



Vlaanderen
is omgeving

© Ewald Wauters

Transformaties van Panden in Vlaanderen

▴ Ruimtelijke analyse

DEPARTEMENT
OMGEVING

omgevingvlaanderen.be



COLOFON

Departement Omgeving
Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel

verantwoordelijke uitgever: Peter Cabus, secretaris-generaal Departement Omgeving,
Koning Albert II-laan 20 bus 8, 1000 Brussel

illustraties: Verwerkte gegevens van het vergunningsregister peiljaar 1995 en 2015,
Departement Omgeving, verwerking Tractebel

Coverfoto: Ewald Wauters

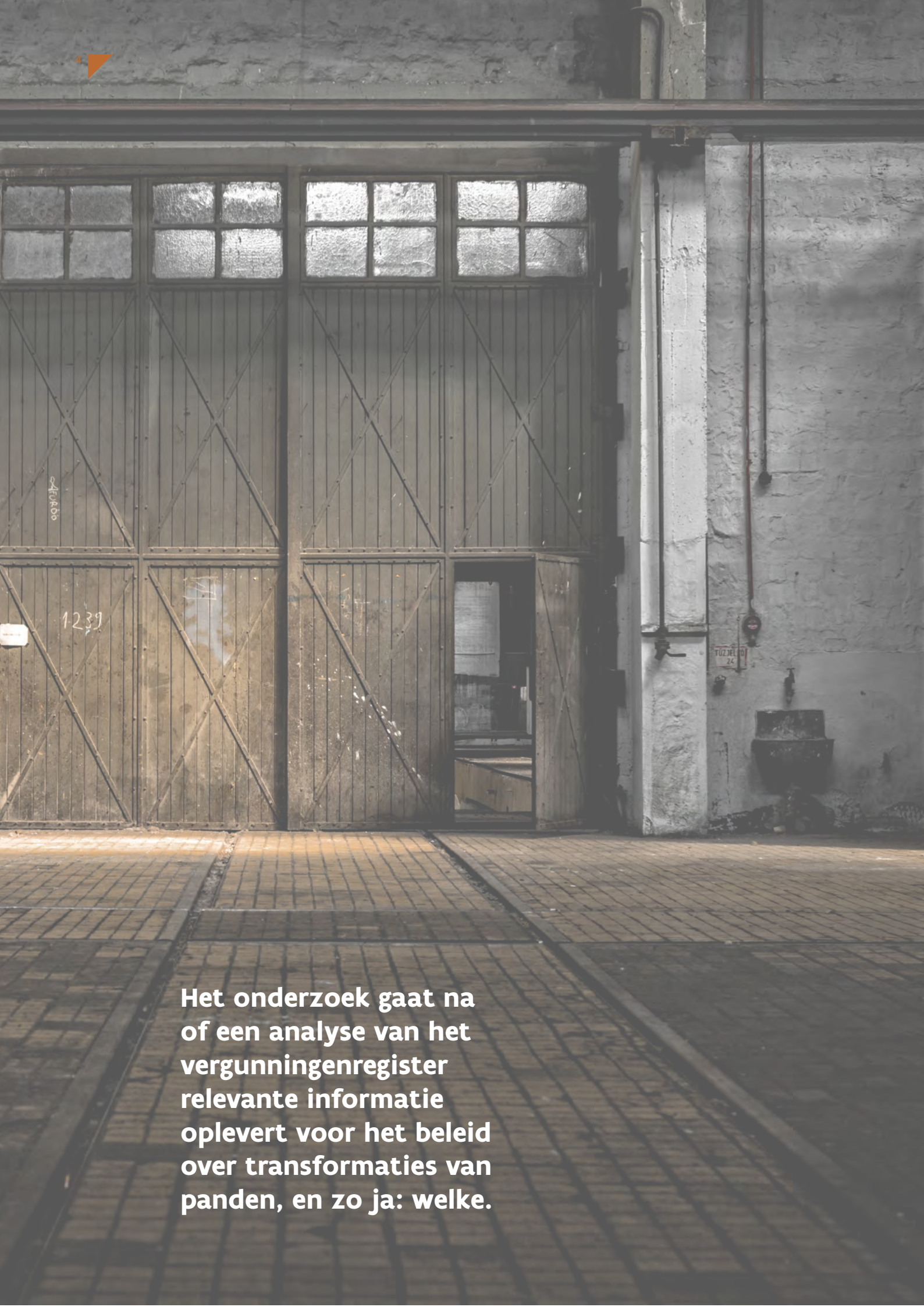
PARTNERS

DEPARTEMENT
OMGEVING



Inhoudstafel

INLEIDING	5
BEPERKINGEN VAN DE GEBRUIKTE METHODIEK	6
WONEN	7
NIEUWBOUW NEEMT AF TEN OPZICHTE VAN TRANSFORMATIES	7
MEER DAN 50% VAN DE TRANSFORMATIES IN VERSTEDELIJKT GEBIED	7
DE AANWEZIGHEID VAN VOORZIENINGEN SPEELT EEN BELANGRIJKERE ROL DAN OPENBAAR VERVOER	12
CONCLUSIE	12
WERKEN	13
KANTOREN EN DIENSTEN I.F.V. "KNOOPPUNTWAAARDE VAN HET COLLECTIEF VERVOER" EN "VOORZIENINGENNIVEAU"	13
BEDRIJVEN SLUITEN SLECHT AAN BIJ KNOOPPUNTEN COLLECTIEF VERVOER EN BESTAANDE VOORZIENINGEN	15
ROBUUSTE OPEN RUIMTE & GROENBLAUWE ADERS	18
AANBEVELINGEN	18
CONCLUSIE	18



**Het onderzoek gaat na
of een analyse van het
vergunningenregister
relevante informatie
oplevert voor het beleid
over transformaties van
panden, en zo ja: welke.**

Ruimtelijke analyse van transformaties van panden in Vlaanderen

De studie 'Ruimtelijke Analyse van Transformaties van Panden in Vlaanderen' wil inzicht verwerven in de mate waarin de transformaties van panden zich voordoen. Daarbij kijkt het zowel naar de aard van de transformatie als de locatie. Als definitie voor transformatie hanteren we 'het veranderen van functie of een wijziging binnen eenzelfde functie van een pand op een bepaald moment in de tijd'.

