



Het ruimtelijk structuurplan voor de provincie Antwerpen is opgemaakt in opdracht van de **provincieraad**.

De permanente begeleiding en organisatie van het proces werden verzorgd door de **ambtelijke werkgroep**:

- bestendig afgevaardigde bevoegd voor ruimtelijke ordening
- dienst ruimtelijke planning en mobiliteit
- Studiegroep Omgeving c.v.b.a.

De **ontwerper** is Studiegroep Omgeving c.v.b.a.

Voorwoord

Beste lezer,

Op 23 maart 2000 stelde de provincieraad van Antwerpen onder impuls van toenmalig bestendig afgevaardigde Charles De Weze voor de eerste keer in de geschiedenis van Vlaanderen een provinciaal ruimtelijk structuurplan voorlopig vast.

Tijdens de opmaak van het structuurplan, voerde de provincie steeds een open communicatieproces met alle mogelijke betrokkenen door de organisatie van 3 consultatierondes, met onder meer commissies van gemeenten en infoavonden voor de bevolking.

De provincieraad van Antwerpen nam op 25 januari 2001 opnieuw een historische beslissing wanneer hij dit ruimtelijk structuurplan van de provincie Antwerpen definitief vaststelde.

Betekent dit nu het einde van het verhaal? Integendeel: een structuurplan is niet meer dan een pak papier als niemand er uitvoering aan geeft. De provincie wil op korte en lange termijn immers de principes uit dit structuurplan gaan toepassen op het terrein. Zowel het overleg en de samenwerking met gemeenten (onder andere over hun gemeentelijk ruimtelijk structuurplan), als met andere overheden en particulieren, moeten - wat ons betreft - leiden naar een betere ruimtelijke ordening. We hebben alle vertrouwen in de goede afloop!

Martine De Graef
bestendig afgevaardigde

Inhoud

ALGEMENE INLEIDING

INFORMATIEF GEDEELTE

- I Situering
- II Planningscontext
- III Bestaande ruimtelijke structuur
- IV Interpretatie van de bestaande ruimtelijke structuur: veertien deelruimten
- V Kwantitatieve taakstellingen

RICHTINGGEVEND GEDEELTE

- I Visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling
- II Ruimtelijk concept
- III Ontwikkelingsperspectieven voor deelruimten
- IV Ontwikkelingsperspectieven voor deelstructuren
- V Van toekomstbeeld naar acties

BINDEND GEDEELTE

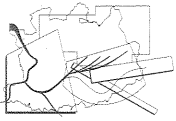
BIJLAGEN

Inhoud algemene inleiding

1.	<i>Van krachtlijnennota naar ruimtelijk structuurplan</i>	5
2.	<i>Algemene inhoud van een ruimtelijk structuurplan</i>	5
	2.1. Subsidiariteitsbeginsel	5
	2.2. Juridische draagwijdte	5
3.	<i>Aanpak van het structuurplanningsproces voor de provincie Antwerpen</i>	6
	3.1. Procesbeschrijving	6
	3.2. Deelruimten en deelstructuren	6
	3.3. Samenwerkingsmodel	7
4.	<i>Leeswijzer</i>	9
	4.1. Informatief gedeelte	10
	4.2. Richtinggevend gedeelte	10
	4.3. Bindend gedeelte	10

Figuren

figuur 1:	werkproces voor het ruimtelijk structuurplan voor de provincie Antwerpen.....	8
figuur 2:	samenwerkingsmodel voor het ruimtelijk structuurplan voor de provincie Antwerpen.....	9
figuur 3:	opbouw van het ruimtelijk structuurplan voor de provincie Antwerpen.....	11



1. Van krachtlijnennota naar ruimtelijk structuurplan

Reeds in 1993 besloot de bestendige deputatie een ruimtelijk structuurplan op te stellen. Dit initiatief werd genomen op vraag van de Minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening. In een eerste fase wou de bestendige deputatie de 'krachtlijnen' formuleren en goedkeuren die aan de basis moeten liggen van het structuurplan voor de provincie.

