
Actualisatie NIS-kernen

Methodiek

Oktober 2013



Contactpersonen

Provincie West-Vlaanderen – Dienst ruimtelijke planning

Sylvie Dewart: sylvie.dewart@west-vlaanderen.be – tel: 050/ 40 34 62

Davy Goethals: davy.goethals@west-vlaanderen.be – tel: 050/40 34 02

Inhoudstafel

| | |
|--|-----------|
| Inhoudstafel | 3 |
| 1. Inleiding | 5 |
| 2. De NIS-kern onder de loep..... | 6 |
| 3. Op zoek naar een nadere omschrijving voor het dorp | 7 |
| 4. Het ontwikkelen van een meerlagige methodiek..... | 8 |
| 5. De juridische contour | 9 |
| 6. De morfologische contour | 13 |
| 7. Wat nu? | 16 |

1. Inleiding

Wie een luchtfoto van Vlaanderen bekijkt, ziet morfologisch een sterk gevarieerd morfologisch patroon van nederzettingvormen. Stedelijke gebieden, grotere en kleinere dorpen, al dan niet met elkaar vergroeide linten en verspreide bebouwing wisselen elkaar af. In heel wat studies worden regelmatig verschillen in kenmerken of trends tussen steden, dorpen en verspreide bebouwing onderzocht; bijvoorbeeld demografische evoluties, bevolkingskenmerken,... De resultaten van dergelijke analyses zijn van een niet te onderschatten waarde als input voor het voeren van een gedifferentieerd ruimtelijke beleid.

Tot nu toe speelde de NIS-kern (NIS: Nationaal instituut voor statistiek) in deze onderzoeken een cruciale rol bij het verzamelen van gegevens op het niveau van de dorpen. Als geografische contour bepaalt de NIS-kern immers welke datagegevens (vb. inwoners) al dan niet binnen een kern zijn gesitueerd. Gezien de NIS-kern als instrument is opgesteld in de jaren '70, hoeft het geen betoog dat deze 40 jaar later, niet altijd een representatief beeld meer vormt van wat morfologisch als kern kan begrepen worden. Dit belet echter niet dat ze nog steeds gebruikt worden voor gegevensverwerking op het niveau van het dorp bij gebrek aan een alternatief. Aldus bestaat er voor dorpen een knelpunt op het niveau van dataverzameling wat zijn gevolgen heeft voor de representativiteit van de gebruikte data.

Vanuit deze probleemstelling ontwikkelde de dienst ruimtelijke planning van de provincie West-Vlaanderen een methodiek om de contouren van de NIS-kernen te actualiseren. Voor elk dorp en elke kern is in een geografisch informatiesysteem (GIS), op basis van een uitgewerkte methodiek, gewerkt aan een meer actuele contour. Deze actualisaties zorgen ervoor dat er een meer representatief beeld kan verkregen worden van bijvoorbeeld het aantal huishoudens, bewoners, bedrijven, voorzieningen,... binnen een dorp, en dit los van verspreide bebouwing of administratieve grenzen.

Daarnaast kan men zich voor de stedelijke gebieden beroepen op de afbakeningslijnen die in de recente afbakeningsprocessen zijn tot stand gekomen. Zij geven een beeld van wat morfologisch – en uiteraard ook functioneel – als stedelijke bebouwing kan beschouwd worden.

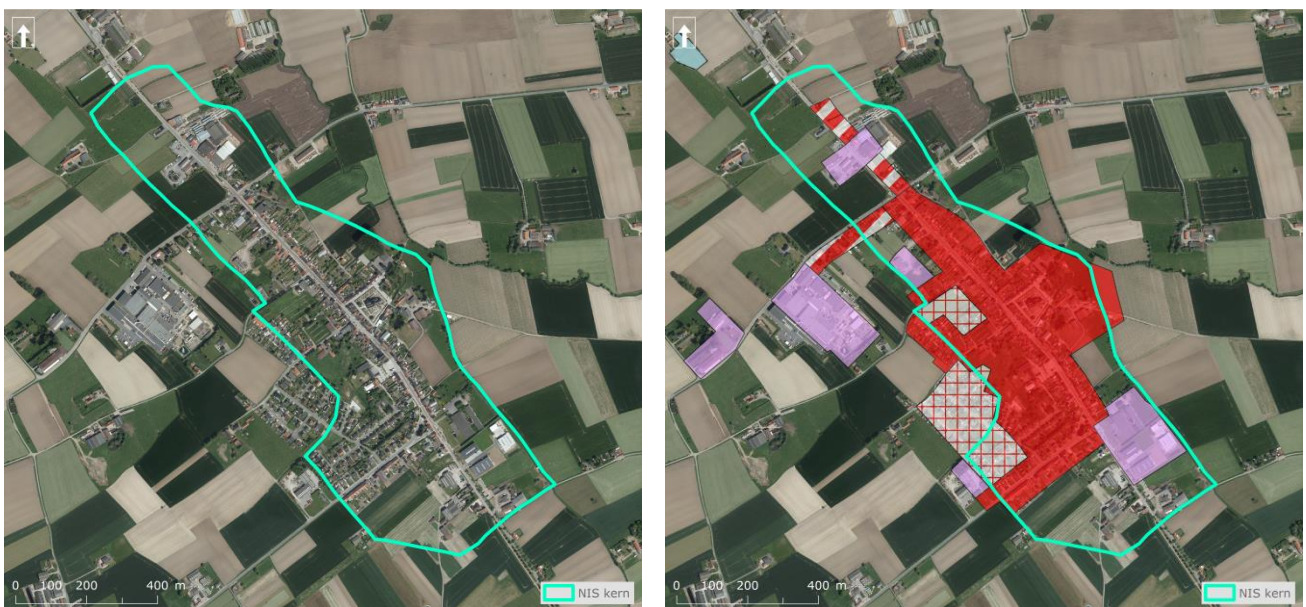
Vooraleer over te gaan tot de ontwikkeling van de eigen methodiek, is kort stilgestaan bij een tweetal zaken. In eerste instantie zijn de NIS-kernen en hun afbakeningsmethode nader bekeken. Daarnaast is gezocht naar een nadere omschrijving van het dorp. In het derde hoofdstuk wordt de methodiek beschreven en geïllustreerd met een aantal voorbeelden. Finaal wordt tot een GIS-laag gekomen die de contouren van de nederzettingvormen omvat, en zo kan gebruikt worden om gegevens te verzamelen.

