



# BAANBREKEND WINKELN

EEN ROUTEPLAN VOOR LEEFBARE  
STEENWEGEN IN VLAANDEREN



jbc

H&M

CONCEPT  
FASHION STORE

The Camping Store  
GROOTSTE  
KEUZE  
KAMPRES  
ARTIKELN

Pizza hut

Vandella

SLEEPWORLD

veritas

lxona

50%  
50%

# INHOUDSTAFEL

## Inleiding 5

- Ja, en ...?
- De lat ligt hoog
- De wind waait uit goede richting
- Kiezen is winnen

## 1 Wegcode 6

- 1.1 Vijf basisprincipes zijn het vertrek- en eindpunt van een leefbare steenweg
- 1.2 Bovengemeentelijke/intergemeentelijke sturing; interdisciplinaire aanpak
- 1.3 Iedereen wint
- 1.4 Toekomstperspectieven naar 2030
- 1.5 Drie schaalniveaus
- 1.6 Projectmanagement



## 2 Wegenkaart: reconversie van steenwegen, een boeiend proces 8

STAP 1: De steenweg in kaart: van analyse naar segmenten

STAP 2: De wegcategorie: classificatie van segmenten

STAP 3: Categorieën onder de loep

STAP 4: Zoeken naar mogelijke clusterzones voor retail

STAP 5: Kiezen is winnen: aanwijzen ontwikkelingsperspectieven



## 3 Gevarendriehoek: aandachtspunten onderweg 21

- 3.1 Kruispunten: met iedereen aan tafel blijven
- 3.2 Rondpunt: met iedereen rond hetzelfde verhaal staan
- 3.3 Verkeersheuvel: op tijd vertragen en versnellen



---

## 4 Wegenwerken: naar een nieuwe steenweg 22



- 4.1 Juridische verankering: bovengemeentelijk
- 4.2 Verevening als methodiek voor herstructureringstrajecten
- 4.3 Projectdefinitie
- 4.4 Verevening in de praktijk

STAP 1 - Meerwaarden

STAP 2 - Actoren in beeld

STAP 3 - Inventariseren van ambities en wensen

STAP 4 - Concept herlocalisatie vormgeven

STAP 5 - Finaliseren van het concept

- 4.5 Instrumenten voor verevening
- 4.6 Ontwerpprincipes
- 4.7 Actieplannen

---

## 5 Knipperlichten 31



- 5.1 Communicatie - open en gesloten - staat voorop
- 5.2 Carpoolen met stakeholders
- 5.3 Opgelet voor spookrijders

---

## 6 Wegenwacht: begeleiding vanuit de provincie 32



---

## 7 Tot slot 34

---

Colofon 35



# INLEIDING

## JA, EN ...?

Een steenweg loopt doorheen meerdere steden en gemeenten, die allen deel uitmaken van een steenwegproblematiek. De crisis rond de Vlaamse steenwegen is voelbaar: vele lokale beleidsmakers willen graag dat er iets gebeurt omtrent de verminderde leefbaarheid voor wonen, de onhoudbare druk op het vlak van mobiliteit, de verschuiving van het detailhandelsaanbod van kern naar periferie-steenweg, maar ...

Het zwaard van schouder verleggen, vraagt soms 'heldenmoed'. Die moed en inzet hebben de gemeenten langs de N10 en N70 gehad om hun ambitie van een leefbare steenweg 2030 op de rails te zetten.

In de periode 2008-2017 is de concentratie van detailhandel<sup>1</sup> op steenwegen in Vlaanderen met 260% vloeroppervlakte toegenomen en neemt hierdoor ruim 1,6 miljoen m<sup>2</sup> aan winkelvastgoed in (B2C). Hierbij is geen rekening gehouden met parkeerruimtes, opslagplaatsen én de vele kleinere winkelpanden, die zeer verspreid over de steenwegen liggen. Veel agrarisch, woon- en industrieel gebied is ingenomen.

Deze leidraad heeft de ambitie om meerdere gemeenten aan te zetten de uitdaging aan te gaan. "Ja, maar ..." wordt omgezet in "Ja, en ... hoe gaan we dit aanpakken".

## DE LAT LIGT HOOG

- Samenwerken met gemeenten en provincies gedurende heel de route
- Private en publieke partijen trekken aan hetzelfde zeel
- Keuzes maken over waar saneren, waar ruimte vrijmaken, waar detailhandel concentreren
- Plannen, sturen en beleid maken op lange termijn: over meer dan één legislatuur
- Het einddoel voor ogen houden: de steenweg moet opnieuw leefbaar worden

## DE WIND WAAIT UIT GOEDE RICHTING

Het Vlaams beleid heeft zelf ook de toon gezet met een aantal nieuwe beleidsoriënteringen: het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen (BRV) zet sterk in op het behoud van open ruimte én zelfs het 'terugwinnen' van delen bebouwde ruimte; het decreet Integraal Handelsvestigingsbeleid (IHB) stelt zich een selectief locatiebeleid en versterking van de kernwinkelgebieden tot doel. De omgevingsvergunning engageert de verscheiden diensten ruimte en milieu, om samen met economie tot een duurzaam en verantwoord locatiebeleid te komen in de gemeente.

## KIEZEN IS WINNEN

De druk op de beschikbare ruimte enerzijds en de druk van het overaanbod aan retail binnen en buiten stads- en gemeentekernen anderzijds, nopen ieder – lokale overheden in het bijzonder – tot het maken van keuzes. De voorbije 10 jaren zijn er veel kansen verloren gegaan door geen keuze te maken, te weinig beleid te voeren, te voorzichtig vooruit te kijken. Voor elke bijkomende m<sup>2</sup> retail, die doorgaans in de periferie of retailparken komt, staan er morgen evenveel m<sup>2</sup> en meer leeg. De vele leegstaande panden in kernen zijn daar het bewijs van: valt er nog te wachten om beslissingen te nemen?

Durven kiezen betekent 'het verschil maken' voor de volgende generaties. Het betekent een halt toeroepen aan verdere exploitatie van steenwegen en een verdere versnippering van de ruimte ten koste van de leefbaarheid van eigen inwoners, passanten en bezoekers.

<sup>1</sup> Baanconcentraties op basis van definitie van Locatus. Hierbij is de aangroei van retailaanbod in gespreide slagorde op de steenweg NIET gerekend. Veel kleinere panden onder de 400m<sup>2</sup> sluipen hier nog tussen.

# 1 WEGCODE



## 1.1 VIJF BASISPRINCIPES ZIJN HET VERTREK- EN EINDPUNT VAN EEN LEEFBARE STEENWEG

Als startpositie worden vijf basisprincipes vooropgesteld die het kader vormen voor de toekomstoriëntatie van de steenweg. Deze basisprincipes steunen op actuele Vlaamse en provinciale beleidslijnen. Ze zijn de primaire sturende hefboomen om tot een adequaat, leefbaar en economisch interessant detailhandelsbeleid te komen.

- 1 Open ruimte behouden, versterken en herwaarderen
- 2 Een gezonde en duurzame balans tussen kernwinkel- en perifere ontwikkeling langs de steenweg
- 3 Optimaal multimodaal functioneren van steenwegen
- 4 Verwevingsmogelijkheden (horizontaal én verticaal) als basis; zoeken naar synergie
- 5 Klimaatbestendigheid voor nieuwe ontwikkelingen

## 1.2 BOVENGEMEENTELIJKE/INTERGEMEENTELIJKE STURING; INTERDISCIPLINAIRE AANPAK

Een steenweg is geen eigendom van één gemeente, de ontwikkeling ervan wordt niet aangestuurd door één dienst. Intergemeentelijke samenwerking met een interdisciplinaire aanpak is een conditio sine qua non.



## 1.3 IEDEREEN WINT

Veel partijen hebben een aandeel in de opmaak van een intergemeentelijke visie voor de steenweg. Het gaat om een samenspel van vier actoren: gemeente, retail, mobiliteit en ruimte.

**Meerwaarde genereren voor alle betrokken velden is een voorwaarde:**

- Retailers verzekeren van een beter, haalbaar rendement na herlocalisatie
- Ruimte vrijwaren of herwinnen
- Doorgaand verkeer bevorderen; files en onveiligheid op de baan reduceren
- Een leefbare steenweg, complementair aan de winkelkern van de gemeente, realiseren

Dit is geen filosofie of wensdroom: op basis van harde cijfers worden baten en kosten in balans gebracht en wordt vooral een proces van faire verdeling technisch uitgewerkt.

## 1.4 TOEKOMSTPERSPECTIEVEN NAAR 2030

De vooropgestelde **ontwikkelingsperspectieven** voor detailhandel op een steenweg zijn:

**NO GO ZONE**  
**WINKELARME ZONE**  
**CLUSTERZONE**  
**WINKELRIJKE ZONE**

Op basis van de procesaanpak van de steenweg worden delen van de steenweg ingekleurd voor het ene of andere ontwikkelingsperspectief. Deze indeling steunt op een generieke aanpak voor alle steenwegen in Vlaanderen.

De steenweg hertekenen is per definitie een proces van lange termijn. Toch moeten de toekomstige ontwikkelingsperspectieven voor de steenweg van bij de start eenduidig vastgelegd worden. Ook al zijn deze perspectieven niet meteen realiseerbaar, op lange of soms ook op korte of middellange termijn, kunnen deze stapsgewijs gerealiseerd worden. Duidelijke toekomstperspectieven vastleggen voor een steenweg impliceert het maken van keuzes. Op korte termijn betekent dit veelal een standstill periode om bijsturing en vooral herschikking in functie van een leefbare steenweg mogelijk te maken.

Logischerwijs zal zich op bepaalde plaatsen spanning met de realiteit voordoen. Het spreekt dan ook voor zich dat de nodige rechtszekerheid gegarandeerd wordt door de bestaande juridische werkelijkheid en de bescherming van de vergunningstoestand.

## 1.5 DRIE SCHAALNIVEAUS

### **DRIE SCHAALNIVEAUS:**

Een nieuwe ruimtelijke visie op een steenweg moet altijd uitgaan van de combinatie van drie schaalniveaus.

1. De **steenweg als geheel** refereert onder meer naar de 'lijn in het landschap', zoals die meestal in de negentiende eeuw is getrokken, als kortste verbinding van A naar B.
2. De **indeling in deelzones** met eigen karakteristieken – zijnde categorieën en ontwikkelingsperspectieven – geeft het toekomstbeeld vorm. Ontwerpend onderzoek op niveau van die deelzones en van de percelen die er deel van uitmaken, moet voor elk van die zones een nieuwe toekomst schetsen. De verankering in een ruimtelijk uitvoeringsplan (bovengemeentelijk, liefst voor een groot ruimtelijk samenhangend deel van de steenweg) kan de realisatie van dit nieuwe beeld mee ondersteunen.
3. Dat toekomstbeeld zoekt **nieuwe evenwichten** tussen alle mogelijke gebruikers, zoals bewoners, handelaars, klanten, enz. Het toekomstbeeld bevat ook meerdere lagen, waarbij zowel het blauw-groene netwerk als het mobiliteitsnetwerk (voor diverse modi) van structurerend belang zijn.