De studie vertrekt van de analyse van het vergunningenregister. Er werden twee peiljaren ter beschikking gesteld, 1995 en 2015. Voor beide peiljaren werd op de dossierbeschrijving van de vergunningsaanvraag een tekst-mining algoritme toegepast door het departement Omgeving om de oorspronkelijke en actuele functies van de panden te bepalen. De studie neemt de resultaten van deze analyse over. Daarnaast wordt de data gelinkt met een aantal andere databases en ruimtelijke datasets (bv. Erfgoedbank, ruimtebeslag, gewestplan, knooppuntwaarde ...).

Het onderzoek werkt toe naar 2 finaliteiten. Enerzijds gaat het na of het mogelijk is om op basis van een analyse van het vergunningenregister, en meer bepaald via analyse van de dossierbeschrijving, betrouwbare analyses uit te voeren. Anderzijds wordt nagegaan of de vastgestelde transformaties het toekomstige beleid ondersteunen (verhogen ruimtelijk rendement, vrijwaren open ruimte, ...) dan wel tegenwerken. Er wordt onderzocht of zich bepaalde evoluties aftekenen in de transformaties, waardoor toekomstige transformaties voorspeld (en indien mogelijk bijgestuurd) kunnen worden.

Beperkingen van de gebruikte methodiek

Het gebruik van vergunningenregisters om transformaties vast te stellen is minder vanzelfsprekend dan het lijkt. De dossierbeschrijving is een vrij tekstveld waarin de aard van de vergunning beschreven wordt. Er is geen eenduidigheid in de gebruikte terminologie en de verschaft gegevens. Daarom wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de tekstanalyse die voorafgaandelijk door het Departement Omgeving werd uitgevoerd.

Daarbij werd in de dossierbeschrijving van de aanvraag gezocht naar termen die een indicatie vormen voor de transformatie. Meer specifiek werd gezocht naar de originele functie en de actuele functie (actuele functie is de functie na de transformatie), het aantal wooneenheden e.d.m.. Tijdens het onderzoek werden enkele zwakheden in deze analyse geconstateerd, die niet tijdens het onderzoek konden gecorrigeerd worden.

Daarnaast is de locatie van de transformatie gebaseerd op de centroiden van het kadastraal perceel van de vergunningsaanvraag. De centroiden duiden dus niet noodzakelijk de positie van het pand aan, wat tijdens het overleggen met andere geografische lagen fouten kan introduceren. Naast het feit dat de centroiden niet noodzakelijk overeenkomen met de locatie van het pand, moet hierbij ook de evolutie van het perceel in rekening gebracht worden. Indien een perceel gesplitst wordt, wordt de transformatie arbitrair aan één der nieuwe percelen toegekend.

De gebruikte basisinformatie en de analyses tonen dus zekere tekortkomingen. De resultaten van dit onderzoek mogen niet geïnterpreteerd worden als een exacte weergave van het aantal transformaties en de aard hiervan. Zo is voor woningen de verhouding nieuwbouw/transformaties zeker overschat. De methode laat wel toe naar de grote lijnen in de transformaties te zoeken. Verdere verfijning van de input data is in de toekomst zeker mogelijk zodat betere resultaten kunnen bekomen worden.

Wonen

Nieuwbouw neemt af ten opzichte van transformaties

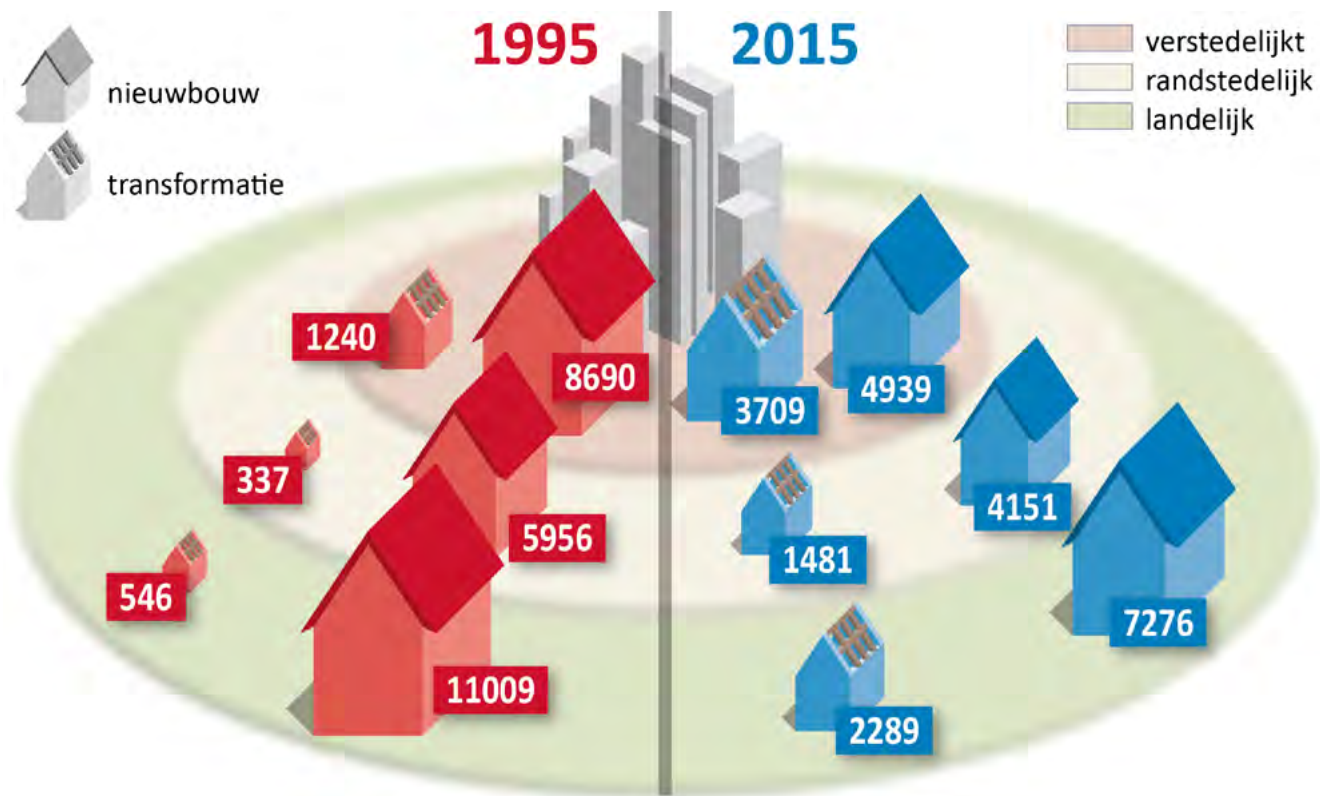
Daar waar in 1995 nieuwbouw goed was voor 90% van de aangevraagde wooneenheden, was dit in 2015 teruggevallen tot 2/3. De relatieve toename van het aandeel wooneenheden t.g.v. transformatie t.o.v. nieuwbouw wordt ook in andere studies vastgesteld. Wel stellen we vast dat dit percentage waarschijnlijk een overschatting is van het percentage nieuwbouw, vergeleken met de resultaten uit ander onderzoek, zoals het Ruimterapport Vlaanderen. Een mogelijke verbetering van het tekst-mining algoritme kan het verschil zeker gedeeltelijk wegwerken. We zien ook een toename van het aantal wooneenheden per dossier, wat mogelijk wijst op een verdichting.