Op 24 juli 1996 werd een nieuw decreet houdende de ruimtelijke planning door de Vlaamse regering bekrachtigd en afgekondigd. Het kent de provincie een volwaardige rol toe binnen het ruimtelijk beleid in Vlaanderen. De provincie kan als beleidsniveau tussen Vlaanderen en de gemeenten instaan voor de ontwikkeling van een samenhangend beleid over de gemeentegrenzen heen. De uitdaging is het uittekenen van een visie op de bovenlokale elementen van de ruimtelijke structuur. Met het decreet werd een juridische basis gegeven aan het ruimtelijk structuurplan op provinciaal niveau naast de structuurplannen op gewestelijk en gemeentelijk niveau.

De vaststelling van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen heeft nogmaals het takenpakket van de provincie verduidelijkt. Ook het nieuw decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening bevestigt de bevoegdheden van de provincie.

2. Algemene inhoud van een ruimtelijk structuurplan

Volgens artikel 7§4 van het decreet van 1996 beschrijft het ruimtelijk structuurplan van een provincie de bestaande ruimtelijke structuur, de visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke principes (de orderingsbeginselen), de gewenste ruimtelijke structuur en de beleidsmaatregelen om deze structuur te realiseren.

2.1. Subsidiariteitsbeginsel

Het provinciaal plan sluit aan bij het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en richt zich naar de structuurbepalende elementen van bovenlokaal belang. Dit zijn de elementen die vragen om een samenhangend beleid over de gemeentelijke grenzen. Het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen en de omzendbrief RO/96/06 bepalen de taakstellingen die aan het provinciaal niveau worden toegewezen.

De verdeling van taken aan de verschillende beleidsniveaus steunt op het subsidiariteitsbeginsel. Dit betekent dat:

- de beleidsmateries worden toegekend aan het geëigend niveau;
- ieder niveau het instrumentarium gebruikt dat aangepast is aan zijn niveau;
- permanent overleg nodig is tussen de niveaus vermits de materies in verband staan met elkaar.

Concepten die niet tot het beleidsniveau van de provincie Antwerpen behoren, moeten als een suggestie worden aangezien voor andere beleidsniveaus.

In deel II van het informatief gedeelte worden de verschillende taakstellingen opgesomd.

2.2. Object

Een ruimtelijk structuurplan beoogt een maximale samenhang tussen activiteiten en functies. Een ruimtelijke invalshoek is daarvoor bij uitstek geschikt. Het biedt een kader voor de integratie van sectoren, niet meer maar ook niet minder. Het treedt niet in de plaats van sectoren en kan ook de doelstellingen ervan niet realiseren. Het staat niet boven de sectoren maar doorsnijdt deze.

De uiteindelijke ruimtelijke ordening op het terrein met bijbehorende voorschriften, bestemmingen en oppervlakten gebeurt in ruimtelijke uitvoeringsplannen. Ter uitvoering van het ruimtelijk structuurplan maakt de provincie ruimtelijke uitvoeringsplannen op in samenwerking met de betrokken gemeentebesturen en andere actoren. Het ruimtelijk structuurplan vormt het kader voor deze uitvoeringsplannen.

2.3. Juridische draagwijdte

Het ruimtelijk structuurplan wordt zowel het beleidskader van het ruimtelijk beleid als een instrument om een actief ruimtelijk beleid te voeren. Het formeel document, het structuurplan, bevat drie gedeeltes met telkens een verschillende juridische draagwijdte:

- een informatief gedeelte met de bestaande structuur en de prognoses;
- een richtinggevend gedeelte met de visie, de principes en de gewenste structuur;
- een (voor de overheid) bindend gedeelte met de beleidsmaatregelen.

De gewenste ruimtelijke structuur is richtinggevend voor de overheid. Er kan hier alleen met een gemotiveerde beslissing van worden afgeweken. De bindende bepalingen vormen het kader voor de maatregelen waarmee de provincie de gewenste ruimtelijke structuur wil realiseren. Het decreet bepaalt dat deze bepalingen bindend zijn 'voor de



provincie en de gemeenten op haar grondgebied en de instellingen die eronder ressorteren'.

Het ruimtelijk structuurplan is geen basis voor de verlening of weigering van een vergunning. Het heeft dus geen verordende kracht ten aanzien van de burgers. Het verandert ook niet de geldende bestemmingen van een plan van aanleg noch de sectorale wetgeving.