Naast de structuur is uiteindelijk ook het beeld van groot belang; zowel het globale beeld van de steenweg op zich, als het karakter en de uitstraling van de bebouwing er langs.

## 1.6 PROJECTMANAGEMENT

Een bovengemeentelijke aansturing is de hefboom om met meerdere gemeenten en private partijen een steenwegtraject uit te tekenen. Het geeft elk van de gemeenten 'ruimte' om op eigen niveau en tempo te participeren – naast of samen met de private stakeholders –, maar toch over de hele lijn mee gelijkwaardig betrokken te blijven.

Provincies kunnen die rol spelen vanuit hun bovengemeentelijk perspectief en capaciteit inzetten om – vanuit hun kennis van ruimtelijke en economische data – de participatie van alle stakeholders te bevorderen.

## 2 WEGENKAART:



### RECONVERSIE VAN STEENWEGEN, EEN BOEIEND PROCES

#### STAP 1 - DE STEENWEG IN KAART: VAN ANALYSE NAAR SEGMENTEN

De eerste stap voor een leefbare steenweg van de toekomst, is zicht krijgen op de actuele situatie. Een nieuwe inkleuring op ruimtelijk én economisch vlak vertrekt niet van een wit blad. Onze Vlaamse steenwegen hebben al een hele geschiedenis achter de rug die het uitzicht van vandaag heeft bepaald. Gewestelijke, provinciale en gemeentelijke beleidslijnen hebben meerdere sporen nagelaten op economisch, ruimtelijk en mobiliteitsvlak.

#### ZICHT KRIJGEN OP DE BELEIDSCONTEXT EN HET VOORKOMEN

**WIE** heeft invloed op het functioneren van de steenweg, op de omliggende bebouwing en functies? Welke keuzes zijn in het verleden gemaakt en waarom (beleidskeuzes/vastgoedlogica/mobiliteitsshift/...)?

→ Alle betrokken actoren zitten vroeg of laat mee aan tafel binnen een duidelijk overlegkader

**WAT** zien we op de steenweg? De feitenfiches van de 5 Vlaamse provincies (te raadplegen op de portaal-site detailhandel <http://www.detailhandelvlaanderen.be/gemeenten-en-provincies> en de provinciale website <https://provincies.incijfers.be/>) en de Locatusdata-bank (te raadplegen door ieder lokaal bestuur) geven alle gedetailleerde informatie over de aanwezige detailhandel op de steenweg. Ook de evoluties kunnen in beeld gebracht worden. Kijk even op google maps of ga de baan op om het beeld scherp te krijgen.

#### OPDELEN VAN DE STEENWEG

Een steenweg passeert langs vele voordeuren en heeft ook meerdere gezichten. Om een grondige analyse te maken van de vroegere, huidige en toekomstige steenweg, is het nodig om deze weg op te delen in overzichtelijke 'beheerbare' delen: **SEGMENTEN** (zie pg. 9).

Het opdelen van een steenweg gebeurt aan de hand van volgende elementen:

#### VERTREKBASIS

**De juridische context: als eerste indeling**

De juridische ruimtelijke bestemmingsplannen, zijnde het gewestplan aangevuld met goedgekeurde bijzondere plannen van aanleg (BPA's) en ruimtelijke uitvoeringsplannen (RUP's), zijn de vertrekbasis. Deze basis is objectief en beheersbaar, ook al kan niet elke wijziging in bestemming als nieuw segment aangeduid worden. Een pragmatische aanpak is dan ook aangewezen. Daarnaast is de steenweg vaak een grens tussen twee verschillende bestemmingen.

#### BIJSTURING

**De realiteitstoets: regel en uitvoering ... lopen niet steeds gelijk**

Bijsturingen worden aangebracht op basis van de morfologie (de effectieve vorm en structuur van de steenweg) en het karakter van de omgeving. De werkelijke verschijningsvorm van de steenweg kan namelijk sterk afwijken van de juridische bestemming (bijvoorbeeld niet gerealiseerd, zonevreemdheid van bebouwing, enz.). Daarnaast kunnen gelijkaardige voorschriften (bijvoorbeeld verschillende open ruimte functies in één segment, enz.) samengenomen worden.



## KAART: SEGMENTEN N70



**N70** - De Antwerpsesteenweg, verbinding tussen Gent (provincie Oost-Vlaanderen) en Antwerpen (provincie Antwerpen), heeft een lengte van 51 kilometer en is opgedeeld in 54 segmenten. De steenweg loopt op het grondgebied van 8 gemeenten: Gent (8 segmenten), Lochristi (6 segmenten), Lokeren (4 segmenten), Waasmunster (3 segmenten), Sint-Niklaas (15 segmenten), Beveren (13 segmenten), Zwijndrecht (2 segmenten) en Antwerpen (4 segmenten). Voor een overzicht van de segmenten, categorieën en ontwikkelingsperspectieven: zie algemeen rapport (website provincies).

## SEGMENT ANALYSEREN

Voor elk segment wordt een fiche<sup>2</sup> opgemaakt. De fiches kunnen, naargelang het proces vordert, verder worden aangevuld met extra informatie, visie, enz. In deze fiches wordt volgende informatie verzameld:

- ➔ Kenmerken van de locatie: ligging, gemeente, lengte van de steenweg
- ➔ Kenmerken van de bestaande toestand: juridische bestemming, detailhandel, mobiliteit, bedrijvigheid en wonen
- ➔ Relevante passages uit beleidsvisies ruimtelijke planning en mobiliteit
- ➔ Confrontaties: bedreigingen, aandachtspunten en morfologie
- ➔ Onderzoeksvragen
- ➔ Kaartmateriaal: verkooppunten volgens branche en formule

<sup>2</sup> Een voorbeeld van een fiche kan u terugvinden in het algemeen rapport op de provinciale websites.

## STAP 2 – DE WEGCATEGORIE: CLASSIFICATIE VAN SEGMENTEN

Vergelijkbare segmenten worden gebundeld in categorieën. Er zijn **zes hoofdcategorieën** gedefinieerd op basis van geteste parameters. Op die manier wordt een (vereenvoudigd) beeld van zowel de diversiteit van de segmenten als de gemeenschappelijkheden ervan weergegeven. De opdeling naar categorieën gebeurt op basis van de belangrijkste ruimtelijke kenmerken van de segmenten, bestemmingen, morfologie en aanwezige functies.

De hoofdcategorieën zijn daarna verder opgedeeld in subcategorieën gebaseerd op de (ruime) morfologie en aanwezige functies.

### 1 OPEN RUIMTE

Binnen deze categorie is de open ruimte overheersend. Dit enerzijds omdat de bestemming een open ruimte functie heeft, anderzijds doordat er geen of beperkte bebouwing aanwezig is (ook binnen andere bestemmingen zoals woongebied landelijk karakter, bestemde maar niet benutte bedrijventerreinen, enz.). De onbebouwde percelen kennen grotendeels een natuurlijke inrichting.

#### PARAMETERS:

- Juridische bestemming: groen, natuur, park, bos, agrarisch, enz.
- Bij andere juridische bestemmingen: de aanwezige bebouwing mag maximum 1 gebouw met directe toegang op de steenweg om de 100m (beide zijden) zijn

#### SUBCATEGORIEËN ZIJN:

##### 1.a Open ruimte

- Het segment wordt getypeerd door een (bijna) volledige afwezigheid van bebouwing
- Het betreft een segment dat binnen de heersende bestemmingsplannen een open ruimte functie heeft: agrarisch gebied, bosgebied, natuurgebied, bufferzone, enz.



##### 1.b Open ruimte - beperkte bebouwing

- Er komt slechts beperkte bebouwing – al dan niet retail – voor binnen het segment
- Het betreft een segment dat binnen de heersende bestemmingsplannen grotendeels een open ruimte functie heeft (agrarisch gebied, bosgebied, natuurgebied, bufferzone, enz.). De open ruimte is hier evenwel beperkt aangetast, bijvoorbeeld door een zonevreemde woning, een solitaire retailvestiging, enz.

## 2 LINTEN

In deze categorie is de bebouwing langsheen de steenweg prominenter aanwezig en ligt deze ook in bebouwde bestemmingscategorieën. Kenmerkend voor deze categorie is dat de bebouwing langs de steenweg in een ruimer achterliggend openruimtegebied gelegen is.

**Retail:** de bebouwing op de steenweg wordt gekenmerkt door een ongeplande aanwezigheid van retail, naast wonen of andere functies.

### PARAMETERS:

- Juridische bestemming: woongebied met landelijk karakter, woongebied, openbaar nut, enz.
- Bebouwing enkel langsheen de steenweg: < 50m van de steenweg en/of twee gebouwenrijen. Meer dan één gebouw per 100m steenweg
- Open ruimte functies in achterliggend gebied zorgen voor potenties naar het creëren van open ruimte verbindingen en doorzichten doorheen de linten

### SUBCATEGORIEËN ZIJN:

#### 2.a Lint

- De lintbebouwing is in hoofdzaak met een woonfunctie ingevuld
- Verhouding detailhandel of andere functie/wonen: < 200m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlakte (WVO) retail/100m bebouwingslint

#### 2.b Gemengd lint

- Wonen is niet de dominante hoofdfunctie in het lint. Er zijn verschillende functies aanwezig, waardoor het beeld en de morfologie van de steenweg zeer divers zijn
- Verhouding detailhandel of andere functie/wonen: > 200m<sup>2</sup> WVO retail/100m bebouwingslint



### 3 GEMENGD GEBIED

De meerderheid van de percelen binnen dit segment zijn bebouwd. Deze bebouwing is niet enkel lintvormig langsheen de steenweg terug te vinden, maar maakt deel uit van een ruimere bebouwingscluster, die zich verder uitstrekt in het gebied achter de steenweg.

**Retail:** ook hier is op het eerste zicht ongestructureerde aanwezigheid van retail naast wonen, bedrijvigheid, enz. kenmerkend.

#### PARAMETERS:

- Bestemming: wonen, woongebied met landelijk karakter, zone voor openbaar nut, enz.
- Bebouwing (diverse functies) dieper dan 50m en/of in minstens twee bebouwingsrijen

#### SUBCATEGORIEËN ZIJN:

##### 3.a Gemengd gebied - woonfunctie

- De bebouwing is hier overwegend met een woonfunctie ingevuld
- Verhouding detailhandel of andere functie/wonen: < 200m<sup>2</sup> WVO retail/100m bebouwing langs de steenweg

##### 3.b Gemengd gebied

- De bebouwing is hier ingevuld met gemengde functies, inclusief detailhandel



- Typisch hier is een vermenging van functies zonder de aanwezigheid van een dominante hoofdfunctie
- Verhouding detailhandel of andere functie/wonen: > 200m<sup>2</sup> WVO retail/100m bebouwing langs de steenweg

##### 3.c Gemengd stedelijk gebied

- Het segment valt binnen de afbakening van het stedelijk gebied, ongeacht de functievermenging



### 4 BEDRIJVENTERREIN

Langs de steenwegen zijn ook heel wat bedrijventerreinen gevestigd. De autobereikbaarheid speelt hierin een grote rol. Op die bedrijventerreinen zijn de zichtlocaties langs de steenweg in vele gevallen ook ingenomen door detailhandel. Zeker autodealers en -garages vinden er vandaag vaak hun plek.