2. De NIS-kern onder de loep

De NIS-kern kan omschreven worden als een samenvoeging van één of meerdere aan elkaar grenzende statistische sectoren. Deze statistische sectoren zijn kleinere geografische eenheden die de oude Belgische gemeenten indeelden op basis van functionele, sociale en morfologische criteria zoals bevolkingsdichtheid, al dan niet ononderbroken bebouwing,... Op basis van deze criteria kreeg elke sector een code. Meerdere sectoren bijeengebracht, vormen een NIS-kern. De methode bestond erin deze statistische sectoren samen te voegen waarbij de bebouwing over een volledig front of langs verscheidene wegen de volgende statistische sector binnendrong. Om de lintstructuren te onderscheiden, werd gewerkt met afstandscriteria. Indien er zich bijvoorbeeld meer dan 100 meter tussen 2 gebouwen bevond, werd dit beschouwd als verspreide bebouwing en niet meegenomen bij de NIS-kern.¹

Anno 2013 geven de NIS-kernen - ondanks enkele actualisaties in 1981, 1991 en 2001 - voor een heel aantal kernen geen correct beeld meer. De NIS-contour is vaak achterhaald door recente ruimtelijke ontwikkelingen en houdt bovendien onvoldoende rekening met de juridische context van het gewestplan en latere bestemmingsplannen.

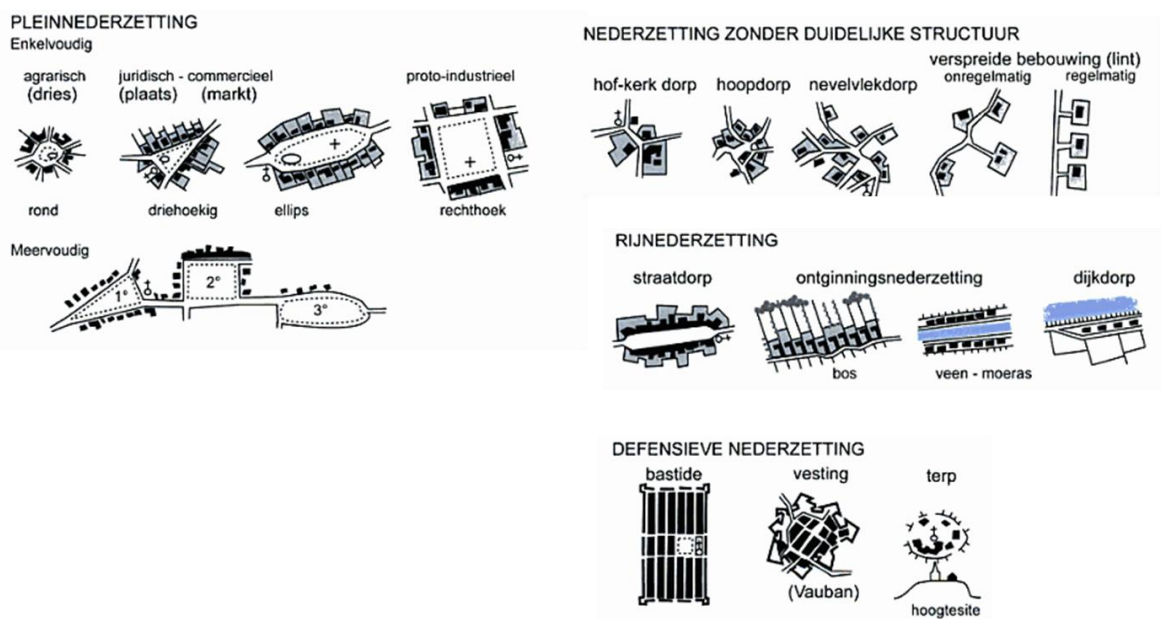
Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de NIS-kern van het dorp Proven (Poperinge). Op *figuur 1* zijn respectievelijk de NIS-kern en het gewestplan geprojecteerd op een orthofoto. Op deze afbeeldingen is te zien dat de NIS-contour niet samenvalt met de huidige dorpsbebouwing van Proven. De contour komt niet volledig overeen met het woongebied op het gewestplan en een ontwikkeld woonuitbreidingsgebied is evenmin meegenomen binnen de afbakening. De contour van de NIS-kern correspondeert aldus niet met de morfologische verschijningsvorm van het dorp, noch met de juridische context.