Bestemmingswijzigingen gebeuren in ruimtelijke uitvoeringsplannen die de provincie als uitvoering van het structuurplan opmaakt.

3. Aanpak van het structuurplanningsproces voor de provincie Antwerpen

Structuurplanning is een dynamisch en permanent proces van visie- en beleidsvorming met betrekking tot de kwaliteit van de ruimte. Het ruimtelijk structuurplan is een product van dit proces op een bepaald ogenblik en voor een bepaalde beleidsperiode. Het proces bepaalt mede de inhoud van het structuurplan. Het bestaat enerzijds uit inhoudelijke verdieping met betrekking tot de gewenste ruimtelijke structuur en anderzijds uit communicatie, overleg, besluitvorming en onderhandeling tussen de betrokkenen.

Een structuurplan is een strategisch plan dat inspeelt op de realiteit, op de bestaande problemen en kansen en rekening houdt met de beperkte middelen. Het laat plaats voor onzekerheden, streeft niet naar volledigheid en naar beslissingen die niet kunnen hard worden gemaakt.

In het ruimtelijk structuurplan staan vele grensoverschrijdende elementen beschreven. De provincie Antwerpen werkt deze uit in samenwerking en overleg met de Nederlandse en Vlaamse buurprovincies.

3.1. Procesbeschrijving

Het proces bestaat uit drie fasen (figuur 1).

In de eerste fase is een **startnota** uitgewerkt¹. Zij bevatte de op dat ogenblik beschikbare informatie met betrekking tot de taakstellingen voor het ruimtelijk structuurplan

voor de provincie Antwerpen. Zij vormde een aanzet voor het informatief gedeelte van het structuurplan. De informatie werd reeds in deze fase geïnterpreteerd naar problemen en potenties. Hierbij werden elementen voor de visievorming ontwikkeld. De startnota gaf tevens het onderzoek aan dat in de tweede fase moest worden uitgevoerd.

In de tweede fase werd via het opstellen van twee concepten van een voorontwerp gewerkt aan het **ontwerp van ruimtelijk structuurplan**.

Na de voorlopige goedkeuring door de provincieraad op 23 maart 2000 doorliep dit ontwerp de decretaal vastgelegde procedure van openbaar onderzoek (derde fase). Deze procedure mondt uit in een door de Vlaamse overheid goedgekeurd **structuurplan**.

3.2. Deelruimten en deelstructuren

Het ruimtelijk structuurplan voor de provincie Antwerpen heeft het werken met **deelruimten** enerzijds en **deelstructuren** anderzijds als belangrijk kenmerk. Voor een beter begrip van de teksten en de opbouw hiervan geven onderstaande paragrafen een inhoudelijke uitleg.

Deelruimten

De provincie is op administratieve basis begrensd en vormt geen ruimtelijk systeem op zich. Doorheen, overlappend of binnen de ruimte van de provincie Antwerpen bestaan verschillende deelruimten. Elke deelruimte heeft typische kenmerken, kwaliteiten en knelpunten. De deelruimten moeten als dynamische en complexe ruimtelijke systemen zonder vast omliggende grenzen worden aangezien. Zij vervullen nu een bepaalde rol in de ruimte van de provincie en kunnen die eventueel ook op hoger niveau spelen.

Deelruimten worden gebruikt om de diversiteit van de provinciale ruimte te beklemtonen en uit te werken.

De aanduiding van deelruimten als interpretatie van de bestaande ruimtelijke structuur geeft een belangrijke verbinding tussen het informatief en het richtinggevend gedeelte van het structuurplan. De deelruimten zijn immers niet enkel een gevolg van de kennis vanuit de bestudering van de bestaande ruimtelijke structuur. Ook de noodzaak en de mogelijkheden om een specifiek beleid te ontwikkelen voor een bepaald gebied zijn bepalend.

In dit informatief gedeelte wordt aldus de basis gegeven om in het richtinggevend gedeelte een specifiek ruimtelijk beleid voor de deelruimten te ontwikkelen. De selectie in

¹ Studiegroep Omgeving, Ruimtelijk structuurplan voor de provincie Antwerpen, Startnota: aanzet tot informatief en richtinggevend gedeelte, 1997.

het richtinggevend gedeelte betekent dat voor deze deelruimten een nadere uitwerking gewenst is binnen een samenwerkingsverband tussen alle betrokken actoren. Het richtinggevend gedeelte geeft een opsomming van gemeenten die tot een bepaalde deelruimte behoren. Bij een nadere uitwerking kunnen echter nog bijkomende gemeenten worden betrokken.