#### PARAMETERS:

- Juridische bestemming: bedrijventerrein, industrie, enz.
- Bestaande bebouwing en functies: in economisch gebruik. Minstens 10% van de percelen van de bedrijvenzone grenst aan de steenweg

## 5 DETAILHANDELSZONE

Het gaat hier om een geconcentreerd aanbod van retail binnen een bepaald segment. De retailinvulling bestaat grotendeels uit grote volumes (> 1.000m<sup>2</sup>).

### PARAMETERS:

- In sommige gevallen is de juridische bestemming detailhandel
- Verhouding grootschalige detailhandel/andere functies > 50%
- Gebundelde retail langsheen de steenweg: al dan niet met een gemeenschappelijke toegang en/of parking



## 6 KERNEN

De bebouwing langsheen de steenweg is onderdeel van een ruimere bebouwingscluster die een kern vormt.

### PARAMETERS:

- Bestemming: woonzone
- Verhouding detailhandel/andere functies > 50%
- Afstand tot centrum (gemeentehuis, centraal plein, kerk, enz.): < 100m

### SUBCATEGORIEËN ZIJN:

#### 6.a Gemengd stedelijk gebied

- Het segment is gelegen binnen de afbakeningslijn van het (groot-, regionaal) stedelijk gebied. Hier moet ruimtelijk een stedelijk beleid gevoerd worden

#### 6.b Kern in buitengebied

- Het segment maakt deel uit van een niet-stedelijke kern

## STAP 3 – CATEGORIEËN ONDER DE LOEP

Per categorie is een SWOT<sup>3</sup> of sterkte-zwakteanalyse opgemaakt, waarbij drie projectthema's de analyse structureren: ruimte, economie/detailhandel en mobiliteit. Voor alle segmenten binnen een bepaalde categorie moet deze analyse gevoed worden door de bestaande toestand. Deze analyse geeft niet enkel de positieve en negatieve aspecten van de detailhandel weer, maar ook deze van alle andere aanwezige functies.



**N70** – Het merendeel van de segmenten van de Antwerpsesteenweg liggen in gemengd gebied. Hiertussen liggen de andere categorieën verspreid.

<sup>3</sup> Een voorbeeld van een SWOT-analyse kan u terugvinden in het algemeen rapport (website provincies).

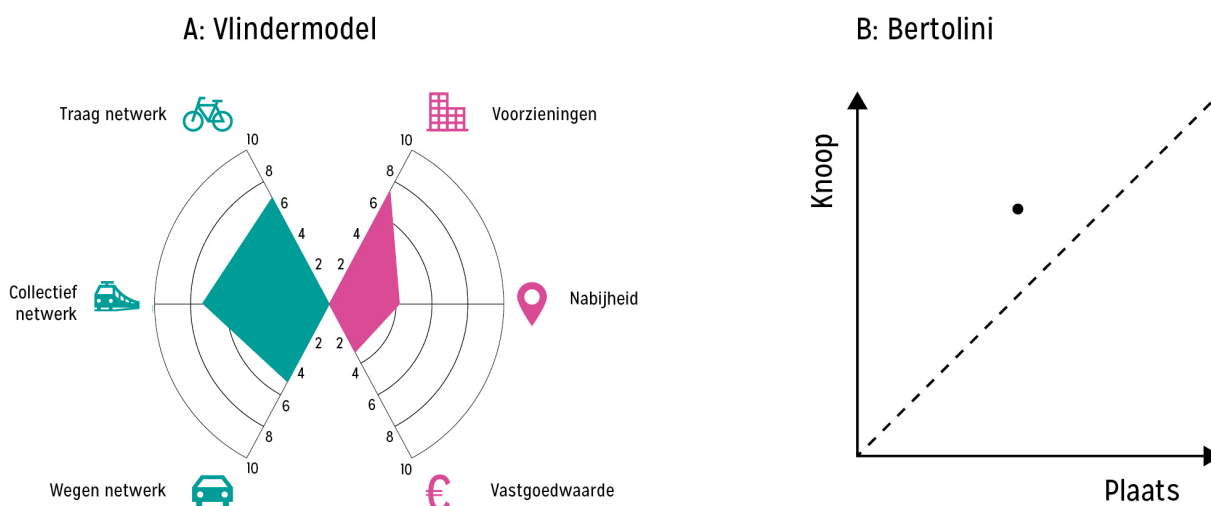
## STAP 4 – ZOEKEN NAAR MOGELIJKE CLUSTERZONES VOOR RETAIL

Om de steenweg te saneren moeten we evalueren welke bestaande of nieuwe ontwikkelbare sites in aanmerking kunnen komen voor herlocalisatie van detailhandel. Hiervoor wordt de impact berekend op economie (basisprincipes 2 en 4), ruimte (basisprincipes 1 en 5) en mobiliteit (basisprincipes 3 en 5). Voor elk van deze hoofdcomponenten is een instrument uitgewerkt dat noodzakelijke gegevens verzamelt voor de toepassing op een steenweg.

### WAT IS DE GESCHIKTE RUIMTE VOOR (HER)CLUSTERING?

#### PARAMETERS:

1. Voldoende beschikbare ruimte voor (her)clustering
2. Voldoende perspectief om toekomstige mobiliteitsbewegingen op te vangen. Het **knoop- en plaatswaarde model** is hiervoor een goede evaluatie. Knoop- en plaatswaarde zijn idealiter in evenwicht:
  - goede (her)clusteringzones bevinden zich in gebieden waar de knoopwaarde (i.e. groot draagvermogen voor mobiliteit met de auto, openbaar vervoer en traag vervoer) nog ruimte laat voor nieuwe ontwikkelingen; de plaatswaarde (i.e. aanwezige voorzieningen, nabijheid, vastgoedwaarde) is beperkter
  - indien dit niet zo is, kunnen ontwikkelingen enkel als de knoopwaarde wordt verhoogd



Knoop-plaatswaardemodel van Lucas Bertolini (1999) is verfijnd in het Vlindermodel (2013).

3. Verwevingsopportuniteiten met complementaire activiteiten zoals vrije tijd of werkgelegenheid, met het oog op zuinig ruimtegebruik voor parking
4. Mogelijke databronnen en instrumenten die hier aangewend kunnen worden:
  - Activiteitenkaarten die de nabijheid en densiteit van onder andere bewoning en tewerkstelling op zeer fijn geografisch niveau weergeven (vb. activiteitenkaarten RetailSonar). De grootte van de lokale tewerkstelling en bewoning vormen immers een belangrijke input voor plaatswaardeberekeningen
  - Mobiliteitskaarten die de huidige filegevoeligheid weergeven, bijvoorbeeld mobiliteitskaarten RetailSonar
  - Knoop- en plaatswaarde modellen die globaal aftoetsen in welke mate een evenwichtige situatie tussen knoop- en plaatswaarde gecreëerd kan worden

## WELKE RETAIL KAN BEST VERHUIZEN?

Welke opportuniteiten voor herlocalisatie van retail zijn er? Welke kansen op rendabiliteit heeft de bestaande detailhandel bij herlocalisatie?

### PARAMETERS:

1. In welke categorie bevindt de winkel zich vandaag? Bepaalde winkels in categorieën zoals open ruimte, linten, gemengde gebieden en bedrijventerreinen zijn vaak niet conform met de bestemmingsvoorschriften
2. Huidig ruimte- en mobiliteitsbeslag: winkels met een hoge bezoekfrequentie en een groot ruimtebeslag, hebben een grotere impact op de omgeving omwille van de winkelvloeroppervlakte en parking
3. Economisch potentieel van herlocalisatie:
  - Via macro-simulaties met behulp van RetailCompass<sup>4</sup> (voor grootschalige herontwikkeling > 1.500m<sup>2</sup>) en via aanvullende micro-simulaties door RetailSonar (voor kleinschaligere detailhandelscases of specifieke niches) kan een zicht verkregen worden op de rendabiliteit na verhuisbeweging
  - **Economische verbeterpunten** zijn onder andere:
    - slecht geclusterde winkels uit segmenten zoals periodieke en uitzonderlijke aankopen kunnen een fors hoger omzetcijfer verkrijgen door zich te clusteren met andere winkels met een soortgelijk klantenprofiel en koopmotief. Bepaalde winkels (vaak met periodieke goederen) zullen prima clusteren in kernen, anderen (vaak met uitzonderlijke goederen) kunnen zich efficiënt clusteren in perifere gebieden
    - winkels met een belastende mobiliteit en moeilijke visibiliteit halen voordeel en extra omzetspotentieel bij herlocalisatie
    - concurrentielandschap: wat is de relatie van het huidige aanbod van de retailer (in een bepaald marktsegment) ten opzichte van het lokaal marktpotentieel bij een verhuisbeweging



## WAT IS DE IMPACT OP MOBILITEIT?

In welke mate draagt een herclusteringsscenario bij tot een verbetering van de mobiliteit? Om dit in beeld te brengen, kan getoetst worden aan onderstaande indicatoren voor duurzame stadsmobiliteit:

**“PEOPLE”:** in welke mate passeert men in de toekomst meer of minder langs een gevaarlijk verkeerspunt?

**“PLANET”:** wat is de relatie tot uitstoot van broeikasgassen? In welke mate zullen voertuigkilometers kunnen uitgespaard worden? In welke mate kan een modale shift naar duurzame vormen van mobiliteit gerealiseerd worden (openbaar vervoer en traag vervoer)?

**“PROSPERITY”:** wat is de relatie tot verkeerscongestie? In welke mate zullen huidige filegevoelige wegen kunnen ontlast worden? In welke mate zijn er risico's tot filevorming?

Mogelijke instrumenten om de impact op deze indicatoren kwantitatief in beeld te brengen:

- Koopstromensimulatie door de provincies op basis van RetailCompass. Hiermee kan voor grotere herclusteringsscenario's de impact op de koopstromen ingeschat en vertaald worden naar impact op bezoekersstromen (vanuit elk herkomstgebied naar elk bestemmingsgebied)
- Afwikkelingsmodellen van de nieuwe bezoekersstromen op het mobiliteitsnetwerk door RetailSonar

<sup>4</sup> RetailCompass is ter beschikking bij elke provincie. De gemeenten kunnen hierop een beroep doen.



**STAP 5 – KIEZEN IS WINNEN: AANWIJZEN ONTWIKKELINGSPERSPECTIEVEN**

De vooropgestelde **ontwikkelingsperspectieven** voor detailhandel op een steenweg zijn: NO GO ZONE, WINKELARME ZONE, CLUSTERZONE EN WINKELRIJKE ZONE.



