

ALGEMENE INLEIDING



1. WAAROM EEN RUIMTELIJK STRUCTUURPLAN PROVINCIE LIMBURG

Op 24 juli 1996 werd het 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 gemeente-grenzen 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 het takenpakket van de provincie verduidelijkt. Ook het 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 ordeningsbeginselen)
- de gewenste ruimtelijke structuur
- de beleidsmaatregelen om die 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. Dat 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. Dat 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 Limburg behoren, moeten als een suggestie worden beschouwd voor andere beleidsniveaus.

In deel I 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 ze.

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 die uitvoeringsplannen.

2.3. Juridische draagwijdte

Het ruimtelijk structuurplan wordt zowel het kader van het ruimtelijk beleid als een instrument om een actief ruimtelijk beleid te voeren. Het formeel document, het structuurplan, bevat 3 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 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 die 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 tegenover 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

3.1. Structuurplanning

Structuurplanning is een dynamisch en permanent proces van visie- en beleidsvorming over de kwaliteit van de ruimte. Het ruimtelijk structuurplan is een product van dat proces op een bepaald ogenblik en voor een bepaalde beleidsperiode. Het proces bepaalt mee de inhoud van het structuurplan. Het bestaat enerzijds uit inhoudelijke verdieping aangaande 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 noch naar volledigheid noch naar beslissingen die niet kunnen hard worden gemaakt.

In het ruimtelijk structuurplan provincie Limburg staan vele grensoverschrijdende elementen beschreven. De provincie werkt die uit in samenwerking en overleg met de Nederlandse en Belgische buurprovincies.

3.2. Procesbeschrijving

De opmaak van het ruimtelijk structuurplan provincie Limburg werd voorbereid met een nota als uitvoering van een beslissing van de provincie in 1993¹.

Het planningsproces van het ruimtelijk structuurplan provincie Limburg startte eind 1996 met het formuleren van een initiële visie en een reactie op het ontwerp ruimtelijk structuurplan Vlaanderen². In februari 1997 keurde de provincieraad de startnota Visie op ruimtelijke ontwikkelingen in Limburg goed. Voorjaar 1997 werd met rapport 3 Planningsproces-fase 2 de context voor de verdere uitwerking van het structuurplan vastgelegd: de beleidscel, de stuurgroep en de plangroep werden in het leven geroepen. Conform aan het planningsdecreet van 24 juli 1996 werkte de plangroep het provinciaal ruimtelijk structuurplan uit.

In een volgende fase (1997 - 1998) werd een groot aantal gegevens vergaard die het structuurplan een solide basis moeten geven. Deze vooral geografische gegevens werden verwerkt in een GIS-omgeving en zullen in de toekomst in samenwerking met de GIS-cel permanent up-to-date worden gehouden. Begin augustus 1998 werden al die gegevens ter informatie en evaluatie overgemaakt aan de gemeenten. Voor

de gemeenten is dat pakket met gegevens een bijkomende informatiebron voor het eigen structuurplanningsproces. De gemeenten hebben die gegevens op hun juistheid gecontroleerd en konden reageren als dat nodig bleek. Tijdens deze fase werden zij ook in plenum geïnformeerd over de aanpak van het structuurplan.

Een volgende periode (1998 - 2000) werd voornamelijk besteed aan het uitwerken van de grote lijnen voor de gewenste ontwikkelingen van de stedelijke gebieden en het wonen, voor het buitengebied met landbouw en natuur, de economische gebieden en de lijninfrastructuren. Die beleidslijnen werden uitgebreid besproken met de beleidscel, de stuurgroep, vertegenwoordigers van specifieke sectoren, de gemeenten, de bevolking en de provinciale commissie voor ruimtelijke ordening. Dat resulteerde in een voorontwerp van bestaande en gewenste ruimtelijke structuur.

In het voorjaar van 2001 werd het voorontwerp van eind 2000 — in opdracht van de nieuwe bestendige deputatie — omgevormd tot een volledig beleidsdocument. Dat vernieuwd voorontwerp werd voorgelegd aan alle vermelde actoren.

3.3. Samenwerkingsmodel

Het samenwerkingsmodel is als volgt opgebouwd.