De deelruimten zijn gegroepeerd tot vier hoofdruimten. Hoofdruimten geven de gebieden aan die de gewenste ruimtelijke structuur van de provincie bepalen. In het richtinggevend gedeelte worden zowel voor de hoofdruimten als voor de deelruimten een visie en een ruimtelijk concept uitgewerkt. Aan de hoofdruimten worden specifieke acties gekoppeld.

De ontwikkelingsperspectieven voor de hoofd- en deelruimten leveren elementen voor de kwalitatieve afweging met betrekking tot de cijfermatige taakstellingen (verdeling van woningen en bedrijventerreinen) en de selecties van hoofddorpen. Ook zijn de ontwikkelingsperspectieven onderdeel van het beleidskader voor de nadere uitwerkingen, voor gemeentelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen.

Deelstructuren

Deelstructuren verbinden en lopen doorheen de deelruimten. Zij zijn een middel om de samenhang van de provinciale ruimte uit te werken.

Deelstructuren beschrijven de samenhang tussen gebieden van gelijke aard: ruimten met een natuurlijk karakter, nederzettingen, ruimten die worden bepaald door economische activiteiten, ruimten gekoppeld aan infrastructuur en aan landschappen². De beschrijving van deze samenhang bevordert het inzicht in de draagwijdte van de ingrepen die nodig zijn om de gewenste ruimtelijke structuur te realiseren.

Er worden bijgevolg vijf deelstructuren onderscheiden:

- de ruimtelijk-natuurlijke structuur;
- de nederzettingsstructuur;
- de ruimtelijk-economische structuur;
- de verkeers- en vervoersstructuur;
- de landschappelijke structuur.

De ruimtelijk-natuurlijke structuur vertoont een lage dynamiek. Zij is heel geleidelijk tot stand gekomen en verandert ook slechts zeer langzaam, tenzij menselijke activiteiten natuurlijke processen op gang brengen die op korte termijn reeds effect hebben. Daar tegenover staat de hoge dynamiek van de nederzettingsstructuur, van de ruimtelijk-

economische structuur en van de verkeers- en vervoersstructuur. Daarin gebeuren de veranderingen veel sneller, al vindt men in de huidige nederzettingsstructuur bijvoorbeeld nog veel van de middeleeuwse patronen terug.

Tussen de deelstructuren bestaan vele relaties. Zo levert de ruimtelijk-natuurlijke structuur de ondergrond of het kader voor bebouwing. De verkeers- en vervoersstructuur kent een grote samenhang met de ruimtelijk-economische structuur en met de nederzettingsstructuur. De keuze voor genoemde deelstructuren steunt voor een groot deel precies op het bestaan van deze relaties. De argumentatie om de landschappelijke structuur als aparte deelstructuur te behandelen vloeit hieruit voort. De landschappelijke structuur ontstaat uit de nauwe samenhang tussen elementen van de ruimtelijk-natuurlijke structuur en die van de overige deelstructuren. Zij is daardoor niet een exclusief onderdeel van het buitengebied.

3.3. Samenwerkingsmodel

Het samenwerkingsmodel bij het tot stand komen van het ruimtelijk structuurplan voor de provincie Antwerpen is als volgt opgebouwd (figuur 2).