**N70** - De Antwerpsesteenweg bestaat voor ongeveer 3/4e uit het ontwikkelingsperspectief 'winkelarme zone'.

**1 NO GO ZONE**

De open ruimte blijft behouden en/of zo mogelijk terug hersteld. Er wordt geen nieuwe detailhandel toegelaten. Bestaande juridische voorschriften worden evenwel behouden en de bescherming van de vergunningstoestand blijft gerespecteerd. Er kunnen extra beperkingen aan bestaande detailhandel worden opgelegd, zodat bijvoorbeeld uitbreiding, bijkomende parkeerplaatsen, enz. niet meer mogelijk zijn. Beleidsinitiatieven zijn gericht op een hersteloperatie in functie van deze gewenste ruimtelijke ontwikkelingen. Voor het beperkt aantal aanwezige winkelpanden wordt op termijn naar alternatieven gezocht, na beëindiging van de retailactiviteit binnen de vergunde categorie. De hoofdfunctie **open ruimte blijft prioritair** voor het gebied.



## 2 WINKELARME ZONE

Een winkelarm perspectief betekent dat het aanbod detailhandel niet of nauwelijks verhoogd wordt en dus quasi status quo blijft. Deze beperking geldt zowel voor het aantal vierkante meters winkelvloeroppervlak als voor de productcategorieën. Bestaande juridische voorschriften blijven evenwel behouden en de bescherming van de vergunningstoestand wordt gerespecteerd.

### PARAMETERS:

- Binnen het bestaande pandenaanbod kan vergelijkbare detailhandel (= vier categorieën uit het decreet IHB) blijven bestaan. Bij nieuwe aanvragen voor kleinhandelsvergunningen in reeds bestaande panden en binnen dezelfde categorie wordt de bovengrens van 400m<sup>2</sup> gehanteerd en worden de andere detailhandelscategorieën uitgesloten
- Bestaande detailhandel kan uitbreiden met maximum 10%. Dit geldt ook voor winkels onder de 400m<sup>2</sup>. De uitbreiding geldt niet enkel voor het winkelvloeroppervlak, maar ook voor alle constructies nodig voor bedrijfsvoering
- Nieuwe ontwikkelingen zijn mogelijk tot max. 100m<sup>2</sup> op voorwaarde dat deze ondergeschikt en/of ondersteunend zijn aan de hoofdfunctie per pand (bijvoorbeeld een kapperszaak die opstart binnen een woning) én in relatie tot de gewestplanbestemming. In grootstedelijk gebied kan dit tot 400m<sup>2</sup>
- Gewenste herlocalisatie op vrijwillige basis, ter ondersteuning van het strategisch commercieel plan of visie van de gemeente en in evenwicht met het aanbod in de kernen, wordt aangemoedigd
- Nabestemming bij herlocalisatie steeds in functie van het herstelbeleid binnen bestaande bestemmingsvoorschriften, met uitzondering van mogelijke detailhandelsontwikkelingen zoals hierboven beschreven. In dit herstelbeleid wordt extra aandacht besteed aan de sanering van leegstaande detailhandelspannen



### WINKELARME ZONE OP BEDRIJVENTERREINEN

Dezelfde voorwaarden gelden als het ontwikkelingsperspectief voor de winkelarme zone, met volgende specificiteit:

- Geen bijkomende detailhandel *sensu stricto*<sup>5</sup>. Onder voorwaarden, verder te bepalen door de bevoegde overheid, zijn diensten, horeca, recreatie enkel ondersteunend én complementair aan hoofdfunctie mogelijk
- Toonzalen (cf. autotoonzalen e.a.) zijn mogelijk op bedrijventerreinen, maar slechts in combinatie met de hoofdfunctie (atelier, productie, herstelling, enz.) en in pandig. Ook hier kunnen verdere lokale richtlijnen worden bepaald
- Ontsluiting van deze winkels/toonzalen kan echter niet rechtstreeks via de steenweg, wel via zijtoegang van het bedrijventerrein

<sup>5</sup> Detailhandel *s.s.* (*sensu stricto*) omvat winkels binnen de categorieën dagelijkse goederen, periodieke goederen, uitzonderlijke goederen en overige detailhandel.

### 3 CLUSTERZONE

Deze zone voorziet in concentratie van detailhandel op de steenwegen via herlocalisatie, bundeling en ontwikkeling. Clustering gebeurt om zowel het ruimtelijk als het economisch rendement te verhogen en de impact op mobiliteit te beperken.

#### PARAMETERS:

- Een clusterzone voorziet prioritair ruimte voor herlocalisatie van detailhandel gelegen in winkelarme zones op de steenweg
- Complementariteit met zowel de kernen als met andere functies is essentieel. De clusters zijn bestemd voor grootschalige, ruimtebehoevende detailhandel die omwille van de aard van de verkochte goederen – op het vlak van afmetingen of volume (niet-draagbaar karakter) en de daarmee samenhangende verkeersgeneratie – ook buiten het centrum kan
- Detailhandel uit IHB-categorie 1 (verkoop van voeding) en IHB-categorie 2 (verkoop van goederen voor persoonsuitrusting) is niet gewenst
- De verschijningsvorm en organisatie van de clusters moeten het ruimtelijk en economisch functioneren van die zone optimaliseren. Gedeeld ruimtegebruik, duurzaamheid en verweving zijn leidende principes voor de inrichting
- Multimodale bereikbaarheid van de site is een expliciete doelstelling, door goede aantakking op aanwezige structuren van openbaar vervoer en fietsinfrastructuur, of door het verhogen van de knooppuntwaarde (in de buurt) van de cluster



#### 4 WINKELRIJKE ZONE

Winkelrijke zones komen voor in kernen, maar niet alle kernsegmenten kunnen winkelrijk zijn. Zij zijn ondergeschikt en/of complementair aan afgebakende kernwinkelgebieden enerzijds (die andere locaties kunnen omvatten) en een (goedgekeurde) strategisch commerciële visie anderzijds. Een winkelrijk perspectief heeft als doel om de ruimtelijke en economische leefbaarheid van kernlocaties te waarborgen.

#### PARAMETERS:

- Detailhandel stimuleren in combinatie met andere functies zoals wonen. Op die manier worden beide functies versterkt
- Beperkingen op detailhandel worden niet opgelegd, zolang de verwevenheid met andere functies kan gegarandeerd worden
- Monofunctionele detailhandelsgebieden zijn niet gewenst



## 3 GEVARENDRIEHOEK:



### AANDACHTSPUNTEN ONDERWEG

#### 3.1 KRUISPUNTEN: MET IEDEREEN AAN TAFEL BLIJVEN

Een steenweg structureren doe je niet alleen, noch als gemeente, noch als provincie. Bij de eerste stap van het proces is reeds duidelijk gemaakt dat alle actoren in beeld moeten gebracht worden. Tevens vereist de aanpak van een steenweg een multidisciplinaire aanpak. Wie zit dus mee aan tafel van bij de start of in volgende fases?

- De beleidsdomeinen economie, ruimtelijke planning en mobiliteit van elke gemeente en provincie
- Zowel mandatarissen (beleid) als medewerkers (administratie) nemen deel aan het proces van bij de start
- De stakeholders, met name de vastgoedsector, private eigenaars en retailers, komen in volgende fases na de analyse mee aan boord
- Externe expertise kan verhelderende nieuwe sporen aanreiken

#### 3.2 RONDPOINT: MET IEDEREEN ROND HETZELFDE VERHAAL STAAN

Diversiteit is troef bij de organisatie van een steenweg naar een gemeenschappelijk toekomstperspectief. Alle kleuren van het spectrum - politiek gezien - ontmoeten elkaar, nauwe burens of verre burens. De steenweg is niet voor iedere gemeente even aantrekkelijk en de plussen en minnen vragen om een faire insteek van ieder.

##### **Kortom: een gedurfd concept!**

Bij het vertrekpunt is het nuttig om de krijtlijnen van samenwerking vast te leggen met betrekking tot de overlegstructuur, de fases van beslissingen en vooral welke fair play van elkaar kan verwacht worden.

Eens de intergemeentelijke visie vorm en formele goedkeuring heeft gekregen, kan best een engagementsverklaring worden opgemaakt om de concrete uitvoering en acties met elkaar af te stemmen.

#### 3.3 VERKEERSHEUVEL: OP TIJD VERTRAGEN EN VERSNELLEN

De verscheidenheid van gemeenten, partners en diensten betekent ook diverse snelheden respecteren: tussentijdse stappen en beslissingen formaliseren, om dan verder te experimenteren. Vooraf moet een tijds kader voor het hele proces opgemaakt worden. Grosso modo stellen we dat het organiseren van een steenweg naar een nieuw toekomstperspectief, twee legislaturen nodig heeft.

##### **EEN MAATSTAF KAN ZIJN:**

- 18 maanden voor opmaak van een visie op de steenweg
- 6 maanden voor de uitwerking en goedkeuring van actieplannen
- X-aantal jaren voor de realisatie



## 4 WEGENWERKEN:



### NAAR EEN NIEUWE STEENWEG

Om de visie op de steenweg te realiseren zijn heel wat acties en 'wegenwerken' nodig en dit op verschillende vlakken. Instrumenten en tools worden ingezet: zowel ruimtelijke instrumenten en principes, als organisatorische, procesmatige en financiële handvaten.

#### 4.1 JURIDISCHE VERANKERING: BOVENGEMEENTELIJK

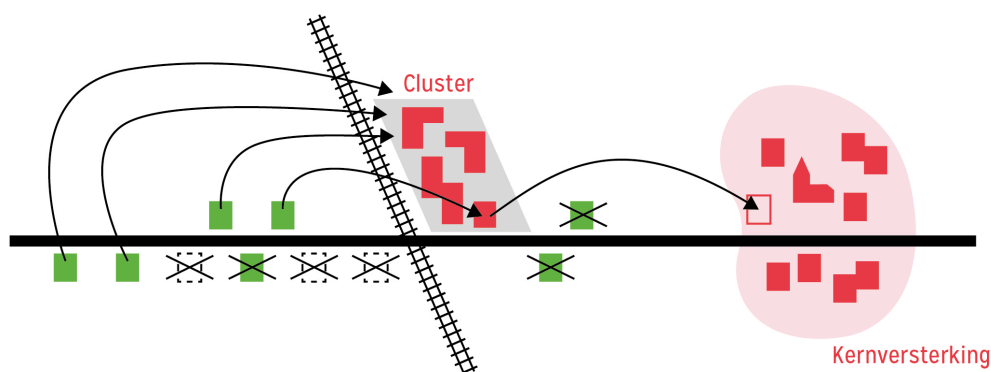
Een punt zetten achter de verdere verlinting van de steenweg, in vele gevallen met detailhandel als motor, is een onontbeerlijke eerste stap. Hoe de gedeelde visie een juridische basis geven en deze afdwingbaar maken?