- De **provincieraad** neemt in de loop van het planningsproces de belangrijkste beslissingen, waaronder de uiteindelijke goedkeuring van het ruimtelijk structuurplan. De raad wordt op de hoogte gehouden via de raadscommissie ruimtelijke ordening en via de vergadering van de verenigde commissies.
- De **stuurgroep** functioneert als een kritisch en opbouwend klankbord aangaande de werkzaamheden van de plangroep. In deze stuurgroep zijn de verschillende sectoren en maatschappelijke groeperingen vertegenwoordigd. De stuurgroep wordt voorgezeten door de gedeputeerde die ruimtelijke ordening onder zijn of haar bevoegdheid heeft.
- De **beleidscel** is samengesteld uit 3 gedeputeerden, de inspecteur-generaal van de 3de directie, de provinciale directeur verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening en de plancoördinatoren voor het ruimtelijk structuurplan.
- De **plangroep** is samengesteld uit vaste en tijdelijke medewerkers van de Provinciale Dienst Ruimtelijke Ordening (3de directie) en de externe plancoördinatoren.
- De **provinciale commissie voor ruimtelijke ordening (PROCORO)** speelt een belangrijke rol bij het tot stand komen van het ruimtelijk structuurplan provincie Limburg.
- De **gemeenten** worden bij het planningsproces betrokken door algemene informatierondes, diverse momenten van controle van gegevens en repliek en gebiedsgerichte besprekingen.

1. Albrechts, L., 1993.

2. Rapport 1, 'Beleidsvisie op ruimtelijke ontwikkelingen in Limburg' en Rapport 2, 'Reactie op het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen'.

- Met de **afdeling ruimtelijke planning van het Vlaams gewest (AROHM)** en met **ROHM-Limburg** werd structureel overleg gehouden in het kader van de omzendbrief RO 96/6 van 7 januari 1997.
- De **bevolking** wordt over de inhoud en de voortgang van het proces geïnformeerd via informatie- en debatavonden en informatiedagen (3 uitgebreide informatie- en inspraakrondes), het informatieblad van de provincie, bijzondere folders en brochures, TV-Limburg, de website ruimtelijk structuurplan provincie Limburg, posters en advertenties.

4. LEESWIJZER

4.1. Geïntegreerde benadering

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

Kenmerkend is de ruimtelijke en geïntegreerde benadering van dit plan. Dat betekent dat regio's of gemeenten doorheen het totaal document worden behandeld. Uitspraken die voor bepaalde gebieden gelden, moet u als lezer afleiden uit de invalshoek van deelruimte enerzijds en deelstructuur anderzijds. Het volgend punt maakt dat duidelijk.

4.2. Twee invalshoeken

Het ruimtelijk structuurplan provincie Limburg werkt met deelruimten en deelstructuren. Om de teksten en de opbouw ervan beter te kunnen begrijpen, leest u het best hieronder wat deelruimten en deelstructuren zijn.

4.2.1. Hoofd- en deelruimten

De provincie is administratief begrensd en vormt geen ruimtelijk systeem op zich. Doorheen, overlappend of binnen de ruimte van de provincie Limburg 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.

Deelruimten zijn niet enkel een gevolg van de kennis ontstaan uit de bestudering van de bestaande ruimtelijke structuur. Zij worden ook bepaald door de noodzaak en de moge-

lijkheden om een specifiek beleid te ontwikkelen voor een bepaald gebied.

De selectie in 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, maar bij een nadere uitwerking kunnen bijkomende gemeenten worden betrokken.

De deelruimten zijn gegroepeerd tot 4 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 bepaling van de cijfermatige taakstellingen en de selecties van hoofddorpen. De ontwikkelingsperspectieven vormen ook een onderdeel van het beleidskader voor de verdere uitwerkingen, voor gemeentelijke structuurplannen en voor uitvoeringsplannen.

4.2.2. Regio's en deelgebieden

Als voorbereiding op het aanduiden van hoofd- en deelruimten in het richtinggevend gedeelte worden in het informatief gedeelte regio's en deelgebieden beschreven. Het betreft een interpretatie van de bestaande ruimtelijke structuur die zorgt voor een belangrijke verbinding tussen het informatief en het richtinggevend gedeelte van het structuurplan. De regio's en deelgebieden worden aangeduid op basis van de analyse van de verschillende deelstructuren.

