

9553
2000-0000
2000-0000

**RIJKSWEGEN EN RUIMTELIJKE
ORDENING**

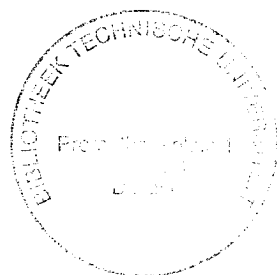
TR 3553



RIJKSWEGEN EN RUIMTELIJKE ORDENING

Planologische inpassing van rijkswegtracés door Nederlandse gemeenten

F.A.M. Hobma



ISBN 90-5166-794-9

Uitgeverij Eburon
Postbus 2867
2601 CW Delft
E-mail: info@eburon.nl
www.eburon.nl

© 2000 F.A.M. Hobma. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende(n).

© 2000 F.A.M. Hobma. All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the prior permission in writing from the proprietor(s).

INHOUD

VOORWOORD

LIJST MET FIGUREN

<i>Deel 1</i>	<i>Kader</i>	1
1	PROBLEEMSTELLING: RIJKSWEGEN EN RUIMTELIJKE ORDENING	3
1.1	Probleemschets	3
1.2	Het antwoord op het probleem: de Tracéwet	4
1.3	Tracéwet in werking: discussie gesloten?	7
1.4	Wetgeving als oplossing voor planologische inpassingsproblemen	8
1.5	Doelstelling en vraagstelling	9
1.6	Beperkingen in het onderzoek	12
1.7	De begrippen 'rijkswegtracé' en 'planologische inpassing'	13
1.8	Indeling van de studie	14
2	DE DISCUSSIE OVER DE JURIDISCH-BESTUURLIJKE ORGANISATIE VAN BESLUITVORMING OVER RUIMTELIJKE PROJECTEN 1965-1994	17
2.1	Inleiding	17
2.2	Vóór 1965: de beleidstheorie van de Wet op de Ruimtelijke Ordening	18
2.3	1968: de kwestie Shell-Moerdijk en 'nationale bestemmingen'	20
2.4	1970: sector en facet	21
2.5	1976: tweesporigheid in de ruimtelijke ordening	25
2.6	1979 - 1984: de operationele gebiedsaanwijzing	29
2.7	1985: afstemming op maat	31
2.8	1991: nimby	32
2.9	1994: de Tracéwet	33

3	DE PROCEDURE VOOR RIJKSWEGENAANLEG 1965-1994	37
3.1	Inleiding.....	37
3.2	Besluitvorming in het sectorspoor.....	40
3.3	Besluitvorming in het facetspoor	43
3.4	Rijkswegenaanleg en tweesporigheid	49
4	FACTOREN VOOR PLANOLOGISCHE INPASSING VAN RIJKSWEGEN	53
4.1	Identificatie van factoren.....	53
4.2	Studies over rijkswegen en gemeenten	54
4.3	Kroonuitspraken over rijkswegen en gemeenten.....	70
4.4	Factoren die verwacht worden gemeentelijke planologische inpassing bij rijkswegenprojecten te bepalen	74
5	ONDERZOEKSONTWERP: MEERVOUDIGE CASE-STUDIE	77
5.1	Welk onderzoeksontwerp?.....	77
5.2	Enkele technieken voor causale case-analyse.....	80
5.3	Meervoudige case-studie als onderzoeksontwerp	85
5.4	Case-beschrijvingen.....	87
5.5	Case-selectie criteria	88
5.6	Verdere case-selectie	92
5.7	Operationalisering van de variabelen	94
5.8	Toelichting op de periode waarvoor de waarden van de variabelen gelden	101
5.9	Toelichting op gegevensverzameling en -gebruik	102
<i>Deel 2</i>	<i>Praktijk</i>	105
6	RIJKSWEG 4 MIDDEN-DELFLAND	107
6.1	Inleiding.....	107
6.2	Betrokken actoren	111
6.3	Procesbeschrijving	116
6.4	Gemeente Rijswijk en Rijksweg 4.....	120
6.5	Gemeente Schipluiden en Rijksweg 4.....	124
6.6	Gemeente Schiedam en Rijksweg 4	127
7	RIJKSWEG 14: DE VERLENGDE LANDSCHEIDINGSWEG	139
7.1	Inleiding.....	139
7.2	Betrokken actoren	140
7.3	Procesbeschrijving	148
7.4	Gemeente Leidschendam en Rijksweg 14.....	154
7.5	Gemeente Voorburg en Rijksweg 14	159
7.6	Gemeente Wassenaar en Rijksweg 14	166
7.7	Gemeente Den Haag en Rijksweg 14	170