Figuur 1: De NIS-kern van Proven vergeleken met morfologische verschijningsvorm op orthofoto en juridische toestand (gewestplan)

3. Op zoek naar een nadere omschrijving voor het dorp

Na een korte analyse van de NIS-kern, is ook nader ingezoomd op het dorp of kern als ruimtelijke verschijningsvorm. Een eerste belangrijke vaststelling hierbij is dat ieder dorp een unieke structuur heeft. Afhankelijk van zijn ontstaan, de maatschappelijke geschiedenis en zijn ligging, zoals een kruispunt van wegen, langs een kanaal, ... maakt elke kern zijn eigen ontwikkeling door. Dit weerspiegelt zich telkens in een unieke ruimtelijke verschijningsvorm.² Wel kan er op basis van de groepering en ruimtelijke schikking van gebouwen een onderscheid gemaakt worden in een aantal nederzettingstypes. Een aantal types kunnen geassocieerd worden met een specifieke periode in de geschiedenis, een bepaalde cultuur of ontginningsstijl. Deze typering kan van belang zijn om de morfologische ontwikkeling en verschijningsvorm van een kern te vatten.³



Figuur 2: De NIS-kern van Proven vergeleken met morfologische verschijningsvorm op orthofoto en juridische toestand (gewestplan)

Ondanks de unieke structuur van ieder dorp en het bestaan van verschillende nederzettingstypes kunnen een aantal gemeenschappelijke kenmerken voor alle kernen worden gedetecteerd. Zo kan een kern omschreven worden als een ruimtelijk morfologisch geheel, getypeerd door geconcentreerde en continue bebouwing. Deze bebouwing is afgebakend door de open ruimte zoals bossen, weilanden, akkerlanden,... Daarnaast typeert ook een functionele verscheidenheid en diversiteit de dorpen: het vormen aaneengesloten bebouwde landschapsdelen bestaande uit woningen en tuinen, openbare gebouwen, bedrijvigheid, tussenliggende infrastructuur, parken, sportterreinen, ... Dorpen worden gekenmerkt door een gesloten en compacte massa, en dit in tegenstelling tot lintbebouwing die een eerder open en lineaire verschijningsvorm heeft.

4. Het ontwikkelen van een meerlagige methodiek

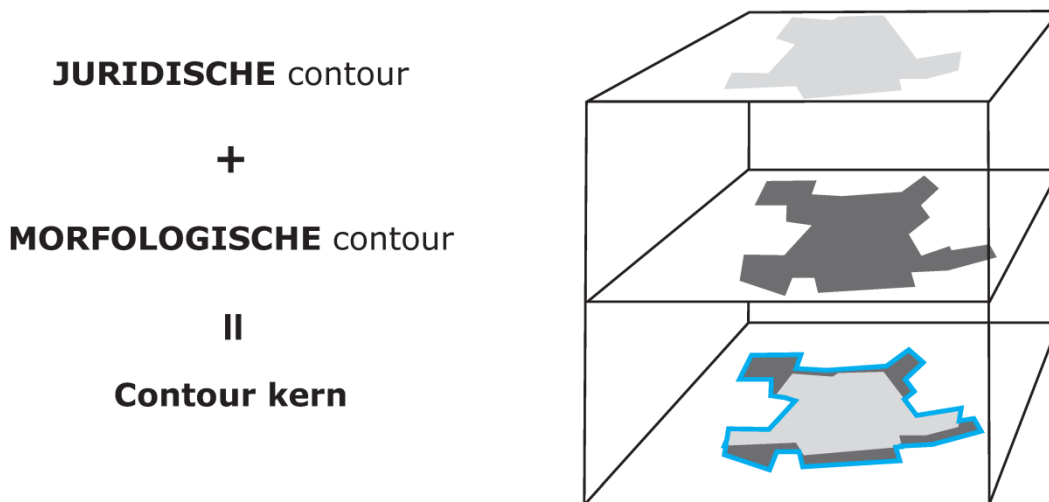
Met bovenvermelde informatie in het achterhoofd, is aan de slag gegaan om een nieuwe methodiek op te stellen die een meer representatief beeld van het dorp omvat. Het doel van de methode is voor elk dorp of elke kern dát landschapsdeel te omvatten dat een morfologisch geheel vormt en getypeerd wordt door geconcentreerde, gesloten en continue bebouwing. Dit morfologisch geheel van kernbebouwing, willen we onderscheiden van verspreide bebouwing en lintbebouwing.

Twee elementen zijn hierbij van belang: naast de bebouwde werkelijkheid vormt ook de juridische realiteit van de bestemmingsplannen een basis om deze contour op te stellen. Deze tweeledigheid is methodisch uitgesplitst in twee lagen:

- de eerste laag wordt daarbij gevormd door de **juridische contour** die de vigerende bestemmingsplannen als basis neemt;
- de tweede laag is de **morfologische contour** die het bestaand ruimtelijk geheel aan kernbebouwing omvat.