Meer dan 50% van de transformaties in verstedelijkt gebied

Er is, tussen beide peiljaren en zeker voor nieuwbouw, weinig verschuiving tussen de spreiding van aanvragen voor wooneenheden tussen stedelijk, randstedelijk en landelijk gebied. De creatie van nieuwe wooneenheden door transformaties is voor 58% in 1995 en 50% in 2015 gelegen in een verstedelijkt gebied; voor nieuwbouw bevindt het grootste percentage zich echter in landelijk gebied (43% en 44% voor respectievelijke peiljaren, t.o.v. 34% en 30% respectievelijk in verstedelijkt gebied). Voor 2015 vinden we dat er in totaal 9565 wooneenheden worden gecreëerd in landelijk gebied, tegenover 8648 in verstedelijkt gebied. De evolutie naar meer transformaties t.o.v. nieuwbouw neemt in de drie type-gebieden toe.

figuur 1:
 Spreiding van aanvragen voor wooneenheden door nieuwbouw en
 transformatie over landelijk, randstedelijk en verstedelijkt gebied¹

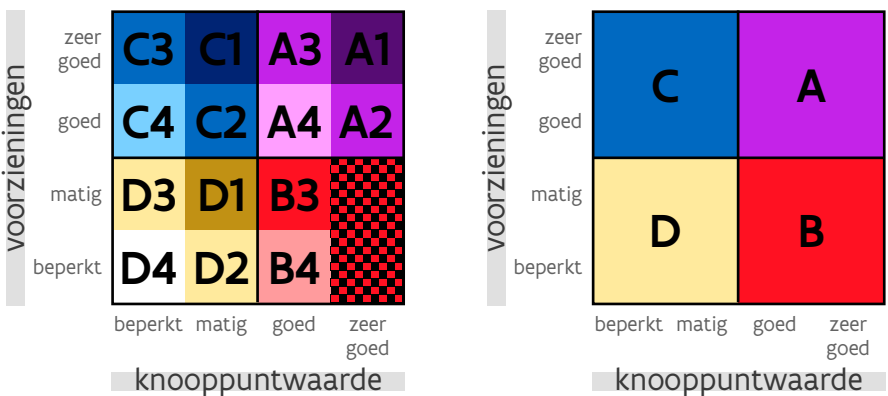


¹ Afbakening van de verstedelijkte gebieden, Randstedelijke gebieden en landelijke gebieden, Departement Omgeving, 2008

Concept knooppuntwaarde

Vlaanderen streeft naar het concentreren van nieuwe woonontwikkelingen op locaties die goed bereikbaar zijn met het openbaar vervoer (knooppuntwaarde) en gelegen zijn dicht bij voorzieningen. Daarvoor maken we gebruik van de studie “Ontwikkelingskansen op basis van knooppuntwaarde en nabijheid voorzieningen”, waarbij zowel voor de criteria “knooppuntwaarde van het collectief vervoer” als “voorzieningenniveau” een score werd bepaald en samengevat in onderstaande figuur.

Kwadrant A betreft locaties waar we zowel een goed tot zeer goed voorzieningenniveau hebben als goed tot zeer goede knooppuntwaarde openbaar vervoer. Dit zijn locaties waar de woonontwikkeling bij voorkeur geconcentreerd wordt. We merken daarbij op dat de studie data van 2015 gebruikt. Zeker voor voorzieningen zou de situatie in 1995 verschillend kunnen zijn.