- Het decreet IHB voorziet om winkelarme (en winkelrijke) gebieden af te bakenen en voorwaarden op te leggen. Dit kan op gemeentelijk niveau via een verordening<sup>6</sup>
- De provincie kan op vraag van één gemeente en in overleg met de andere betrokken gemeenten een verordening of ruimtelijk uitvoeringsplan opstellen
- Bij goedkeuring van de intergemeentelijke visie geeft de gemeente, bij voorkeur, ook haar akkoord voor een juridische verankering
- Een juridisch kader stuurt voor heel de steenweg wat wel en niet kan aan nieuwe detailhandelsontwikkeling

#### 4.2 VEREVENING ALS METHODIEK VOOR HERSTRUCTURERINGSTRAJECTEN

Naast de afbakeningen van no go zones en winkelarme zones, is de herlocalisatiebeweging naar clusters en/of winkelkernen een **belangrijke tweede pijler** om tot een gesaneerde steenweg te komen.

De clusters zijn de plekken (naast de kernen) waar retailontwikkeling mogelijk is. Prioritair zijn deze op de steenweg bestemd voor bestaande retail die in winkelarme zones gevestigd is. De aanduiding en transitie van vertrek naar aankomstlocaties is maatwerk. Hoeveel ruimte is er aanwezig? Welke combinaties geven de sterkste winsten? En hoe kunnen herlocalisaties concreet aangepakt worden?



Conceptmatige schets voor herstructurering.

<sup>6</sup> Staat nog in beginschoenen inzake juridische eenduidigheid; cf. beroep van Raad Van State.

## 4.3 PROJECTDEFINITIE

Een goede projectdefinitie is een essentieel vertrekpunt: welke ontwikkelingen zijn mogelijk op aankomst- en vertreklocaties? Welke clustering van detailhandel is optimaal? En met welke retailers kan dit bereikt worden? Welke samenwerkingsstructuur en/of transferkader is nodig?

Voor de uitwerking en realisatie van de gekozen herlocalisatietrajecten zijn heel wat instrumenten voorhanden, zowel ruimtelijk als financieel. Deze staan uitgebreid beschreven, met voor-en nadelen, in het eindrapport<sup>7</sup>. Er bestaat momenteel echter niet één instrument dat deze transitie kan uitvoeren, het zal steeds een zoektocht op maat zijn naar de juiste combinaties van instrumenten en tools.

We vertrekken van een analyse van al de mogelijke kosten en baten en stellen op basis daarvan collectieve of individuele concepten voor en bieden tools en methoden aan om dit samen te stellen. Vervolgens worden bestaande ruimtelijke instrumenten aangeduid die dit mee kunnen helpen realiseren. Ontwerpprincipes tenslotte geven voeding aan de inrichting en het functioneren van de clusters.

## 4.4 VERVENING IN DE PRAKTIJK

### STAP 1 - MEERWAARDEN

Het eindsaldo is geen tastbaar geldbedrag, maar geeft wel een goed beeld van de **maatschappelijke meerwaarde** van de transformatie van onze steenwegen. De maatschappelijke baten zijn case per case sterk verschillend, en afhankelijk van uitgespaarde autokilometers, herkomst van klanten, impact op doorstroming op de steenweg en impact op ruimtelijke omgeving.

#### METHODIEK:

Een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) kwantificeert kosten en baten van de nieuwe toestand (na herlocalisatie van de retailers) ten opzichte van de huidige toestand. Hiervoor worden kengetallen uit de MKBA-methodiek gebruikt: kosten en baten

worden uitgezet in de tijd over een horizon van 30 jaar en teruggerekend naar een netto actuele waarde op vandaag, met een discontovoet van 4%.

#### VOLGENDE EFFECTEN WORDEN GEKWANTIFICEERD:

1. Toename in **ruimtelijke kwaliteit**:
  - meer open ruimte op zendende locaties
  - daling leegstand op ontvangende locaties
2. Toename/afname in **aantal km** gereden door klanten, met effecten op:
  - verlaagde emissie van CO2 en fijn stof
  - gedaalde geluidslast
  - verbeterde verkeersveiligheid
3. Toename/afname in **reistijd**:
  - voor klanten
  - voor passanten

Volgende baten zijn moeilijker te kwantificeren, maar zijn wel belangrijke argumenten om de verhuisoperatie van de betrokken retailpanden naar de ontvangende locaties te steunen:

- De **waarde van kernversterking**: naast daling van de leegstand, verhoogt de algemene leefbaarheid van de kernen
- De impact op de **algemene woon- en mobiliteitskeuze van klanten**: een duidelijke aanhoudende beleidskeuze om diensten en voorzieningen te voorzien op locaties met hoge knooppuntwaarde

Voor een retailer primeren **economische overwegingen** in de keuze van de locatie voor zijn zaak. Retail-Sonar heeft, vertrekkend vanuit dit economisch perspectief, opportuniteiten gedetecteerd voor herlocalisatie (op basis van het koopstromenmodel). Het koopstromenmodel illustreert de voordelen van het clusteren met andere retail, van vestiging op plekken met hoge knooppuntwaarde. Bovendien wordt economisch potentieel van leegstaande panden en verloederde gebieden opnieuw benut.

#### Case voorbeelden:

Rekenvoorbeelden tonen een maatschappelijke baat van ruim 3 miljoen euro voor de stad Sint-Niklaas, en een baat van 246.000 euro voor de stad Aarschot n.a.v. de voorgestelde herlocalisaties van baanwinkels.

<sup>7</sup> Eindrapport op websites van provincies Antwerpen, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant.

## STAP 2 – ACTOREN IN BEELD

De aanpak van herlocalisatiebewegingen op een steenweg houdt rekening met de volgende actoren op de respectievelijke steenweg; de gemeenten, de vastgoedeigenaars en de retailers-huurders.

De gemeente die een socio-economische vergunning uitreikt (omgevingsvergunning vanaf 01/08/2018), ontvangt jaarlijks een belangrijk fiscaal voordeel. Een ruwe rekenoefening van de meest significante parameters toont dat een gemiddelde gemeente al gauw 20 euro/ jaar voordeel heeft aan het vergunnen van 1 vierkante meter retail op haar grondgebied.

Het is dus noodzakelijk om vanuit het beleid te bekijken of de basis van deze ongelijkheid kan aangepakt worden zodat intergemeentelijk verevenen overbodig wordt.

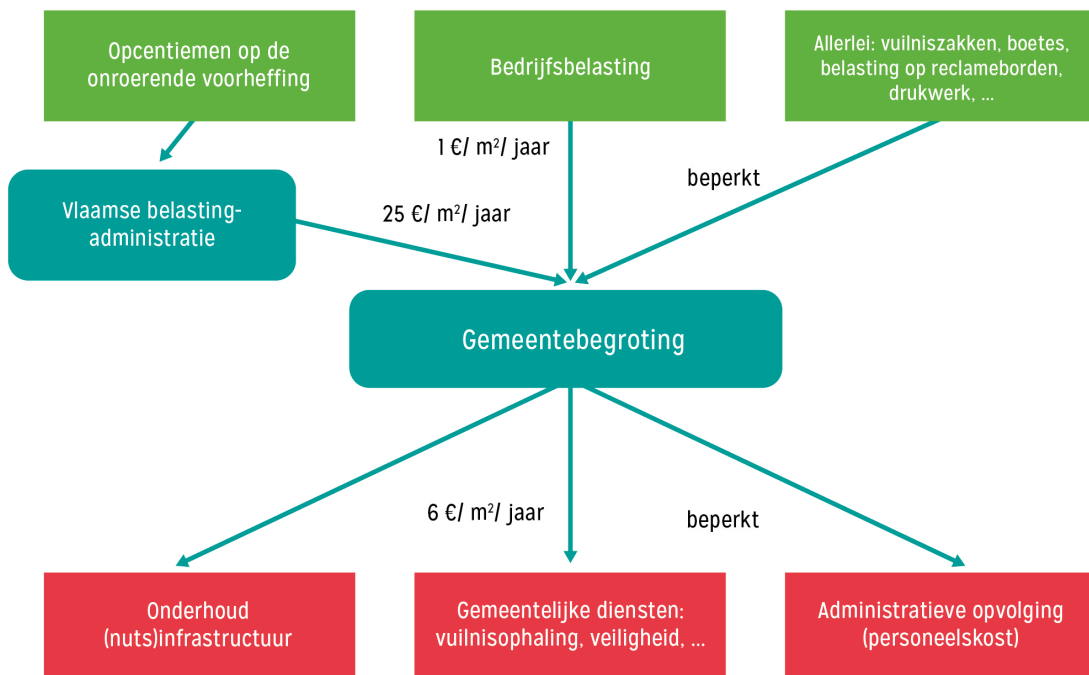
De **aanpak voor herlocalisatie** en het vereveningsmechanisme richten zich dus enkel op volgende doelgroepen:

- Eigenaars-retailers, de lokale zelfstandige (op de zendende locaties)

- Eigenaars-retailers, de winkelketen (op de zendende locaties)
- Eigenaars, de grotere vastgoedinvesteerder (op de zendende en ontvangende locaties)
- Eigenaars, de kleine belegger met een opbrengstrendement (op de zendende en ontvangende locaties)

In de zoektocht naar een aanpak voor herlocalisatie en naar een vereveningsmechanisme spreken we enkel vastgoedeigenaars aan. We houden het principe aan om niet tussen te komen in de relatie van vastgoedeigenaar met huurder, en dus geen lopende huurcontracten te ondermijnen.

Voor een aantal betrokken actoren zal zich een verevening opdringen. Echter, niet alle zendende locaties hebben recht op compensaties en niet op alle ontvangende locaties kan meerwaarde worden gegenereerd. Voor de actoren met recht op compensatie en voor de ontwikkelingslocaties waar sprake is van het verhogen van ontwikkelingsmogelijkheden, wordt in wat volgt naar een **instrumentarium voor faire verevening** gezocht.





## STAP 3 – INVENTARISEREN VAN AMBITIES EN WENSEN

De ambities van vastgoedeigenaars op **zendende locaties**:

- Dit zijn eigenaars van baanwinkels in no go zones of winkelarme zones, of van retailpanden met aanbod dat beter in de kern past dan in een cluster of andersom

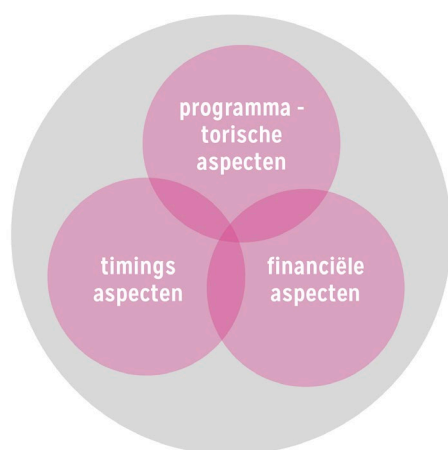
De ambities van vastgoedeigenaars op **ontvangende locaties**:

- Dit zijn eigenaars van leegstaande panden in de kern, van panden of gronden in buurten met hoge knooppuntwaarde maar lage plaatswaarde (vb. verloederde stationsomgevingen), nieuwe retailclusters / te verdichten retailclusters langsheen steenwegen

## STAP 4 – CONCEPT HERLOCALISATIE VORMGEVEN

### COLLECTIEF CONCEPT: HOE CLUSTEREN

Om het samenstellen van een projectcluster te illustreren, zijn volgende aspecten belangrijk:



**TIMELINE** van verhuisbewegingen, sloopactiviteiten en ontwikkelingsfasen, cash flows op zendende en ontvangende locaties uitzetten: de beschikbaarheid van de ontvangende locaties en het vertrek uit de zendende locaties moeten op elkaar afgestemd worden.