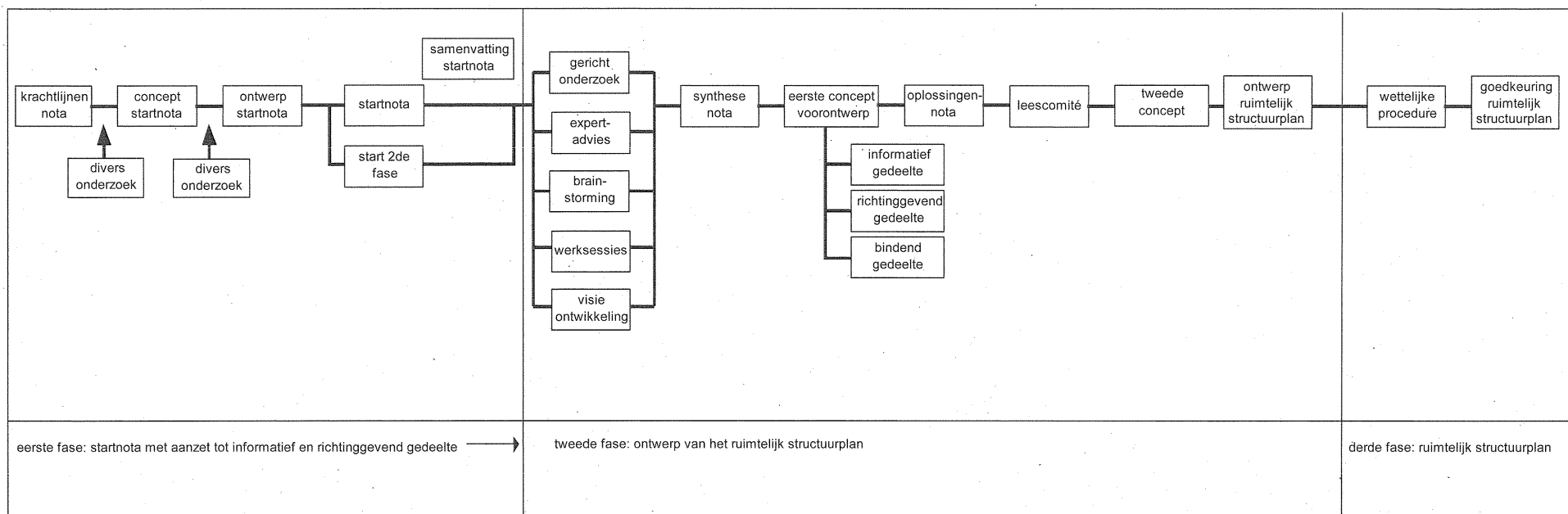
- De **provincieraad** neemt in de loop van het planningsproces de belangrijkste beslissingen waaronder de uiteindelijke goedkeuring van het ruimtelijk structuurplan.
- De **bestendige deputatie** is belast met de praktische uitwerking van het planningsproces.
- De **Regionale Commissie van Advies**³ functioneert als een kritisch en opbouwend klankbord bij de opmaak van het structuurplan.
- De bijzondere raadscommissie structuurplanning is samengesteld geweest uit vijftien provincieraadsleden en uit drie bestendig afgevaardigden die de opbouw en verdere afwerking van het structuurplan voor de provincie hebben opgevolgd en geëvalueerd. Daarnaast heeft de bijzondere raadscommissie een algemene adviseerende taak op vlak van het ruimtelijk beleid gehad. Ook de raadscommissie ruimtelijke ordening, leefmilieu en patrimonium heeft het proces van nabij gevolgd.

² Zie ook: Universiteit Gent, K.U. Leuven, Studiegroep Omgeving, Provinciaal ruimtelijk structuurplan Oost-Vlaanderen: Startnota, 1998, blz. 9 - 12.

³ Op termijn zal als gevolg van het nieuw decreet houdende de ruimtelijke ordening de Regionale Commissie van Advies (R.C.A.) vervangen worden door de Provinciale Commissie voor de Ruimtelijke Ordening (PROCORO).



figuur 1: werkproces voor het ruimtelijk structuurplan voor de provincie Antwerpen



Inmiddels zijn beide geïntegreerd in een nieuwe **raadscommissie ruimtelijke ordening**.

- De **ambtelijke begeleidingsgroep** (voorheen plangroep) is samengesteld uit ambtenaren van de verschillende departementen (beleidssectoren). In het aanloopproces heeft zij het beleidsvoorbereidend planningswerk verricht. Daarna heeft zij een inhoudelijke adviesfunctie.
- De **ambtelijke werkgroep** is samengesteld uit de kerngroep en uit de bevoegde bestendig afgevaardigde. Zij verzorgt de permanente begeleiding en organisatie van het proces.
- De **kerngroep** is samengesteld uit de Dienst Ruimtelijke Planning en Mobiliteit en uit Studiegroep Omgeving die als ontwerper het proces inhoudelijk begeleidt.