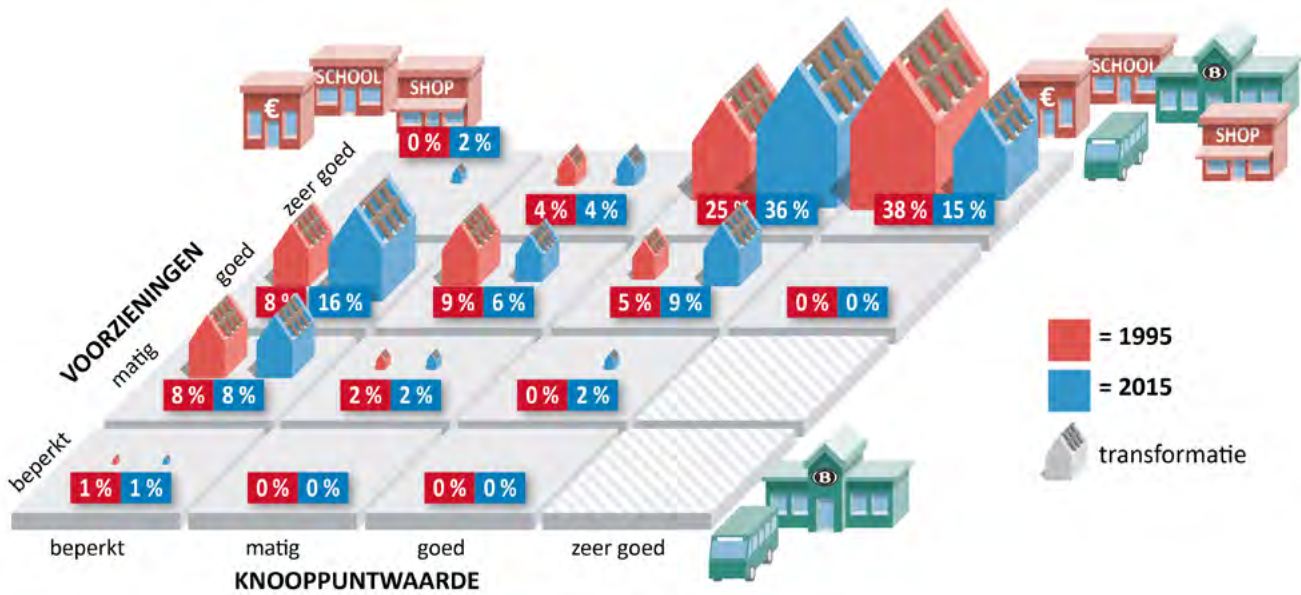


Bron: Verachtert, E., I. Mayeres, L. Poelmans, M. Van der Meulen, M. Vanhulsel, G. Engelen (2016). Ontwikkelingskansen op basis van knooppuntwaarde en nabijheid voorzieningen, eindrapport, studie uitgevoerd in opdracht van Ruimte Vlaanderen., figuur 42

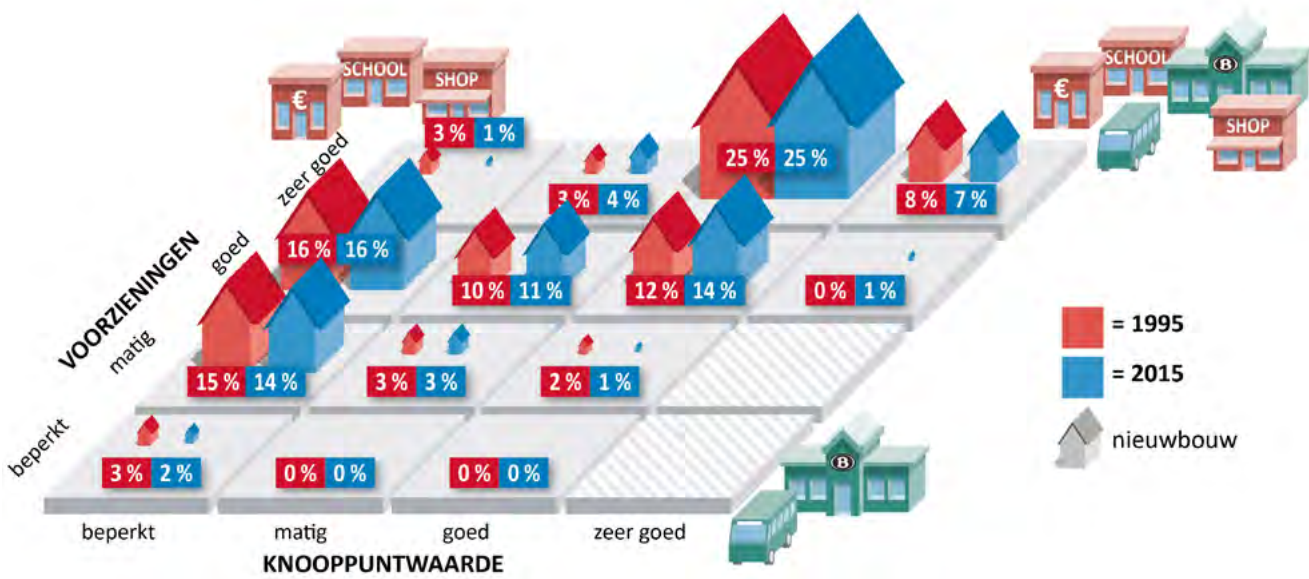
Transformaties zijn vaker beter gelegen

De relatieve toename van wooneenheden in kwadrant A voor de synthese knooppuntwaarde en voorzieningen is merkkelijk hoger door transformaties dan door nieuwbouw, en dit voor beide peiljaren. Voor 1995 ligt 68% van de transformaties in gebieden met goede tot zeer goede voorzieningen en met goede tot zeer goede knooppuntwaarde openbaar vervoer, voor 2015 is er een lichte afname maar ligt dat percentage nog steeds op 60%. Voor nieuwbouw vinden we anderzijds iets minder dan 50% (45% voor 1995; 46% voor 2015) in kwadrant A terecht komt. Volgende figuren tonen aan dat er soms wel wat verschuivingen zijn *binnen* de kwadranten zelf, maar weinig verschuiving *tussen* de kwadranten, wat wijst op weinig evolutie in de keuze van de Vlaming voor de locatie van zijn woning.