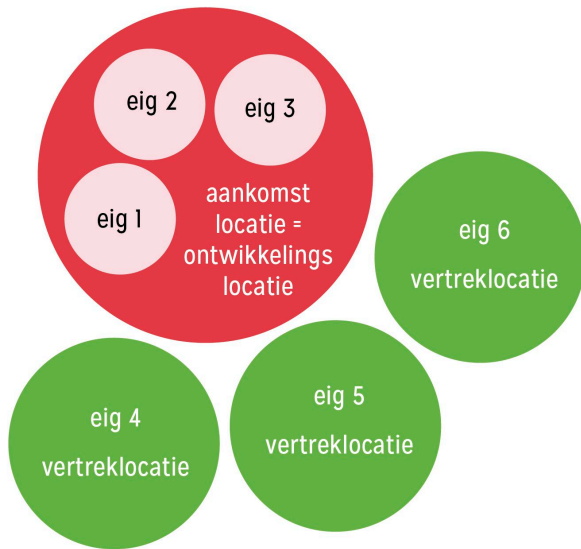


**FINANCIËLE ASPECTEN:** in een projectcluster die is samengesteld om financiële redenen wordt minstens een break-even van de financiële stromen nagestreefd. Dat betekent dat het deel van de gegenereerde meerwaarde dat op een faire manier kan worden afgeroomd op de ontvangende locatie, groter of gelijk moet zijn aan de som van de compensaties die nodig zijn om eventuele kosten op de zendende locaties binnen dezelfde cluster te dekken. Op de zendende locaties moet geraamd worden wat de waardedaling zal zijn. Dit kan via calculatietools. In de vormgeving van het collectief concept gaat het wel slechts om raming in grootteordes. De detaillering gebeurt in de vormgeving van de individuele concepten.

**PROGRAMMATORISCHE ASPECTEN:** indien activiteiten van zendende naar ontvangende locaties zullen herlocaliseren, is afstemming nodig met het programma van de ontwikkeling op de ontvangende locatie. De programmatorische aspecten en omvang van het ontwikkelingsprogramma zullen de financiële aspecten uiteraard ook sterk bepalen.

Indien de collectieve business case negatief is, dan moeten de deelprojecten op zendende en ontvangende locaties geëvalueerd en waar mogelijk geoptimaliseerd worden. Of moet de projectcluster anders samengesteld worden zodat het collectieve saldo alsnog positief wordt. De conceptvorming is een interactief proces.

## INDIVIDUELE CONCEPTEN VORMGEVEN



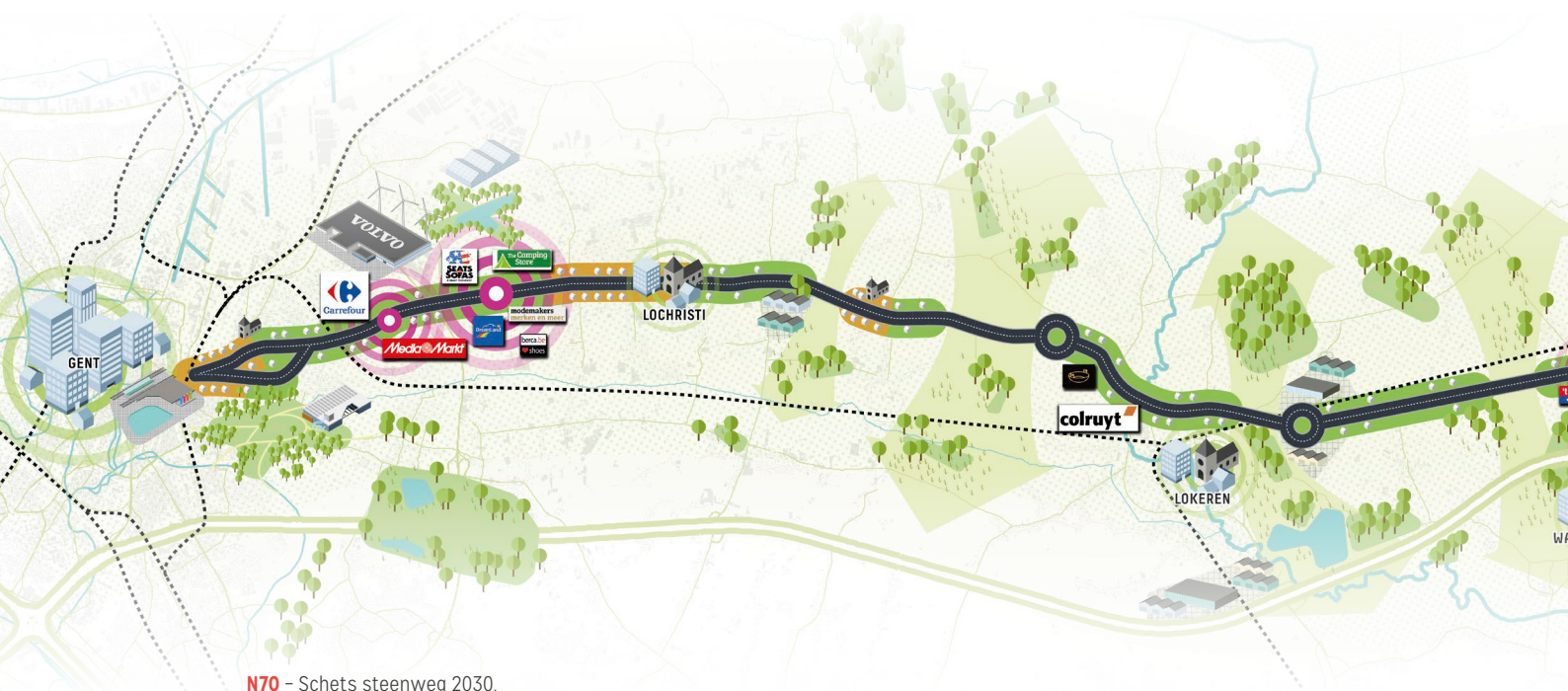
Voor elke eigenaar van de zendende en ontvangende locaties wordt een gedetailleerde business case opgemaakt. In het eindrapport worden calculatietools aangereikt waarmee men de residuele grondwaarde van zendende- en ontwikkelingslocaties in hoofdlijnen kan berekenen. Indien men deze doorrekening doet in huidige planningscontext en een tweede keer in een gewijzigde planningscontext, kan men ruwweg inschatten wat waardedaling of -stijging is van de betreffende grond.

Er wordt geëvalueerd of de business case positief is of niet voor de specifieke eigenaar.

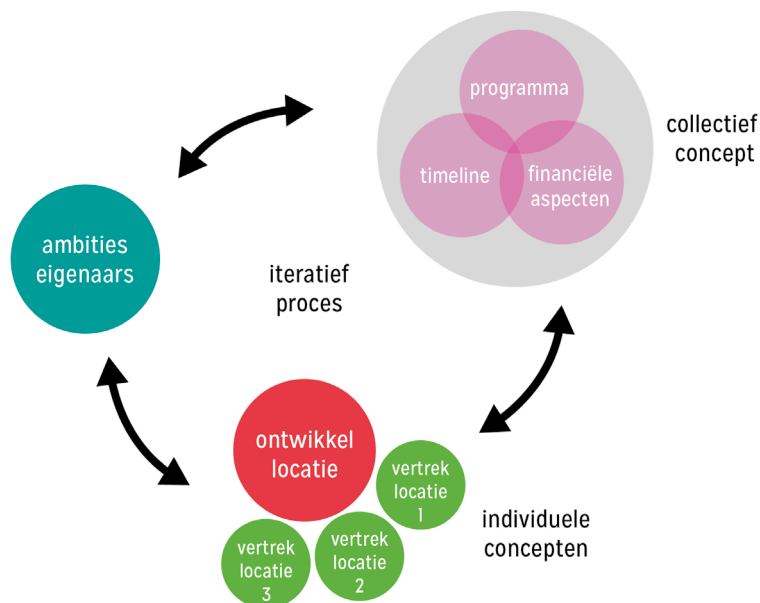
Voor de eigenaars van een ontwikkelingslocatie betekent het ontwerpen van een business case zoveel als het uittekenen van een gebiedsontwikkeling. Eigenaars bepalen mee de krijtlijnen van de ontwikkeling. Indien een eigenaar (of cluster van eigenaars) onvoldoende investeringscapaciteit heeft, kan er gedacht worden aan ondersteuning door de overheid bij de financiering voor de eventuele aanpassingswerken of ontwikkelingsactiviteiten op de ontvangende locatie. Dit zorgt ervoor dat de puzzel van het collectieve concept niet ineensluit bij deze schakel en de voortgang gegarandeerd blijft.

## STAP 5 - FINALISEREN VAN HET CONCEPT

De voorgaande drie stappen worden herhaald in willekeurige volgorde tot alle betrokken actoren zich in het individuele en collectieve concept kunnen vinden. Streefdoel is dat alle vastgoedeigenaren de nieuwe situatie finaal als een vooruitgang ervaren. Dit proces wordt bij voorkeur begeleid door een vakkundige **projectregisseur** en eventueel ook een financieel regisseur, die weet om te gaan met de grote belangen die spelen en die vanuit zijn neutraliteit het vertrouwen van alle betrokkenen kan genieten.



N70 - Schets steenweg 2030.