Zoals bij de analyse van de NIS-kernen is vastgesteld, komen deze juridische en morfologische "realiteiten" immers niet zomaar overeen. Daarom is het nuttig om elke laag volgens een eigen logica "op te bouwen" en daarna beiden lagen samen te voegen.

Dit concept wordt geïllustreerd aan de hand van *figuur 3*.



Figuur 3: Het concept van de meerlagige methodiek

5. De juridische contour

5.1. Opbouw van de juridische contour

De eerste laag, de juridische contour, heeft als doel de juridische werkelijkheid van een kern weer te geven en omvat bestemmingsmatig de diverse kernfuncties. Het vormgeven van deze laag is gebaseerd op de functionele verscheidenheid en diversiteit van een kern waarbij naast wonen ook bedrijvigheid, gemeenschapsvoorzieningen, infrastructuur, parken, sport- en recreatieterreinen, ... deel uitmaken van de kern. De bestemmingsplannen zijn hierbij het instrument bij uitstek gezien ze weergeven waar de kernfuncties bestemmingsmatig zijn gevestigd. Zo houdt deze contour niet enkel rekening met de bestaande toestand maar worden ook eventuele ontwikkelingen in de toekomst binnen de geëigende bestemmingen mee in de contour opgenomen. Dit zorgt ervoor dat de contour langer up-to-date blijft.

5.2. Werkwijze

In de praktijk wordt de basis gevormd door het gewestplan, aangevuld of gecorrigeerd door de bijzondere plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen. Tot de kernfuncties behoort in eerste instantie de gebiedscategorie wonen met uitzondering van het woongebied met landelijk karakter. Deze bestemmingscategorie komt immers niet uitsluitend voor bij bebouwingskernen maar kan ook het ruimtelijk voorkomen van een lint hebben. De zeer landelijke kernen die enkel bestaan uit woongebied met landelijk karakter, en aldus geen zuiver woongebied bezitten op het gewestplan, vormen evenwel een uitzondering op deze regel.

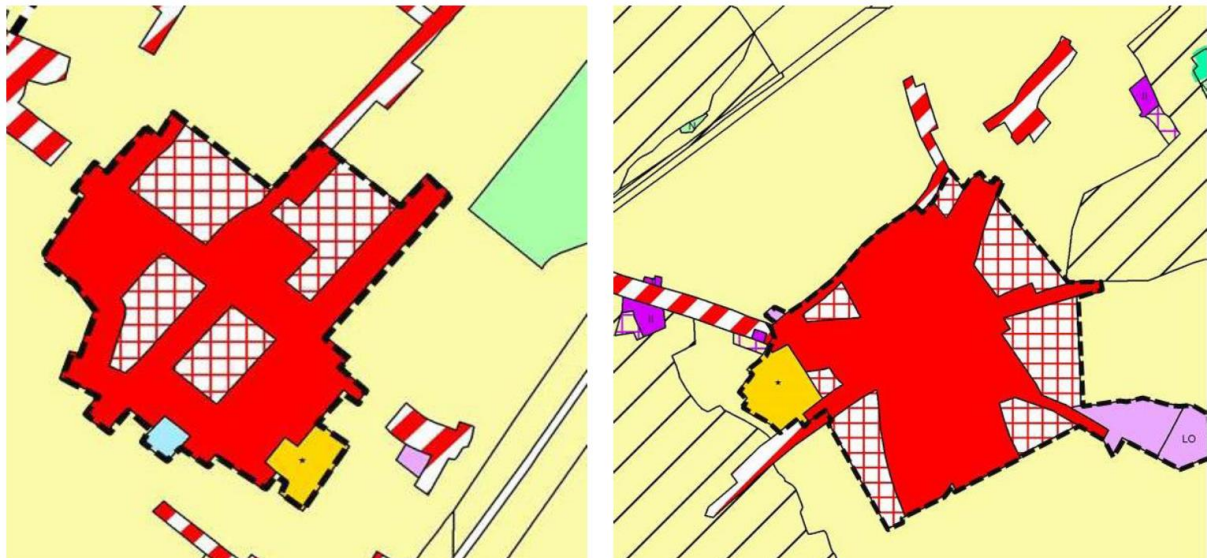
Daarnaast worden ook de bestemmingen die vallen onder categorieën bedrijvigheid, gemeenschaps- en nutsvoorzieningen, recreatie, parkgebied, lijninfrastructuur, ... voor zover ze ruimtelijk aansluiten op het woongebied of de kern, meegenomen bij de juridische contour. (zie *tabel 1 & figuur 4*)

Bij de juridische contour is ook expliciet rekening gehouden met de administratieve gemeentegrenzen, dit in tegenstelling tot de morfologische contour (punt 6) waar met deze grenzen geen rekening wordt gehouden.