figuur 2:
 Evolutie transformatie wooneenheden tussen 1995 en 2015 i.f.v. synthese knooppuntwaarde




figuur 3:
 Evolutie nieuwbouw wooneenheden tussen 1995 en 2015 i.f.v. synthese knooppuntwaarde



De aanwezigheid van voorzieningen speelt een belangrijkere rol dan openbaar vervoer

Voor beide peiljaren bevinden zich respectievelijk 89% en 88% van de transformaties naar woningen en 77% en 79% van de nieuwbouwprojecten in gebieden met een goed tot zeer goed voorzieningsniveau (kwadranten A en C). Meer dan de helft van de transformaties vinden plaats op locaties met een goede tot zeer goede knooppuntwaarde en zeer goede voor-

zieningen. Kwadrant C betreft locaties met een lage knooppuntwaarde voor vervoer, maar wel met goede voorzieningen. We zien toch nog vrij grote percentages in dit kwadrant, zeker voor nieuwbouw (32% voor beide peiljaren). Dit kan duiden op het belang dat aan voorzieningen wordt gehecht bij de woonplaatskeuze.



Niet zozeer het gevoerde beleid, dan wel de juridische mogelijkheid om een vergunning te bekommen bepaalt de aard en locatie van de aanvragen.

Conclusie

Wonen en woonbeleid staat sinds oudsher centraal in het Vlaamse ruimtelijk beleid. Buiten het toenemen van transformaties t.o.v. nieuwbouw, zien we weinig evolutie in de locatie van de woningkeuze van de Vlaming. Nog steeds komt het gros van de nieuwe wooneenheden terecht in landelijk en randstedelijk gebied. Deze vaststelling kan eenvoudig worden gerelateerd aan de woonwens van Vlaamse gezinnen, zoals die o.m. naar voor kwam in de woonsurvey 2018².

Dit duidt op het feit dat niet zozeer het gevoerde beleid een invloed heeft op de aangevraagde vergunningen, dan wel de juridische mogelijkheid om een vergunning te krijgen. Daardoor blijft bv. nog veel nieuwbouw in landelijk gebied mogelijk, waar de knooppuntwaarde voor vervoer meestal beperkt is.

² 'Gevraagd naar hun voorkeur voor verschillende woningtypes antwoordt 72% het liefste in een open of halfopen woning te wonen, 10% zou het liefste een rijwoning betrekken en 17% een appartement of studio. De favoriete woonplaats is voor slechts één op drie huishoudens een stad of de kern van een dorp en één op drie verkiest het platteland'. (Steunpunt Wonen (2019): Woonsurvey 2018)

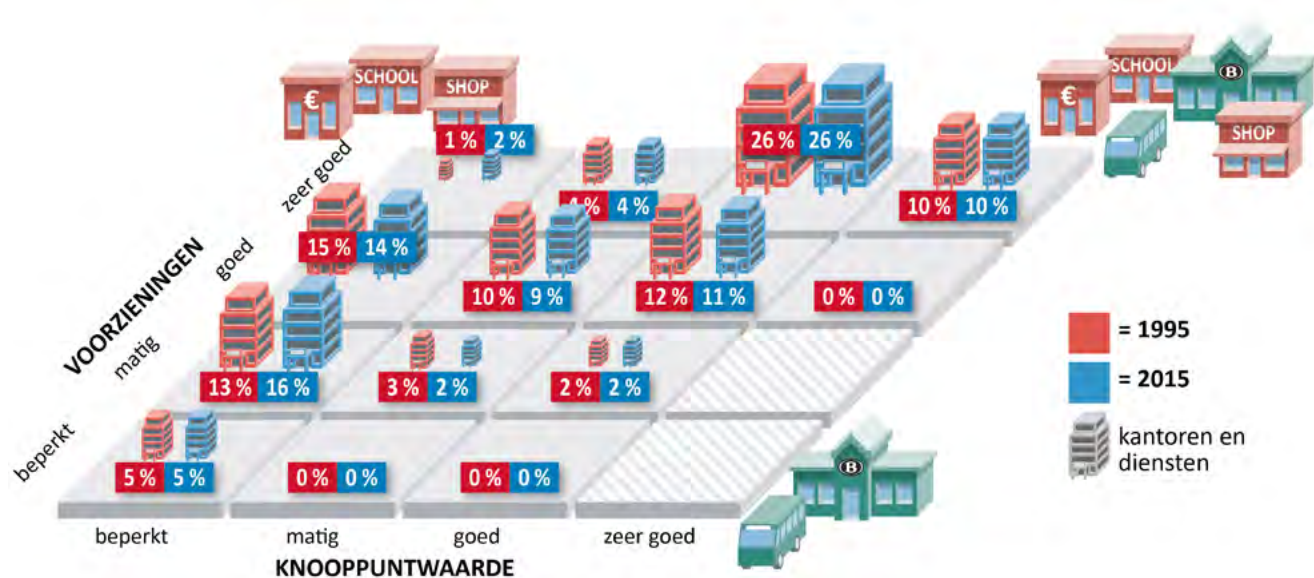
Werken

Onder de noemer 'werken' werden zowel vergunningsaanvragen voor bedrijven, kantoren en diensten als detailhandel onderzocht. Het aandeel van transformaties is ook hier aanzienlijk hoger in 2015 dan in 1995. Zo vinden we dat voor kantoren & diensten het aantal nieuwbouwdossiers relatief vermindert van 75% naar 28% t.o.v. transformaties tussen beide peiljaren, voor detailhandel van 61% naar 16% en voor bedrijvigheid van 84% naar 36%. De meerderheid van de transformaties vindt plaats binnen de sector. Daarnaast heeft ongeveer 1/3 van de transformaties naar diensten en kleinhandel een oorsprong als woonfunctie.