## 4.5 INSTRUMENTEN VOOR VEREVENING

### FOCUS BIJ HET ZOEKEN NAAR VEREVENINGS-INSTRUMENTEN

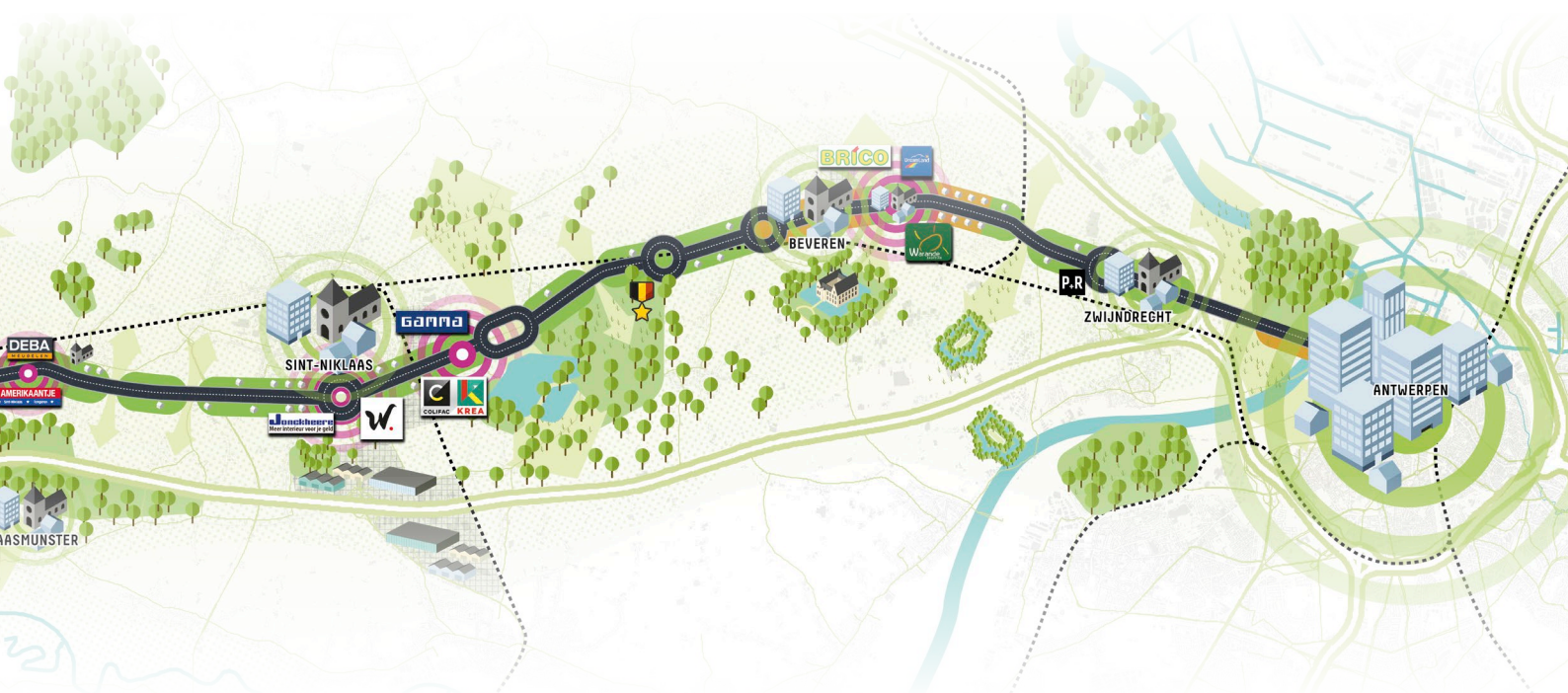
We zoeken naar vereveningsinstrumenten in de betekenis van mechanismen die cash flows organiseren, zodat herlocalisatie van detailhandel haalbaar wordt en waarmee op vrij korte termijn pilootprojecten kunnen aangevat worden.

### KERNVRAGEN BIJ DE KEUZE VAN EEN VEREVENINGSINSTRUMENT

→ **Meerwaarde.** Hoe kan de stijging van de grondwaarde op ontvangende locaties op een faire

manier afgeroomd worden indien bouwrechten worden verhoogd? Hoe kan de afgeroomde waarde worden ingezet op de zendende locaties waar sprake is van daling van de grondwaarde? Of voor overheidsinvesteringen die kernversterking en retailclustering met zich meebrengen?

→ **Ontvangende en zendende locaties linken.** Kunnen vereveningen tussen ontvangende locaties (meerwaarde) en zendende locaties (waardedaling) rechtstreeks plaatsvinden? Of is het aangewezen dan wel noodzakelijk om een tussenstap onder de vorm van een vehikel/fonds in te richten?



## EVALUATIE VAN BESTAANDE INSTRUMENTEN

Een aantal ruimtelijke instrumenten kunnen gebruikt worden om de verevening te realiseren. Het gebruik van de instrumenten is echter maatwerk, ook binnen de verschillende herlocalisatietrajecten<sup>8</sup>.

### STEDENBOUWKUNDIGE LASTEN IN NATURA

De ontwikkelaar op ontvangende locatie wordt bij vergunning opgelegd om panden op zendende locaties te slopen of ontwikkelde units aan te bieden aan eigenaars van zendende locaties aan verkoop/huurprijs lager dan marktprijs.

### STEDENBOUWKUNDIGE LASTEN OVV STORTING VAN EEN GELDWAARDE

De ontwikkelaar levert stedenbouwkundige lasten onder vorm van een financiële bijdrage aan de gemeente.

### PLANBATEN

Deze belasting op potentiële meerwaarde door bestemmingswijziging of wijziging van stedenbouwkundige voorschriften (voorontwerp Instrumentendecreet 12 januari 2018) is te betalen door de eigenaar op ogenblik van overdracht of op moment van toekennen omgevingsvergunning. Indien de oorspronkelijke eigenaar deelneemt in de ontwikkeling en zijn grond behoudt, zal hij de planbaten betalen. Indien de oorspronkelijke eigenaar zijn grond verkoopt aan de ontwikkelaar, zal deze laatste de planbatenheffing betalen.

Vanuit voorontwerp Instrumentendecreet (12 januari 2018) komen er ruimere mogelijkheden voor raming van de vermoede meerwaarde i.p.v. een vastgesteld kader, en naast meerwaarde door wijziging van bestemming wordt ook meerwaarde door wijziging stedenbouwkundige voorschriften meegenomen.

### VERHANDELBARE ONTWIKKELINGSRECHTEN (VOR)

Verhandelbare ontwikkelingsrechten vormen theoretisch een goed antwoord op de vraagstelling van verevening in deze context. In praktijk zijn er nog heel wat organisatorische en juridische drempels te overwinnen vooraleer dit instrument zijn toepassing

kan vinden op regionale schaal. Toepassing binnen een pilootproject op lokale schaal lijkt op korte termijn moeilijk haalbaar.

### HERVERKAVELING UIT KRACHT VAN WET MET RUP

Dit instrument biedt mogelijkheden om op lokaal schaalniveau tot een ruil van gebruik, eigendom en gebiedsbestemmingen te komen. Dit is dus een vertaling van de VOR op lokale schaal. De ruil kan bijvoorbeeld een omzetting van bebouwbaar gebied naar een open ruimtebestemming betreffen in combinatie met een verdichting en herverkaveling binnen een ander reeds bestaand bebouwbaar gebied, met een aangepaste eigendomssituatie.

### GRONDPOSITIE OF PARTICIPATIE VAN DE OVERHEID IN DE ONTWIKKELING

In geval de overheid grondpositie heeft of participeert in de ontwikkeling, komt de meerwaarde uit ontwikkeling rechtstreeks bij de overheid terecht op ogenblik van verkoop grond aan ontwikkelaar of op ogenblik van verkoop aan de eindgebruiker. Dit kan ook uitgelokt worden door als overheid strategisch gronden op te kopen.

### TRAJECT 'COMPLEXE PROJECTEN'

Deze procedure creëert mogelijkheden om aspecten van verevening (tussen zendende en ontvangende locaties) onderling aan elkaar te linken. Het 'complexe projecten-traject' laat toe de basisprincipes voor verevening in één 'voorkeursbesluit' op te nemen.

Samenwerkingsovereenkomsten kunnen worden gebruikt om de kosten van kwaliteitsverbeteringen in welbepaalde gebieden te financieren.

---

<sup>8</sup> In algemeen rapport worden deze uitgebreid beschreven en de potenties ervan toegelicht.

## EVALUATIE INSTRUMENTEN

Een deel van de hierboven genoemde instrumenten leggen geen link tussen ontvangende en zendende locaties in die zin dat een financiële stroom of voordeel in natura niet rechtsreeks tussen hun respectievelijke eigenaars kan stromen. Deze instrumenten vragen een tussenstap via een vehikel, fonds of bovenlokale samenwerking, om met de meerwaarde vanuit ontvangende locaties te kunnen compenseren op zendende locaties en eventuele overheidsinvesteringen te kunnen dekken. Een vehikel of fonds levert het voordeel om tussen schaalniveaus te kunnen schakelen.

De instrumenten die wel de mogelijkheid bieden op lokaal schaalniveau linken te leggen tussen zendende en ontvangende locaties, hebben meer potentieel voor toepassing<sup>9</sup>.



<sup>9</sup> De eis vanuit voorontwerp Instrumentendecreet voor het instrument 'stedenbouwkundige lasten', dat de last (zendende locatie) gelinkt moet zijn aan het vergunde project (ontvangende locatie), is niet vervuld in deze context. Het 'complexe-projecten traject' zou deze drempel mogelijk kunnen overwinnen.

Het instrument herverkaveling uit kracht van wet, dat een variant vormt op VOR, heeft nog geen toepassing in stedelijke context gekregen, maar biedt mogelijkheden om met een pilootproject op in te zetten in deze context.

## 4.6 ONTWERPPRINCIPES

Het verdient aanbeveling om een streefbeeld op te maken voor het geheel van de steenweg, om zo te komen tot een samenhangende mobiliteitsstructuur. De verschillende lagen in het ontwerp, moeten er harmonisch samenvallen: ruimtelijk ritme met duidelijke overgangen en aangepaste snelheidsregimes, een sterke groenstructuur met eigen karakter binnen of buiten de kernen, een materialen- en verlichtingsconcept die beiden hetzelfde ritme aanhouden.

### AANDACHTSPUNTEN:

- Ruimtelijk is het ritme van belang, met de afwisseling van steenwegen in de open ruimte, met de overgangszones naar de doortochten doorheen de kernen langs de steenweg. Dit ritme moet zich vertalen in de inrichting
- In eerste instantie moet de blauw-groene structuur opgewaardeerd worden
- De zichten van op de steenweg naar de open ruimte maximaal vrijwaren en waar mogelijk herstellen. Nog onbebouwde percelen blijven dus best open, waar de lintbebouwing kan teruggeschroefd worden, wordt het nog beter
- Op vlak van mobiliteit moet vlotte en veilige doorstroming opnieuw maatgevend zijn, niet alleen voor auto's, maar ook voor het openbaar vervoer. Dat veronderstelt een aangepast snelheidsregime (trager in de doortochten), met duidelijke ruimtelijke overgangen van de ene deelzone naar de andere
- Buiten de bebouwde kom vraagt dat lichtengeregelde kruispunten om voetgangers vlot te laten oversteken, in de doortocht primeert de kwaliteit van de publieke ruimte. Het verkeer is er te gast, als het traag genoeg verloopt (30 km/u) is gemengd verkeer in principe geen probleem
- Buiten de kernen moet veilig fietsen wél gescheiden worden van de rijweg zelf (door de bomenrij, een gracht of beiden). Ook het beperken van de in- en uitritten naar aanpalende functies is voor fietsers een conditio sine qua non

Op perceelsniveau, en zeker in de ontwikkeling van een concentratie van detailhandel in clusters, komen dezelfde **ontwerpprincipes** terug naar voor:

- Groen-blauwe dooradering, doorzichten naar het landschap en eventuele groenbuffers, groenaanplantingen op het terrein zelf
- Aandacht voor de architecturale kwaliteit van de gebouwen (met eenheid qua inrichting van buitenruimte, meubilair, reclame, enz.)
- Geconcentreerde in- en uitritten, gecombineerde parkeergelegenheid (liefst nog ondergronds of op het dak, wat het ruimtelijk rendement sterk verhoogt)
- Scheiding van bezoekersstromen met laden en lossen
- Veilige oplossingen voor voetgangers, fietsers en gebruikers van het openbaar vervoer

## 4.7 ACTIEPLANNEN

Om de intergemeentelijke visie op de steenweg te realiseren en sturend te kunnen optreden in het locatiebeleid van detailhandel, is het noodzakelijk om de daad bij het woord te voegen en een actieprogramma tegelijk met de visie op tafel te leggen. De intergemeentelijke visie is het kompas, de uitvoering ervan zal vanzelfsprekend nog veel overleg, vormen van afstemming en soms ook bijsturing vragen.