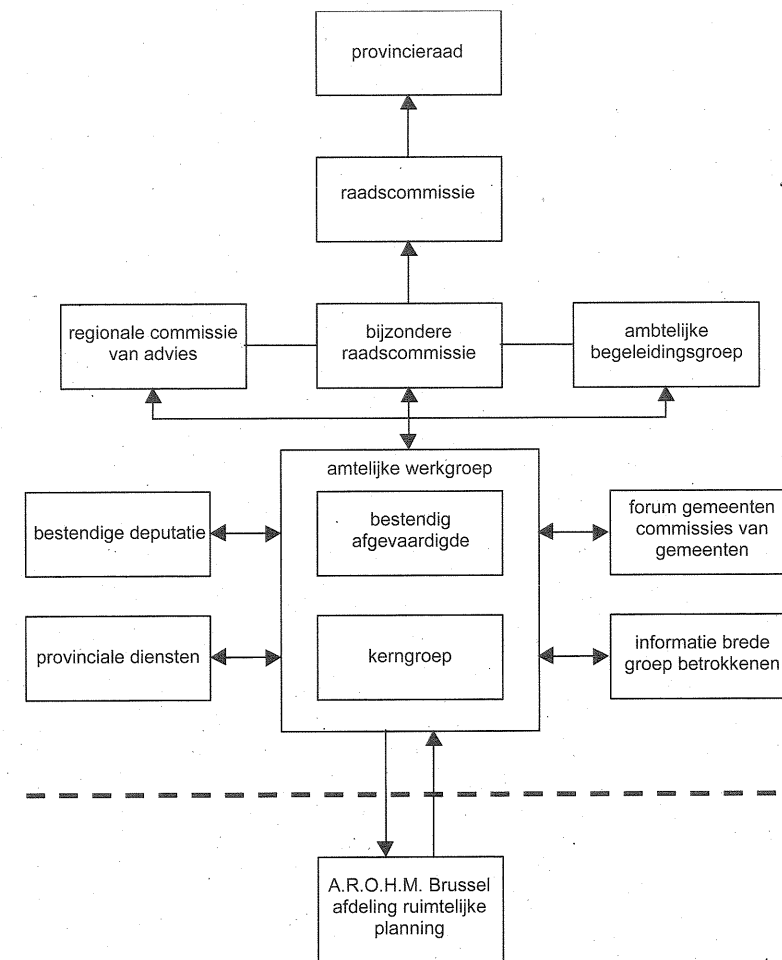
Het overleg met de **afdeling Ruimtelijke Planning van A.R.O.H.M.** is structureel en intensief, conform de omzendbrief van 7 januari 1997 die hiervoor de elementen aangeeft.

Met betrekking tot de structurele inschakeling van de gemeenten worden binnen het samenwerkingsmodel **fora van gemeenten** georganiseerd. Het forum is een bijeenkomst waarop alle Antwerpse gemeenten worden uitgenodigd en voorgelicht over de stand van zaken.

Commissies van gemeenten werken naar aanleiding van specifieke problemen en thema's. Kleine groepen van gemeenten kunnen binnen deze commissies reageren op de voorstellen van de provincie en kunnen hierover een eigen visie formuleren. Tijdens de informatierondes worden alle gemeenten in soortgelijke commissies bijeengebracht om gebiedsgerichte besprekingen van de twee voorontwerpen mogelijk te maken.

Een **nieuwsbrief** informeert de gemeenten periodiek over de voortgang van het structuurplanningsproces. De informatie naar de **bevolking** kadert binnen een uitgewerkte communicatiestrategie⁴. Via informatieavonden, extra edities van de nieuwsbrief, internet en advertenties is de Antwerpse bevolking geïnformeerd over het proces en de inhoud van het ruimtelijk structuurplan voor de provincie Antwerpen. Zo is zij uitgebreid betrokken geweest bij de inspraakrondes over het eerste en het tweede concept voorontwerp van het structuurplan.

figuur 2: samenwerkingsmodel voor het ruimtelijk structuurplan voor de provincie Antwerpen



⁴ PR Force, Communicatieplan ruimtelijk structuurplan voor de provincie Antwerpen, 1998. De uitvoering van dit plan is uitbesteed aan Novio Consult.