Kantoren en diensten i.f.v. "knooppuntwaarde van het collectief vervoer" en "voorzieningenniveau"

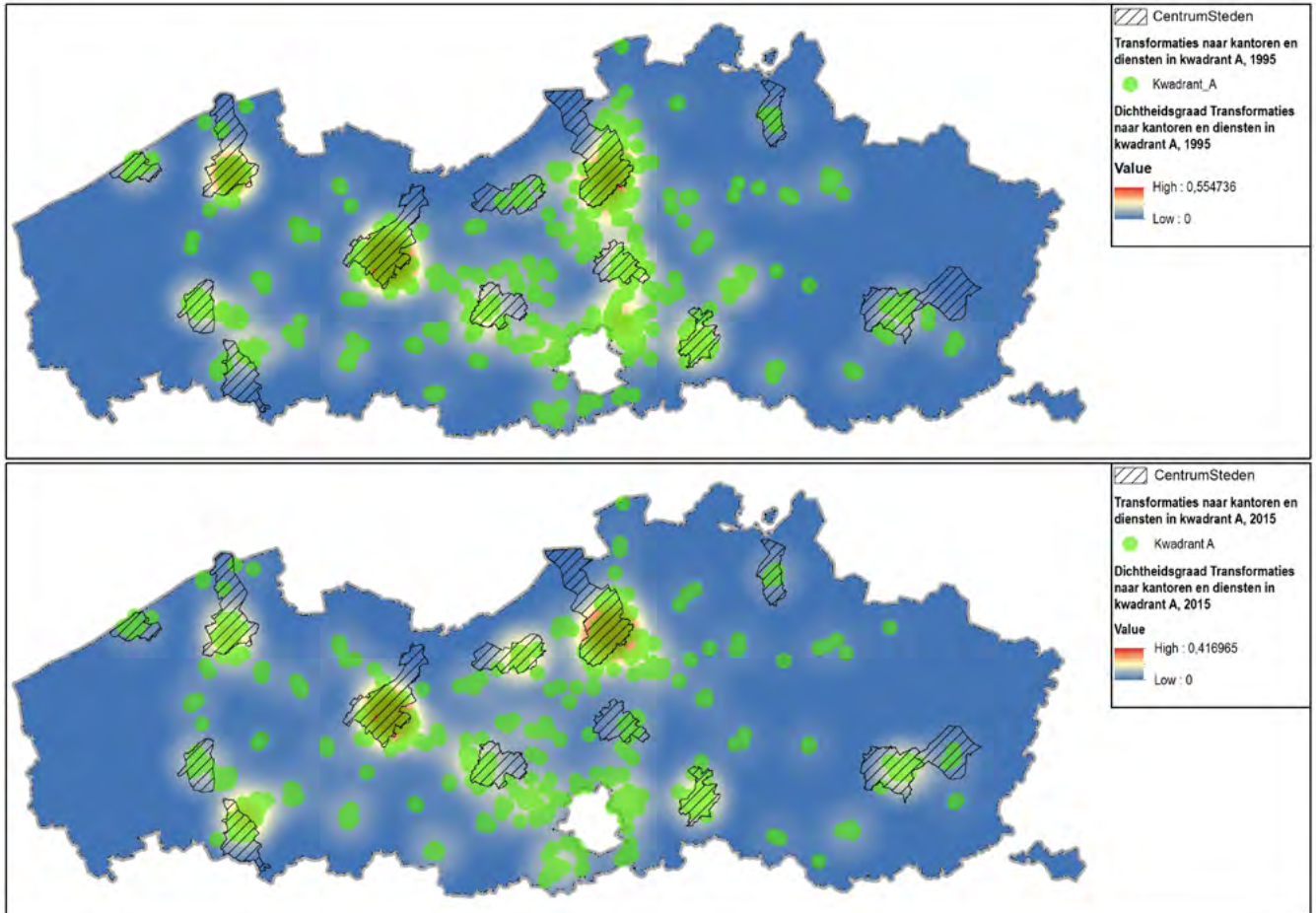
De locaties voor kantoren en diensten tonen duidelijke parallellen met wonen. 48% van de transformaties in 1995, 47% in 2015 bevinden zich in kwadrant A voor de synthese knooppuntwaarde en voorzieningen. Er is een duidelijke concentratie van deze transformaties in de centrumsteden en rond Brussel. Voor voorzieningsniveau hebben we een percentage van 78% in 1995 en 76% in 2015 met een score van goed tot zeer goed (kwadranten A & C). Ook hier zien we in de figuur de relatief grote percentages in het kwadrant C.

figuur 4:
Evolutie transformatie kantoren en diensten tussen 1995 en 2015 i.f.v. synthese knooppuntwaarde



figuur 5:

Locatie van transformatie naar kantoren/diensten in kwadrant A voor peiljaren 1995 en 2015