Het actieplan is de 'afsprakenbundel' tussen de verschillende partners van het project, om met de opgebouwde kennis én instrumenten de visie te realiseren op het terrein. Zowel naar doelstellingen, aanpak, samenwerking, timing en budget, worden afspraken geformuleerd en door de betrokken besturen bekrachtigd.

Stap per stap kunnen provincies en gemeenten de acties deels gezamenlijk en deels op gemeentelijk niveau in uitvoering brengen. Alle beleidsniveaus hebben een rol op te nemen om een steenweg opnieuw leefbaar te maken.



We onderscheiden **drie niveaus** van acties:

### BOVENGEMEENTELIJKE ACTIES

Dit zijn acties die voor de gehele steenweg van toepassing zijn. De provincie neemt in deze acties het initiatief. Voorbeelden zijn de juridische verankering van de visie of communicatie over het project naar onder meer retailers en de retailsector.

### GENERIEKE ACTIES

Deze acties behandelen een gelijkaardige uitdaging op verschillende plaatsen van de steenweg, al of niet gemeentegrensoverschrijdend. Verschillende gemeenten en/of provincies kunnen hierbij een rol spelen ter realisatie. Voorbeelden hiervan zijn de opmaak van strategisch commerciële plannen, de concrete planning en invulling van de clusters, acties en instrumenten voor kernversterking of versterking van de open ruimte, of mobiliteitsacties.

### SPECIFIEKE ACTIES

Deze acties zijn specifiek gericht op een gemeente. Ze behandelen concrete, lokale problematieken zoals de lokale publieke ruimte of individuele handelsvestigingen en worden meestal door de gemeente zelf uitgevoerd.

Deze acties hoeven niet steeds voort te vloeien uit de opbouw van de visie. Ook acties die een andere oorsprong hebben, maar de visie mee uitvoeren of versterken, kunnen opgenomen worden. Niet enkel versterkt dit het actieplan als geheel, ook voor de individuele acties kan dit een herbevestiging betekenen.

## 5 KNIPPERLICHTEN



Knipperlichten zijn er om de aandacht scherp te stellen en te voorkomen dat uit de bocht wordt gegaan. De veelheid maar vooral verscheidenheid van partners rond de tafel, vraagt om een zeer rechtlijnige aanpak.

### 5.1 COMMUNICATIE – OPEN EN GESLOTEN – STAAT VOOROP

Willen de betrokken lokale besturen komen tot een gezamenlijke toekomststrategie van de steenweg, dan dient er openlijk met elkaar gecommuniceerd te worden. Verwachtingen en mogelijkheden, maar ook pijnpunten dienen op tafel te worden gelegd.

Tegelijkertijd impliceert deze openheid dat de gesprekken in vertrouwen onder elkaar kunnen gebeuren en dat de uitkomst ervan, zolang deze niet definitief is, niet openbaar wordt gemaakt. Enige beslotenheid is geboden; voorzichtig aftoetsen bij andere betrokken partijen, kan wel.

### 5.2 CARPOOLEN MET STAKEHOLDERS

Het betrekken van diverse actoren is noodzakelijk om een succesvol overlegkader op te zetten. Wel kan een gefaseerde aanpak een goede instap geven aan de betrokken lokale besturen. Eerst het algemene kader op de rail zetten om naderhand het overleg met de stakeholders uit te breiden. Indien niet, blijven we hangen in een denkproces en wordt de realisatie van de leefbare steenweg bemoeilijkt of onzeker. Retailers, vastgoedeigenaars, projectontwikkelaars, vervoersmaatschappijen, zelfs belangengroepen worden betrokken partijen. We bereiken samen de aankomst!

### 5.3 OPGELET VOOR SPOOKRIJDERS

Er is tijd nodig om de volledige route uit te rijden. Alertheid is geboden om van bij de start van het proces een aantal uitgangspunten te respecteren. Eens de toekomstvisie en -strategie zijn afgesproken, dienen alle partijen zich hieraan te houden. Dit is niet evident. Zolang de genomen beslissingen niet juridisch verankerd zijn, blijft het opletten. Bovendien blijft het ook uitkijken voor beslissingen van andere partijen; partijen die niet onmiddellijk betrokken zijn bij de opwaardering van de steenweg. Hun handelen kan een invloed hebben op de (verdere) ontwikkeling van de steenweg; zij kunnen alsnog beslissingen nemen die de ontwikkelingsperspectieven van de segmenten ondermijnen.



## 6 WEGENWACHT



De steenweg leefbaar houden of maken op het vlak van wonen, bedrijvigheid en mobiliteit enerzijds, en de handelskern versterken anderzijds, zijn twee grote uitdagingen voor steden en gemeenten. Het ruimtegebruik dient op diverse aspecten optimaal te worden ingevuld. De provincie heeft de nodige data en expertise om de besturen hierbij te begeleiden en ondersteunen:

- Het provinciale detailhandelsbeleid dient als leidraad voor de lokale overheden om hun detailhandelsplan verder uit te werken<sup>10</sup>
- Voor elke gemeente wordt jaarlijks een gemeentelijke feitenfiche detailhandel gepubliceerd: gedetailleerde informatie over het winkelaanbod en de koopstromen zijn gebundeld. Deze gegevens worden gepubliceerd via de portaal-site [www.detailhandelvlaanderen.be](http://www.detailhandelvlaanderen.be) en via de website [www.provincies.incijfers.be](http://www.provincies.incijfers.be) vanaf juni 2018
- Elke gemeente krijgt gratis en rechtstreeks toegang tot het online winkeldatabestand van Locatus. Deze databank wordt jaarlijks en voor alle steden en gemeenten geactualiseerd
- Via het instrument RetailCompass becijfert de provincie elke vraag van een gemeente m.b.t. de impact van nieuwe winkels of uitbreidingen van grootschalige detailhandel. Er wordt berekend wat de invloed is op het bestaande winkelaanbod en de koopstromen
- De bovengemeentelijke steenwegvisie kan in een PRUP - provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan - worden verankerd
- Standby begeleiding wordt vanuit de provincies in diverse formules aangereikt

<sup>10</sup> Interprovinciale visie detailhandel te raadplegen op de provinciale websites.





**SAMEN ONDERWEG NAAR DE VLAAMSE  
STEENWEG VAN MORGEN?**



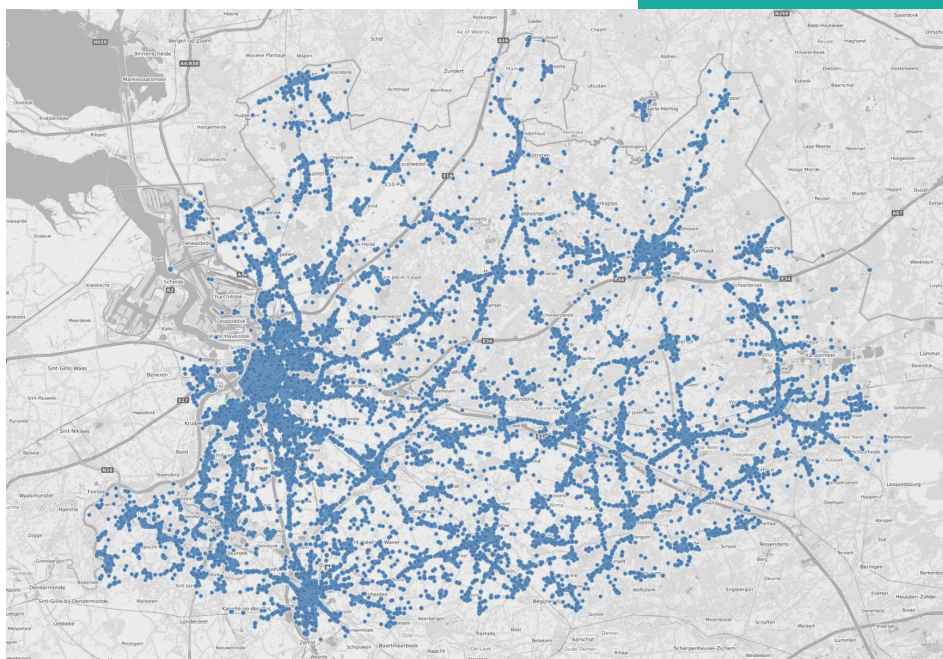
## 7 TOT SLOT

### WE VOLGEN DE WEG VOORUIT

**VERANDERING** is er nog nooit gekomen door op bekende aloude paden te blijven lopen. Een uitdaging aangaan om de toekomst te sturen naar een ander spoor, vraagt om stappen te zetten op ongekende paden. Het anders doen dan al de tijd tevoren. Pionieren is hier de boodschap. Met de aanpak van de N10 en N70 nemen de gemeenten een pioniersrol op en stellen een voorbeeld aan de vele collega-gemeenten langs bijna evenveel steenwegen die aan verandering toe zijn.

Waar je gaat langs Vlaamse wegen, overal kom je retail tegen ...

De uitdaging is dus groot. Zeker als gemeenten en provincies over hun grenzen heen samenwerken, kan je steenweg er in de toekomst anders uitzien. Er bestaat geen pasklaar antwoord, maar we hopen jullie met het voorbeeld van de N70 en de N10 alvast te inspireren en aan te zetten tot actie. En met deze leidraad als routeplan kan je er morgen al aan beginnen!



Retailkaart van provincie Antwerpen: elke stip is een winkel.

## Colofon

Deze leidraad werd opgemaakt naar aanleiding van het EFRO-project 'Baanwinkels en gemeenten op één lijn', waar de provincies Antwerpen, Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant samen met de respectievelijke steden en gemeenten op de N10 (Aarschot-Lier) en de N70 (Antwerpen-Gent) een toekomstvisie uitwerkten voor hun steenweg.

Dit project wordt mede gefinancierd door het Europees fonds voor Regionale Ontwikkeling voor € 287.308 en het Hermesfonds voor €143.154 en de provincies Antwerpen, Oost-Vlaanderen en Vlaams-Brabant.

Verantwoordelijke uitgever: Maarten Puls, Departementshoofd Welzijn, economie en plattelandsbeleid, provincie Antwerpen.