4. Leeswijzer

Het ruimtelijk structuurplan behandelt een moeilijke materie. Het is een beleidsdocument dat het kader geeft voor de gewenste ruimtelijke structuur van de provincie Antwerpen. Het doet enkel uitspraken over elementen van provinciaal niveau.

Kenmerkend is de ruimtelijke en geïntegreerde benadering van dit plan. Dit betekent dat regio's of gemeenten doorheen het geheel document worden behandeld. Uitspraken die voor bepaalde gebieden gelden, moet de lezer afleiden uit de invalshoek van deelruimte enerzijds en deelstructuur anderzijds.

Ten behoeve van de leesbaarheid van de kaarten is een transparant toegevoegd met de grenzen van de zeventig gemeenten.

Het ontwerp van structuurplan voor de provincie Antwerpen bevat drie grote gedeelten (figuur 3).

4.1. Informatief gedeelte

Deel I geeft een eerste **beeld van de provincie**. Het bevat een korte situering, de beschrijving van het fysisch systeem en de weergave van een meer cijfermatig profiel van de provincie. Het biedt een vertrekbasis voor de verdere analyse van het gebied.

Deel II schetst kort de randvoorwaarden die voortvloeien uit bestaande plannen, al dan niet met een juridische draagwijdte, uit studies en beleidsdocumenten, zowel ruimtelijk als sectoraal, uit instrumenten, uit enkele wetten en decreten alsook uit projecten en programma's. Dit wordt de **planningscontext** genoemd. Hij is geactualiseerd tot eind 1999.

Deel III beschrijft de **bestaande ruimtelijke structuur** aan de hand van de vijf deelstructuren. Voor elk van deze deelstructuren worden een analyse, trends, knelpunten, kwaliteiten en kansen gegeven. Binnen de beschrijving van de vijf deelstructuren zijn de behoeften van de sectoren geïntegreerd.

Deel IV beschrijft **veertien deelruimten** die door de interpretatie van de bestaande ruimtelijke structuur met haar deelstructuren kunnen worden aangeduid. Deze deelruimten zijn te onderscheiden door de specifieke interactie van elementen van de verschillende deelstructuren. Elke deelruimte krijgt hierdoor haar typische kenmerken, kwaliteiten en knelpunten. De veertien deelruimten zijn gegroepeerd binnen vier grote gebieden die hoofdruimten worden genoemd.

Deel V geeft een overzicht van de **taakstellingen** voor de provincie ten aanzien van bijkomende woningen en bedrijventerreinen, zoals die voortvloeien uit het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

4.2. Richtinggevend gedeelte

Deel I geeft de **visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling** van de provincie Antwerpen. In dit kader worden de uitgangshouding, de gewenste rol van de provincie en een aantal basisdoelstellingen beschreven.

Deel II vertaalt de visie in een **ruimtelijk concept voor de hele provincie**. Dit is een coherent geheel van ruimtelijke principes voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de provincie. Deze ruimtelijke principes verwijzen naar het bovenprovinciaal niveau, de deelruimten en deelstructuren. Een synthesebeeld van de gewenste ruimtelijke structuur sluit dit deel af.

Deel III werkt de visie verder uit en geeft **ontwikkelingsperspectieven voor de hoofdruimten**. Dit wordt verder uitgewerkt voor elke **deelruimte**. Het betreft een uitwerking van de visie op de provincie als geheel op een lager schaalniveau.