Het informatief gedeelte geeft een opsomming van gemeenten die geheel of gedeeltelijk tot een bepaalde regio of deelgebied behoren. Uiteraard betreft het geen scherpe afbakening maar is overlapping mogelijk.

Aangezien regio's en deelgebieden het resultaat zijn van een analyse en hoofd- en deelruimten beleidsuitspraken inhouden, bestaan er verschillen tussen beide.

4.2.3. Deelstructuren

Deelstructuren verbinden de deelruimten en lopen erdoorheen. 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, toeristisch-recreatieve ruimten, ruimten gekoppeld aan infrastructuur en aan landschappen³.

3. Zie ook: Studiegroep Omgeving, Ruimtelijk structuurplan provincie Antwerpen, Bestendige Deputatie van de provincie Antwerpen, 25 april 2001. Van den Broeck, P., Ruimtelijke structuur, eindwerk, 1997.

De beschrijving van die samenhang tussen gebieden van gelijke aard geeft een beter inzicht in de draagwijdte van de ingrepen die nodig zijn om de gewenste ruimtelijke structuur te realiseren. Zo onderscheiden wij 6 deelstructuren:

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

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 die relaties. De argumentatie om de landschappelijke structuur als aparte deelstructuur te behandelen vloeit eruit 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.

4.3. Informatief gedeelte

Het informatief gedeelte van het ruimtelijk structuurplan provincie Limburg bestaat uit 5 delen.

Deel I 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 als ook uit projecten en programma's. Dat wordt de planningscontext genoemd. De **planningscontext** is geactualiseerd tot 2002.

Deel II beschrijft het **fysisch systeem** van de provincie Limburg. Dat levert belangrijke aan-knopingspunten voor de analyse van de bestaande ruimtelijke structuur.

Deel III beschrijft de **bestaande ruimtelijke structuur** aan de hand van de 6 deelstructuren (zie hoger). Voor elk van die deelstructuren worden een analyse, trends, knelpunten, kwaliteiten en kansen gegeven.

Deel IV beschrijft **deelgebieden** die door de interpretatie van de bestaande ruimtelijke structuur met haar deelstructuren kunnen worden aangeduid. Die deelgebieden kunnen wij onderscheiden door de specifieke interactie van elementen van de verschillende deelstructuren te bekijken. Elk deelge-

bied krijgt zo zijn typische kenmerken, kwaliteiten en knelpunten. De deelgebieden zijn gegroepeerd in 5 grote gebieden die regio's worden genoemd.

Deel V geeft een overzicht van een aantal **prognoses, behoeften en taakstellingen** voor de provincie. Een gedeelte ervan vloeit voort uit het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen.

4.4. Richtinggevend gedeelte

Naast het informatief is er een richtinggevend gedeelte. Dat bestaat ook uit 5 delen.

Deel I geeft de **visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling** van de provincie Limburg. In dat kader worden enkele uitgangspunten en de gewenste rol van de provincie beschreven.

Deel II vertaalt de visie in een **ruimtelijk concept** voor de hele provincie. Dat is een coherent geheel van ruimtelijke principes voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van de provincie. Een synthesebeeld van de gewenste ruimtelijke structuur sluit dit deel af.

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

Deel IV vertaalt de visie naar **specifieke ontwikkelingsperspectieven voor 6 deelstructuren**. In dit deel zijn de voorname taken voor het ruimtelijk structuurplan van de provincie terug te vinden.

Deel V slaat een brug tussen het richtinggevend en bindend gedeelte. U vindt in dit deel een samenvatting van de belangrijkste beleidsthema's voor de provincie. Het geeft daardoor ook aan hoe de stap kan worden gezet van **gewenst toekomstbeeld naar concrete acties**.

4.5. Bindend gedeelte

In het bindend gedeelte worden de beleidsbeslissingen opgenomen die een bindend karakter krijgen. Wij onderscheiden 4 categorieën:

- beslissingen aangaande de doorwerking van het structuurplan
- beslissingen aangaande de selectie van elementen van de gewenste ruimtelijke structuur
- beslissingen aangaande acties en maatregelen
- beslissingen aangaande overleg en onderhandeling.