8 RIJKSWEG 11-WEST	179
8.1 Inleiding	179
8.2 Betrokken actoren	180
8.3 Procesbeschrijving	186
8.4 Gemeente Wassenaar en Rijksweg 11-West	191
8.5 Gemeente Leiden en Rijksweg 11-West	192
8.6 Gemeente Voorschoten en Rijksweg 11-West	195
<i>Deel 3 Analyse</i>	203
9 DE CASES VERGELEKEN	205
9.1 De case-ordered predictor-outcome matrix	205
9.2 Conclusies per onafhankelijke variabele	213
10 CONCLUSIES	221
10.1 Beantwoording van de vraagstelling: welke factoren bepalen Planologische inpassing?	221
10.2 Nimby-gedrag van de onderzochte gemeenten	223
10.3 Snelheid van de besluitvorming	225
10.4 Aanbeveling	228
10.5 Betekenis van de onderzoeksresultaten voor besluitvorming onder de vigeur van de Tracéwet	229
10.6 Terugblik en vooruitblik: verschuivingen in de regelgeving voor rijksinfrastructuur	233
10.7 Reflectie op de methode	238
LITERATUUR	243
BIJLAGE 1 BRONNEN RIJKSWEG 4 MIDDEN DELFLAND	253
BIJLAGE 2 BRONNEN RIJKSWEG 14 DE VERLENGDE LANDSCHEIDINGSWEG	257
BIJLAGE 3 BRONNEN RIJKSWEG 11-WEST	263
SAMENVATTING	269
SUMMARY	277
CURRICULUM VITAE	



VOORWOORD

Als een jurist die werkzaam is bij een technische universiteit een proefschrift gaat schrijven, levert dat welhaast vanzelf een veelvorming produkt op. Immers, het onderzoek zal niet 'puur' juridisch zijn; zulk onderzoek hoort eerder bij een juridische faculteit thuis. In Delft verwacht men van een jurist een interdisciplinaire bijdrage aan de kennis op het grensvlak van techniek en maatschappij.

Dit verklaart het technische object van het onderzoek: de aanleg van rijkswegen. Het verklaart ook de analyse-techniek, die technisch van aard is. Tot slot verklaart het de interdisciplinaire aanpak: het proefschrift is het produkt van een deels juridische deels bestuurskundige aanpak, waarbij een probleem van ruimtelijke ordening wordt onderzocht. Het zal niet verbazen dat het proefschrift als resultaat hiervan een interdisciplinair werkstuk is geworden.

Ik heb mij zeer bevoorrecht gevoeld om, naast de normale onderwijs- en onderzoekstaken, zoveel tijd te mogen besteden aan het schrijven van dit proefschrift. Het was een waar genoegen om me te kunnen verdiepen in andere disciplines en in de praktijk van de cases. Wat ik daardoor de afgelopen jaren heb geleerd strekt veel verder dan hetgeen in dit proefschrift is neergelegd.

Fred Hobma
Delft, juni 2000



LIJST MET FIGUREN

HOOFDSTUK 2	Figuur 1	Horizontale coördinatie
	Figuur 2	Diagonale coördinatie
HOOFDSTUK 3	Figuur 3	Hoofdmomenten van de formele procedure voor rijkswegenaanleg
	Figuur 4	Overzicht van de formele procedure voor rijkswegenaanleg. Overheidsactoren en hun acties.
HOOFDSTUK 5	Figuur 5	'Lege' verzamelstaat: score van de cases op de variabelen; cases ongeordend
HOOFDSTUK 6	Figuur 6	Tracé Rijksweg 4 Midden-Delfland
	Figuur 7	Noordelijk deel van tracé Rijksweg 4 Midden-Delfland
	Figuur 8	Verzamelstaat: score van de cases in de gemeenten Rijswijk, Schipluiden en Schiedam op de variabelen.
HOOFDSTUK 7	Figuur 9	Tracé Rijksweg 14 Verlengde Landscheidingsweg
	Figuur 10	Verzamelstaat: score van de cases in de gemeenten Leidschendam, Voorburg, Wassenaar en Den Haag op de variabelen.
HOOFDSTUK 8	Figuur 11	Tracé Rijksweg 11-West
	Figuur 12	Verzamelstaat: score van de cases in de gemeenten Leiden en Voorschoten

HOOFDSTUK 9

- Figuur 13 Verzamelstaat van alle cases: cases ongeordend
- Figuur 14 Verzamelstaat van alle cases, geordend naar planologische inpassing
- Figuur 15 Verzamelstaat van cases vanaf 1972, geordend naar planologische inpassing
- Figuur 16 Verzamelstaat van cases vanaf 1972, geordend naar vrijwillige planologische inpassing
- Figuur 17 Samenvatting conclusies over samenhang