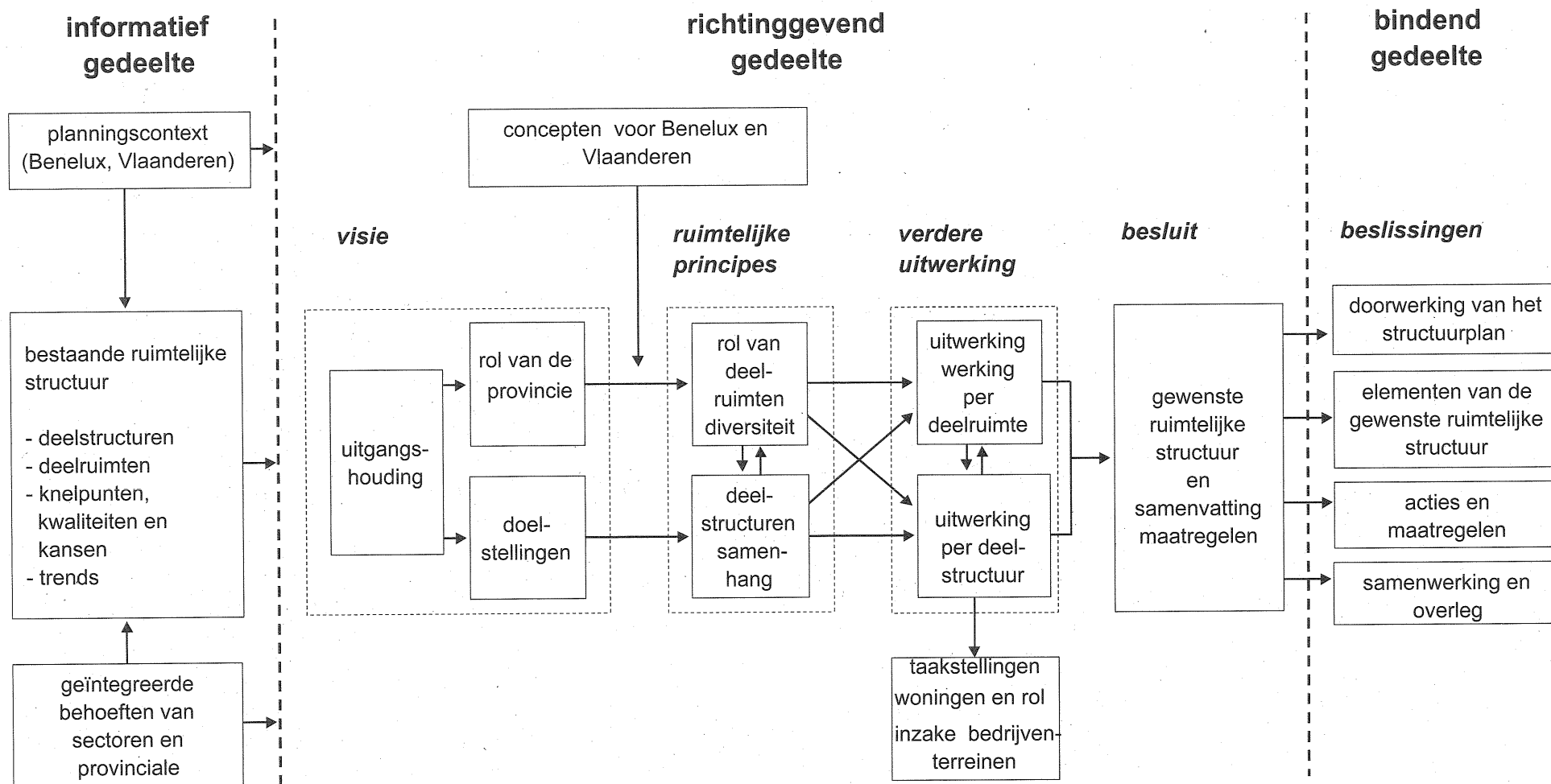
Deel IV vertaalt de visie naar **specifieke ontwikkelingsperspectieven voor de vijf deelstructuren**. In dit deel zijn de voornaamste taakstellingen voor het ruimtelijk structuurplan van de provincie terug te vinden.

Deel V slaat een brug tussen het richtinggevend en bindend gedeelte. Dit deel geeft aan op welke wijze de stap kan worden gezet **van gewenst toekomstbeeld naar concrete acties**.

4.3. Bindend gedeelte

In dit deel worden de beleidsbeslissingen opgenomen die een bindend karakter krijgen. Er worden vier categorieën onderscheiden:

- beslissingen met betrekking tot de **doorwerking van het structuurplan**;
- beslissingen inzake de **selectie van elementen van de gewenste ruimtelijke structuur**;
- beslissingen met betrekking tot **acties en maatregelen**;
- beslissingen met betrekking tot **samenwerking en overleg**.



figuur 3: opbouw van het ruimtelijk structuurplan voor de provincie Antwerpen