Tabel 1: bestemmingscategorieën binnen de juridische contour

| | |
|--|--|
| Wonen | <ul style="list-style-type: none">- woongebied (0100)- woongebied met cultureel, historisch en/of cultureel karakter (0101)- woonuitbreidingsgebieden (0105)- woonreservegebieden (0181)- (indien geen zuiver woongebied: woongebied met landelijk karakter) |
| Bedrijvigheid Indien de bestemmingszones morfologisch aansluiten op de kern of daar in ruimtelijk opzicht deel van uitmaken: | <ul style="list-style-type: none">- industriegebieden (1000)- zone voor milieubelastende industrieën (1002)- zone voor ambachtelijke bedrijven en KMO's (1100) |

| | |
|--|--|
| <p>Gemeenschaps- en nutsvoorzieningen</p> <p>Indien de bestemmingszones morfologisch aansluiten op de kern of daar in ruimtelijk opzicht deel van uitmaken:</p> | <ul style="list-style-type: none"> - gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut (0200) - dienstverleningsgebieden (0300) |
| <p>Recreatie</p> <p>Indien de bestemmingszones morfologisch aansluiten op de kern of daar in ruimtelijk opzicht deel van uitmaken:</p> | <ul style="list-style-type: none"> - recreatiegebied (0400) - gebieden voor dagrecreatie (0401) - gebieden voor verblijfrecreatie (0402) - recreatieve parkgebieden (0411) |
| <p>Reservaat, natuur en bos</p> <p>Indien de bestemmingszones morfologisch aansluiten op de kern of daar in ruimtelijk opzicht deel van uitmaken:</p> | <ul style="list-style-type: none"> - parkgebied (0500) - bufferzones (0600) - groengebied (0700) - natuurgebied (0701) |
| <p>Lijninfrastructuur</p> <p>Indien de bestemmingszones morfologisch aansluiten op de kern of daar in ruimtelijk opzicht deel van uitmaken:</p> | <ul style="list-style-type: none"> - spoorinfrastructuur - waterwegen (1504) |