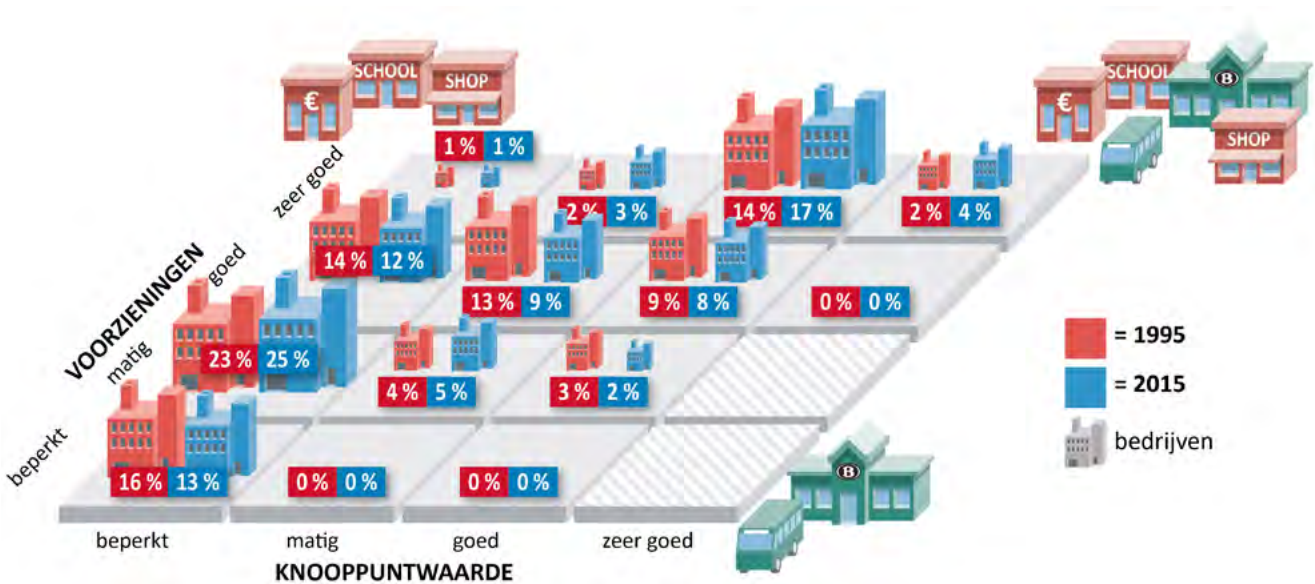
Bedrijven sluiten slecht aan bij knooppunten collectief vervoer en bestaande voorzieningen

Slechts 28% voor 1995 en 31% voor 2015 van de transformaties naar bedrijvigheid scoren van goed tot zeer goed voor knooppuntwaarde openbaar vervoer. 42% voor 1995 en 43% voor 2015 van de transformatie naar bedrijvigheid komt voor op locaties met beperkte score voor zowel knooppuntwaarde openbaar vervoer als voorzieningen. Dit is geenszins verwonderlijk, aangezien het vestigingsbeleid voor bedrijven vooral gericht is op het onderbrengen van bedrijvigheid op bedrijventerreinen langs het hoofdwegennet.

De locaties van de aanvragen voor transformaties van bedrijven op locaties met beperkte voorzieningen en beperkt openbaar vervoer liggen verspreid over het hele grondgebied met duidelijke concentraties tussen Brugge en Kortrijk en in het zuiden van Limburg. We merken daarbij op dat in absolute waarden het aantal transformaties voor bedrijvigheid in 2015 veel lager ligt dan in 1995 (342 voor 2015 t.o.v. 744 voor 1995).

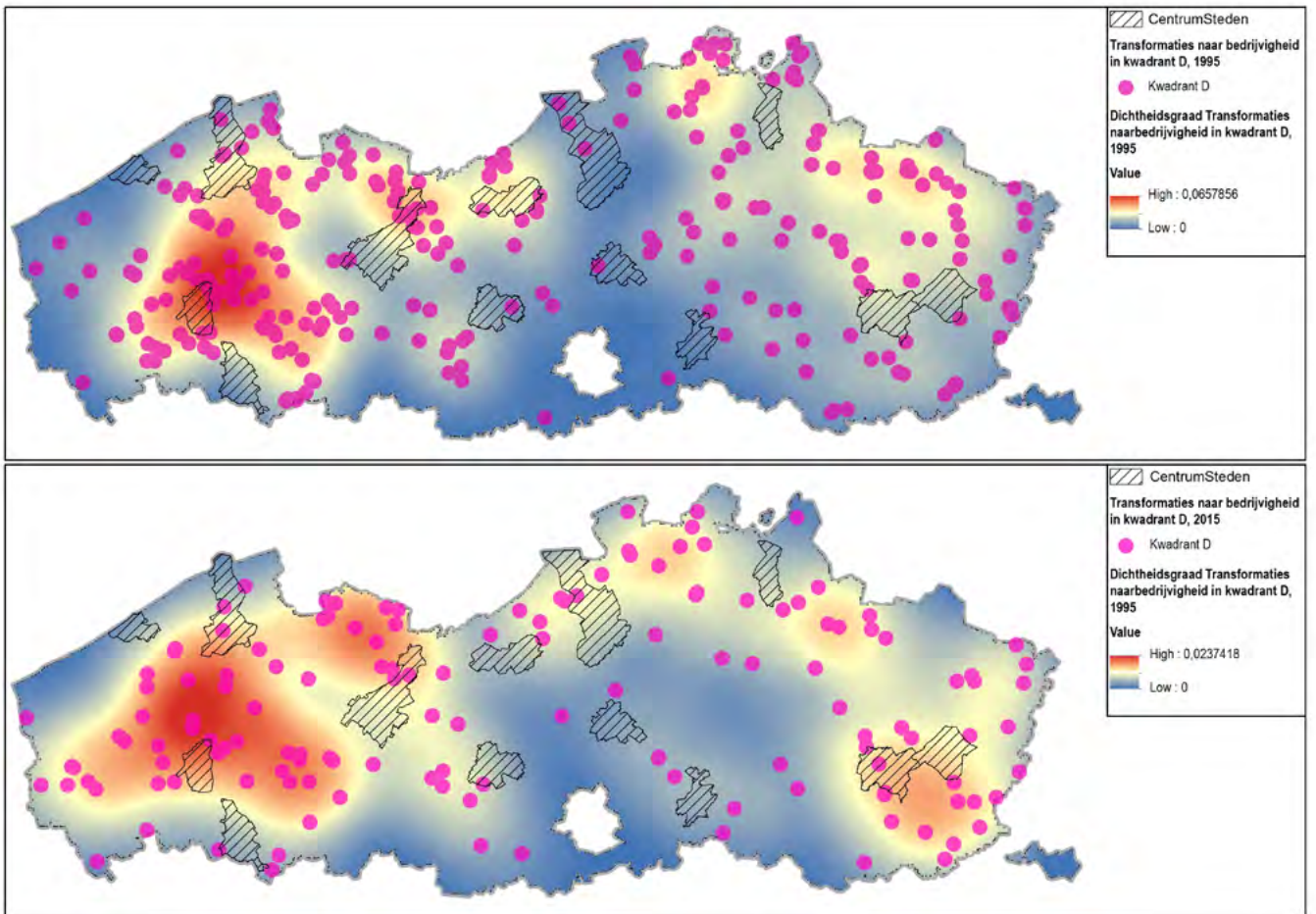


figuur 6: Evolutie transformatie bedrijven tussen 1995 en 2015 i.f.v. synthese knooppuntwaarde



figuur 7:

