° via een proeftuin te onderzoeken of en hoe het principe van het sociaal verhuurkantoor uit de woningmarkt inspirerend kan zijn in het beleidsdomein Economie om de toegang tot handelspanen op een niet-marktverstoringende manier te vergemakkelijken in dorpen waar het winkelaanbod volledig dreigt weg te vallen;
- 19° op basis van eerdere ervaringen en de daaruit getrokken lessen te onderzoeken in welke mate een onlinewinkelplatform in Vlaanderen haalbaar, rendabel en wenselijk is via private partners;

- 20° in samenspraak met sectoren en belangenorganisaties ondernemingen te stimuleren om de digitale mogelijkheden te verkennen en uit te bouwen. Dat kan door de digitale toepassingen via demonstratieprojecten tastbaarder te maken. Zo kunnen ondernemingen van elkaar leren en de opportuniteiten van vernieuwende toepassingen in de praktijk ervaren;
- 21° samenwerking te faciliteren tussen alle stakeholders, en in het bijzonder de vastgoedsector en de sector van de verhuurders en huurders nauw te betrekken bij de aanpak van de leegstand en de kernversterking;
- 22° te onderzoeken hoe de Handelshuurwet dynamischer en flexibeler kan worden ingezet voor de versterking van de kern en de handelszones;
- 23° werk te maken van een winkelshift, waarbij de onderstaande principes vooropgesteld worden. Die principes moeten samen met de lokale besturen en de provincies verder uitgewerkt worden in een beleidskader voor detailhandel met het oog op complementariteit tussen winkelen in de kern en in de periferie:
- a) lokale besturen worden gesensibiliseerd om een visie op kernversterking uit te werken en een kernversterkend beleid te voeren door de afbakening van kernwinkelgebieden. Op basis van die visie wordt het ruimtelijk instrumentarium ingezet;
  - b) vanuit de principes van subsidiariteit en lokale autonomie wendt ieder niveau – Vlaanderen, de provincies en de lokale besturen – het instrumentarium aan om de detailhandel in de kernen te versterken en onwenselijke ontwikkelingen in de periferie te vermijden of weg te werken;
  - c) hindernissen die door de lokale besturen aan de Vlaamse overheid worden gedetecteerd, worden maximaal weggewerkt;
  - d) er wordt gestreefd naar een goed evenwicht tussen rechtszekerheid en flexibiliteit door te onderzoeken hoe het vergunningenbeleid eenvoudiger en wendbaarder kan worden gemaakt zodat kan worden ingespeeld op vernieuwende tendensen, maatschappelijke ontwikkelingen, economische behoeften en nieuwe trends;
  - e) de mogelijkheden voor (categorie 2-)retail in bestaande panden in de kernen worden gestimuleerd, inclusief onderzoek naar de mogelijkheden voor verdichting in bouwblokken;
  - f) de lokale besturen blijven zelf beslissen over de concretisering en toepassing van hun handelsvestigingsbeleid. De Vlaamse overheid reikt daartoe de nodige bouwstenen aan;
- 24° samenwerking tussen de gemeenten te faciliteren zodat ze de lokale visie op kernversterking en detailhandel op elkaar afstemmen, regionale ondersteuningsinitiatieven onderzoeken en de handel op ruimtelijk ongewenste locaties een andere bestemming geven;
- 25° het delen van informatie, expertise en goede praktijken tussen gemeenten te faciliteren;
- 26° het regelgevende kader met betrekking tot het handelsvestigingsbeleid aan te passen en flexibeler te maken, zodat een aanpak op maat mogelijk wordt op basis van de vaststellingen uit het evaluatietraject. Onder meer de volgende elementen zijn daarbij belangrijk:
- a) categorie 2 (persoonsuitrusting) en 4 (andere producten) van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid worden verder opgedeeld, zodat meer maatwerk mogelijk wordt. Voor categorie 4 kan onder meer een opsplitsing tussen ruimtebehovende detailhandel en shoppinggoederen onderzocht worden;
  - b) het opsplitsen van handelsvestigingen wordt vergunningsplichtig gemaakt en het samenvoegen van kleinere handelspannen wordt gefaciliteerd;
  - c) de koppeling van de afbakening van winkelarme gebieden aan de afbakening van winkelkernegebieden wordt mogelijk gemaakt;

- 27° de handelsvestigingsconvenanten te evalueren met het oog op een verhoogde slagkracht, een wisselwerking tussen de kernen en de periferie, en een betere juridische onderbouwing. Dat moet het mogelijk maken om het gebruik ervan te verruimen en aan te moedigen;
- 28° de gemeenten te informeren over de mogelijkheden om hun fiscale autonomie te gebruiken zodat ze ontwikkelingen die mogelijk tot overlast zorgen, kunnen tegengaan, zoals onder meer is opgenomen in omzendbrief KB ABB 2019/2 over de gemeentefiscaliteit, en het gebruik ervan in overleg met de lokale besturen te evalueren;
- 29° voor specifieke problematieken over het verzekeren van een evenwichtig en kwaliteitsvol handelsaanbod, bijvoorbeeld in de handelskernen van centrumsteden, lokale besturen in staat te stellen een aanpak op maat toe te passen om zo een te grote concentratie van vergelijkbare zaken in dezelfde straten te vermijden;
- 30° te zorgen voor een duidelijk overzicht van alle ondersteuningsmaatregelen en premies die voor de kernversterking kunnen worden aangewend en in het kader van evidencebased beleid te evalueren of die maatregelen en premies efficiënt en effectief zijn;
- 31° de consumenten te sensibiliseren en te stimuleren om lokaal te kopen en te consumeren, en daarbij ook voldoende aandacht te hebben voor de korte keten;
- 32° de lokale ondernemingen te stimuleren om zich kandidaat te stellen bij overheidsopdrachten, drempels weg te werken en lokale ondernemingen gemakkelijker toegang te geven bij overheidsopdrachten;
- 33° te onderzoeken hoe in samenwerking met andere overheden en academische partners, de oneerlijke concurrentie waarmee lokale handelaars te maken krijgen, kan worden bestreden, bijvoorbeeld in het geval van misleidende praktijken vanwege buitenlandse e-commercebedrijven of dropshippingbedrijven op het vlak van aansprakelijkheid, klantenservice, productkwaliteit en leveringsvoorwaarden.

Robrecht BOTHUYNE  
Maaïke DE VREESE  
Maurits VANDE REYDE  
Kurt VANRYCKEGHEM  
Rita MOORS  
Andries GRYFFROY