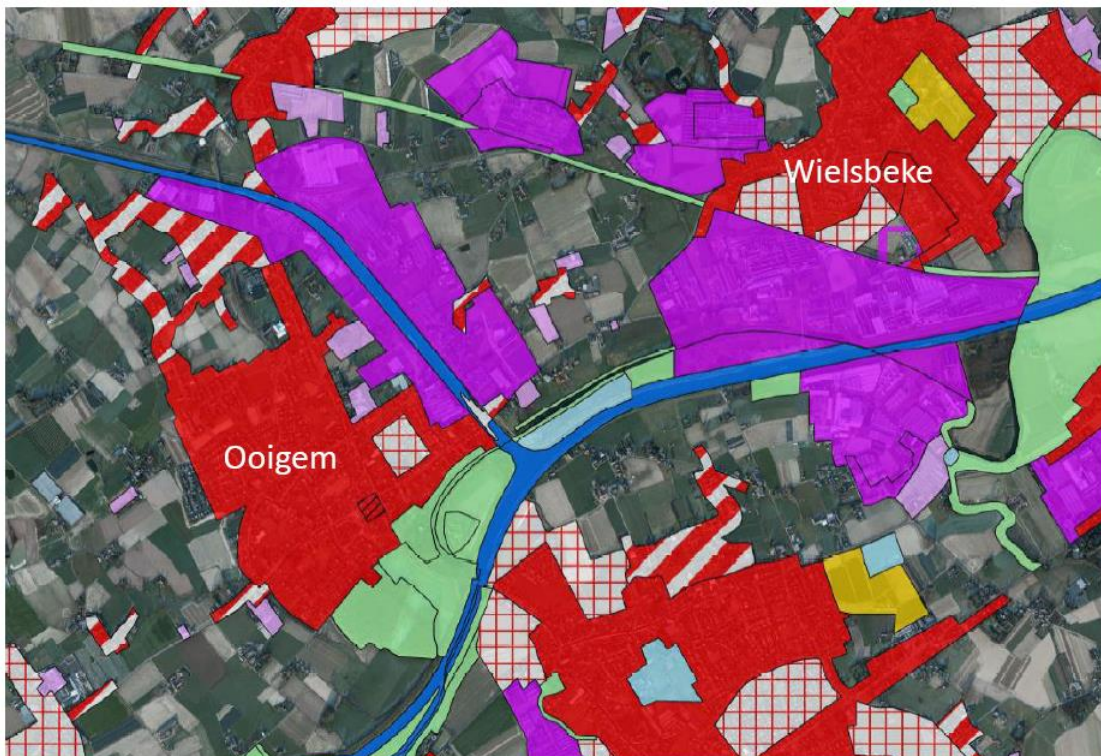


Figuur 4: bestemmingscategorieën binnen de juridische contour

5.3. Methodische knelpunten en uitzonderingen

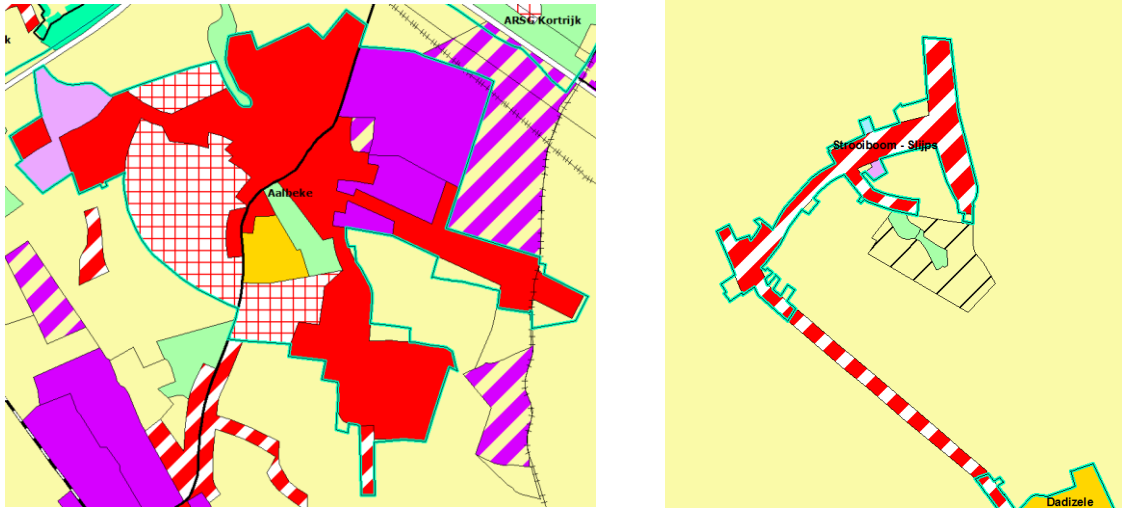
Deze juridische contour bleek de facto voor de meeste kernen eenvoudig op te stellen. Bij sommige kernen doken evenwel enkele knelpunten op:

- Zo botsten we geregeld op dorpen met grootschalige regionale bedrijventerreinen in de Leiestreek of op campings of recreatiegebieden van grote omvang aan de kust. Deze gebieden sluiten wel aan op de kern maar zijn eigenlijk van zo'n grote schaal dat ze moeilijk als "kerngebonden" kunnen beschouwd worden. Bovendien zijn deze terreinen meestal niet meer geënt op het dorp maar respectievelijk voor bedrijventerreinen op de nabijgelegen snelwegen, kanalen of waterwegen en voor recreatiedomein op het recreatieve netwerk van de Kust. Deze werden bijgevolg niet meegenomen in de juridische contour.



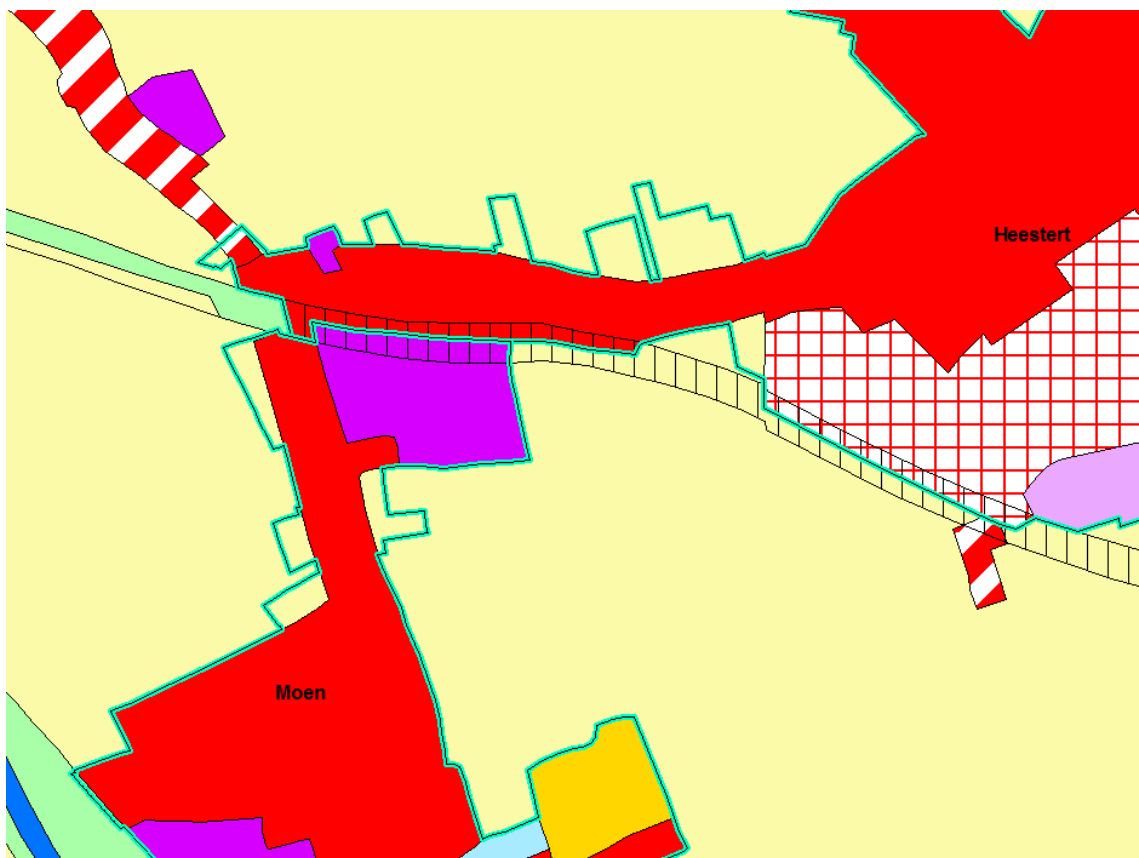
Figuur 5: voorbeeld grootschalig regionaal bedrijventerrein te Ooigem