Locatie van transformatie naar bedrijvigheid op locaties met beperkte voorzieningen en beperkt openbaar vervoer



De analyseresultaten laten het resultaat zien van decennia aan een beleid waarin economische activiteiten sterk gespreid werden. Deze tendens was reeds aanwezig op de gewestplannen en werd nog versterkt door het RSV (lokale & regionale bedrijventerreinen). Ook hier geven de aangevraagde vergunningen invulling aan het bestemmingsbeleid. Deze tendens wordt verder versterkt door de wetgeving inzake milieu (VLAREM) en externe veiligheid, die door het invoeren van afstandsregels e.d.m. gezorgd heeft voor een belangrijke verschuiving van bedrijvigheid naar monofunctionele bedrijventerreinen.



Alle goede intenties ten spijt, het zijn nog steeds de gewestplannen van intussen 50 jaar geleden die bepalen hoe Vlaanderen ruimtelijk evolueert.

Robuuste open ruimte & Groenblauwe aders

Al sinds het RSV (1997) wordt het behoud en versterken van open ruimte naar voor geschoven als een belangrijke doelstelling binnen het ruimtelijk beleid. In het BRV wordt daarbij ook het terugdringen van verharding als aandachtspunt toegevoegd. Het vergunningenregister laat -bij gebrek aan relevante data- niet toe om rechtstreeks de impact op open ruimte en verharding weer te geven.

Het behoud en de versterking van de open ruimte vragen om het terugdringen van bebouwing in de open ruimte. Tussen 1995 en 2015 zien we een halvering van het aantal nieuwbouwaanvragen in het buitengebied. Tegelijkertijd zien we een toename van het aantal transformatiedossiers van bestaande panden, ook van panden met een oorspronkelijke landbouwfunctie. Het is kort door de bocht om te stellen dat hier een trendbreuk wordt vastgesteld. De meeste woningen worden gebouwd binnen de bestem-

ming woongebied, maar deze bestemming is op de gewestplannen sterk verspreid en ruim bedeed.

Daarnaast wordt binnen het Witboek BRV veel aandacht besteed aan het realiseren van groenblauwe dooradering. De uitgevoerde analyses laten zien dat het vrijwaren van -met name- blauwe aders in het verleden geen prioriteit is gebleken. Ondanks de duidelijke beleidsdoelen blijft de praktijk achter. In beide peiljaren zien we een aanzienlijk aantal transformaties en zelfs nieuwbouw in gebieden die prioritair gevrijwaard dienen te worden, zoals recent overstromde gebieden. In recent overstromde gebieden (effectief overstromde gebieden in Vlaanderen in de periode 1988-2016) vinden we in 2015 nog 252 transformatie naar wonen.

Aanbevelingen

Uit het onderzoek komt duidelijk naar voor dat het analyseren van vergunningenregisters waardevolle informatie oplevert over transformaties, de relatie met nieuwbouw en de ruimtelijke verdeling er van. De analyses kennen echter hun beperkingen. Om betere analyses mogelijk te maken is het noodzakelijk om de ingave van gegevens meer te stroomlijnen en te koppelen aan andere databanken. Om evoluties zichtbaar te maken is een analyse over meerdere peiljaren zeker wenselijk. Daarnaast kan ook gedacht worden aan meer gerichte analyses, waarbij andere aspecten (zoals oppervlakte van terreinen, aangevraagde oppervlakte e.d.m.) een rol spelen.

Conclusie

De analyses van vergunningendatabanken laten zien dat de vergunbaarheid sterk bepalend is voor de ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen. Alle goed intenties van het RSV en het Witboek BRV ten spijt, het zijn nog steeds de gewestplannen van intussen 50 jaar geleden die bepalen hoe Vlaanderen ruimtelijk evolueert. Vergunbaarheid is daarbij geëvolueerd tot een onvervreemdbaar individueel recht, los van de wenselijkheid van de ontwikkeling voor het beleid als geheel. Dit komt duidelijk tot uiting in de analyses van de locatie van bv. nieuwe woongelegenheden of nieuwe kleinhandel, waar weinig evolutie vast te stellen is. Ondanks de voornemens op Vlaams niveau om nieuwe ontwikke-

lingen beter te laten aansluiten bij bestaande woonkernen en openbaar vervoer, zien we nauwelijks evolutie tussen de peiljaren. Wel zien we een verschuiving van nieuwbouw naar transformatie. Wellicht is dit een gevolg van de afname van de beschikbare bouwgronden en het gestegen aanbod aan gebouwen. Ook het creëren van robuuste open ruimte wordt in hoge mate gehypothekeerd door de vergunbaarheid van nieuwe bouwwerken en transformaties. Het onderzoek toont aan dat analyses op basis van vergunningenregisters zinvol zijn, maar dat een meer doorgedreven analyse nood heeft aan een meer systematisch opgebouwd vergunningenregister en een groter aantal peiljaren.



Departement Omgeving
Koning Albert II-laan 20 bus 8,
1000 Brussel
omgevingvlaanderen.be