- Daarnaast is ook, als methodisch knelpunt, aan te geven dat door de toepassing van deze juridische contour, soms contouren ontstaan die veraf staan van de reële ruimtelijke verschijningsvorm. Door het meenemen van woonuitbreidingsgebied bijvoorbeeld, komen er geregeld enkele niet ontwikkelde gebieden voor binnen de contour. Dit zorgt ervoor dat de continuïteit en compactheid van het kernweefsel niet steeds tot uiting komt (*figuur 6*). Dit is echter het gevolg van het consequent toepassen van de methodiek van de juridische contour. In de meeste gevallen is dan ook geopteerd voor een consequente toepassing. In een minderheid van gevallen, is er echter besloten dat de toepassing te ver af stond van de morfologische realiteit en is de juridische contour niet volledig gevolgd. Dit is het geval voor Strooiboom-Slijps waar het kernweefsel niet te onderscheiden is van het lint door eenzelfde bestemming als woongebied met landelijk karakter (*figuur 6*).



Figuur 6: voorbeelden Aalbeke (links) en Strooiboom-Slijps (rechts)

- Bij sommige kernen reikte de juridische contour tot tegen de juridische contour van de naburige kern. In een aantal gevallen bleek deze kern ook effectief morfologisch vergroeid te zijn met de naburige kern. Afhankelijk van het feit of er al dan niet sprake was van een morfologische vergroeiing, werden de kernen respectievelijk al dan niet vervat in één gezamenlijke of twee aparte contouren.



Figuur 7: voorbeeld van aan elkaar grenzende kernen Heestert en Moen

6. De morfologische contour

6.1. Werkwijze van de morfologische contour: 6 werkprincipes

Naast de juridische laag is ook een methode uitgewerkt voor de morfologische contour. Deze afbakening dient de bebouwde realiteit van de kern volledig te omvatten. Hiervoor wordt teruggegrepen naar de morfologische kenmerken die "het dorp" typeren, zoals compacte en continue bebouwing, geslotenheid, hogere dichtheid, ... Aangezien de uiteindelijke afbakening van een kern de som is van zowel de juridische als de morfologische contour, gaat het er in deze laag vooral om die kernbebouwing te vatten die zich buiten de grenzen van de juridische contour heeft ontwikkeld. In deze laag wordt aldus de grens tussen kernbebouwing en open ruimte bepaald en wordt nagegaan bij welke uitwaaiende (lint)bebouwing de kenmerken van kernbebouwing nog duidelijk aanwezig zijn. Zoals hoger reeds vermeld wordt in deze contour geen rekening gehouden met de administratieve gemeentegrenzen.

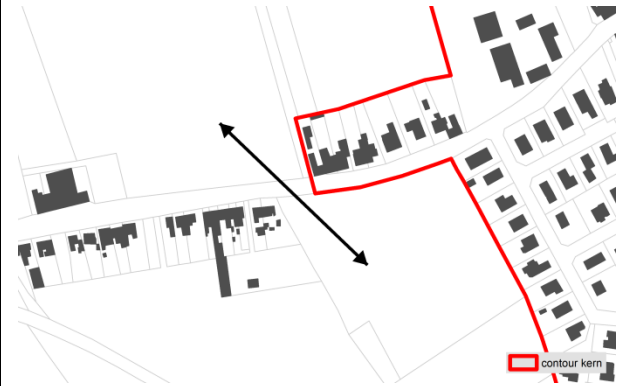
Voor deze laag zijn een zestal werkprincipes uitgewerkt:

1. Afbakening met de open ruimte: Op een aantal plaatsen wordt de kernbebouwing duidelijk begrensd door de open ruimte. De contour volgt deze begrenzing. (*figuur 8*)
2. Onderbreking in het weefsel: Indien er zich een duidelijke onderbreking in de bebouwing voordoet, waardoor de open ruimte langs beide zijden duidelijk aanwezig is, wordt de contour hier vastgelegd. Ook indien de open ruimte de bebouwing diagonaal doorsnijdt, is niet langer sprake van continue bebouwing. (*figuur 9 en 10*)
3. Woningen aan de rand: Indien de bebouwing hoofdzakelijk stopt aan de weg met uitzondering van één of twee woningen, blijft de contour op de weg liggen. Vanaf een rij van drie woningen worden deze meegenomen in de contour van de kern. (*figuur 11 en 12*)
4. Landbouwbedrijven: indien aan de rand een actief land- of tuinbouwbedrijf is gelegen, wordt dit niet meegenomen, gezien dit een element van de open ruimte betreft. Enkel als het landbouwbedrijf morfologisch is opgenomen binnen het kernweefsel, wordt dit wel meegenomen. (*figuur 13*)
5. Fragmentatie en versnippering in bebouwing: Indien bebouwing sterk begint uit te waaiëren, de dichtheid sterk reduceert of het weefsel wordt onderbroken, is niet langer sprake van kernbebouwing. Het weefsel is hier immers niet meer continu of compact wat de kernbebouwing net typeert. (*figuur 14*)
6. Lineaire structuren: bij een duidelijke verandering in dichtheid, typologie,... waardoor het weefsel niet meer continu doorloopt of compact is, is er geen sprake meer van kernbebouwing. (*figuur 15* - Voorbeeld Moere: "Het weefsel van de zuidelijke 'arm' is continue en heeft een vergelijkbare typologie en dichtheid. Dit wordt aldus meegenomen binnen de kerncontour" / *figuur 16* - Voorbeeld Oedelem: "Het weefsel loopt niet continu door (landbouwbedrijf en open ruimte en behoort niet meer tot de kerncontour").

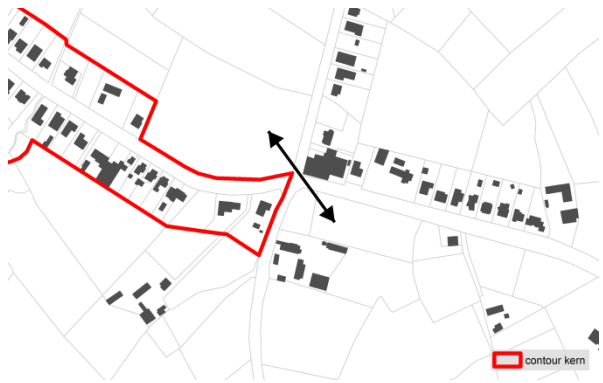
Figuur 8



Figuur 9



Figuur 10



Figuur 11



Figuur 12



Figuur 13



Figuur 14



Figuur 15



Figuur 16



6.2. Methodische knelpunten en uitzonderingen

Aan de hand van bovenstaande werkprincipes, kreeg de morfologische afbakening vorm. Voor het grote deel van de kernen, ging dit vlot. Doch bleek het toepassen van deze principes in de praktijk niet steeds even objectiveerbaar. Vooral het onderscheid tussen kern- en lintbebouwing bleek in de praktijk niet steeds evident en kan mogelijks leiden tot interpretatieverschillen. Dit kan dan ook als een methodisch knelpunt beschouwd worden binnen deze oefening. Een alternatieve werkwijze had kunnen zijn om enkel te werken met afstandscriteria, zoals ook bij de NIS-kernen het geval was. Hier zou de objectiviteit meer gewaarborgd zijn maar zou in verschillende gevallen de morfologische realiteit onvoldoende gerespecteerd worden. Bovendien kunnen de bouwrijpe afstanden door bouwaanvragen en bouwactiviteiten - vooral dan in woongebied met landelijk karakter - snel achterhaald zijn. Bijgevolg werd de keuze gemaakt om een meer contextgebonden werkwijze te hanteren met kwalitatieve criteria.

7. Wat nu?

Alle kernen binnen de provincie West-Vlaanderen – ongeveer een 250-tal- zijn ondertussen op deze werkwijze van een geactualiseerde contour voorzien. Om deze oefening toegankelijk te maken op verschillende vlakken, is deze digitaal ingevoerd in GIS. Dit maakt latere actualisaties relatief eenvoudig en maakt het bovendien mogelijk om te koppelen met andere gegevens (bv. adrespunten van het kadaster).

Binnen de provincie West-Vlaanderen zullen deze geactualiseerde kern-contouren in de nabije toekomst worden ingezet in het kader van een onderzoek naar de leefbaarheid van kleinere dorpen. Tot slot zal het van cruciaal belang zijn om de contouren van de kernen systematisch te actualiseren. Dit zal om de vijf jaar plaatsvinden. Het geleverde werk zal daarbij reeds een goede basis vormen en ook een goede monitoring van de bijkomende ruimtelijke uitvoeringsplannen kan reeds heel wat werk besparen ...

De oefening is behoorlijk tijd- en arbeidsintensief, zowel voor het vastleggen van de contouren zelf, als wat het digitaal invoeren in GIS betreft. Door het toelaten van een meer nauwkeurige gegevensverzameling zal de oefening echter ongetwijfeld zijn meerwaarde bewijzen in zowel beleidsvoorbereidend, als in wetenschappelijk onderzoek. Kwalitatief en grondig onderzoek start immers met een efficiënte en accurate dataverzameling.

¹ Van Hecke E., Halleux JM., Decroly JM., Mérenne-Schoumaker B. (2001). Woonkernen en stadsgewesten in een verstedelijkt België. Sociaaleconomische enquête 2001. Monografieën. Brussel: FOD economie (Onuitgegeven rapport), pp 7-16.

² - Antrop M. (2007). Perspectieven op het landschap. Gent: academia Press, pp 104-106.
- Konings P. (2007). Dorpskernverschuiving. Nederzettingstransformatie in Guigoven en Bommershoven. KU Leuven, Departement geografie-geologie: onuitgegeven proefschrift, pp 11-15.
- Vlaamse Overheid (2011). Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Gecoördineerde versie. Informatief gedeelte. Brussel: Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, p 92-95.

³ Antrop M. perspectieven op het landschap /2007/ gent, academia press, p 104-106.