DEEL 1
KADER

PROBLEEMSTELLING: RIJKSWEGEN EN RUIMTELIJKE ORDENING

1.1 Probleemschets

Bij besluitvorming over ruimtevergende projecten doen zich volgens velen problemen voor. Bedoelde problemen treden vooral op bij de locatie van ruimtevergende projecten die in het algemeen als 'minder gewenst' worden beschouwd: afvalverbrandingsovens, stortplaatsen, ontgrondingen. Welke gemeente wil deze voorzieningen graag binnen haar grenzen? Maar ook bij andere, in het algemeen niet op voorhand als minder gewenst beschouwde, ruimtevergende voorzieningen blijken zich problemen voor te doen. Wie kent niet de problemen bij de aanleg van Rijksweg 27 door het landgoed Amelisweerd? Of de langdurige besluitvorming over de locatie van relatief goedkope woningen in de Haagse agglomeratie (Leizo)?

De hier geschetste problemen bereiken (bestuurlijk gezien) vaak een hoogtepunt als een gemeente weigert de door een andere actor gewenste voorziening in haar bestemmingsplan op te nemen. Stelt een gemeente zich zo op, dan kan in ons ruimtelijk ordeningsstelsel de bouw of aanleg van de voorziening vooralsnog geen doorgang vinden, omdat (wat bouwwerken betreft) dan geen bouwvergunningen kunnen worden verleend, of (als het niet bouwwerken, maar andere werken of werkzaamheden betreft) de aanleg in strijd is met de bestemmingen en planvoorschriften.

Deze problemen noemen we 'planologische inpassingsproblemen'. Tot eind jaren '80 sprak men (vooral in juridische kringen) over 'de afstemmingsproblematiek' of 'coördinatieproblematiek'. Later spreekt men over problemen van 'projectbesluitvorming' of 'besluitvorming over grote projecten'. De begrippen 'afstemming' en 'coördinatie' verwijzen naar het gegeven dat de besluitvorming over ruimtevergende projecten langs twee procedurele 'sporen' verloopt. Het ene spoor (sectorspoor) is dat van de betreffende beleidssector. Het andere spoor is dat van de ruimtelijke ordening, ook wel het facetspoor genoemd. In beide sporen kan verschillend gedacht worden over de wenselijkheid van een project of de juiste locatie voor een project. 'Problematiek' verwijst naar de mening dat beide sporen niet goed op elkaar aansluiten.

Planologische inpassingsproblemen kunnen zich tussen allerlei ruimtelijk relevante beleidssectoren en het ruimtelijke ordeningsspoor afspelen. Deze studie heeft betrekking op besluitvorming over projecten uit één ruimtelijk relevante beleidssector: rijkswegen. De rijkswegenaanleg vormt een 'erkend' terrein voor planologische inpassingsproblemen. In

wetenschappelijke (bijv. Wessel, 1981: 191; De Hoo, 1982: 64) en in bestuurlijke publicaties (bijv. MV&W en MVRM, 1990: 134) is sinds lang en regelmatig gewezen op planologische inpassingsproblemen bij de aanleg van rijkswegen. Ook in verslagen van bij rijkswegenaanleg betrokken ambtenaren klinken planologische inpassingsproblemen door (Hilgers, 1988: 9; Ten Broeke, 1988: 5; Ten Broeke, 1989: 495). In deze publicaties is gewezen op moeilijkheden die Rijkswaterstaat (de sectorale 'trekker' van de rijkswegenaanleg) ondervindt bij het verkrijgen van planologische medewerking van gemeenten. Die medewerking houdt in concreto in: het opstellen van een bestemmingsplan, waarmee de bouw- en aanlegactiviteiten niet in strijd zijn. Het bestemmingsplan wordt wel het machtsmiddel van de gemeenten in het spel rond rijkswegenaanleg genoemd (Huberts, 1992: 151). In de loop der jaren zijn dan ook van verschillende kanten voorstellen gedaan ter wijziging van de bestaande procedure voor rijkswegenaanleg. Daarvan noemen we hier slechts de notitie *Rijksweg, streekplan en bestemmingsplan* van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant (1984).

Het procedurele kader voor besluitvorming over rijkswegen in het ruimtelijke ordeningsspoor wordt sinds 1965 gevonden in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Het procedurele kader voor besluitvorming in het sectorspoor, de tracéprocedure, heeft lange tijd een buitenwettelijke status gehad. Sinds 1 januari 1994 geldt een wettelijke regeling voor tracévaststelling van hoofdinfrastructuur: de Tracéwet (Staatsblad 1993, 582). Deze regeling geldt voor hoofdwegen, landelijke railwegen en hoofdvaarwegen. De Tracéwet is opgesteld om het probleem van de planologische inpassing, althans op het terrein van de hoofdinfrastructuur, te bedwingen.

1.2 Het antwoord op het probleem: de Tracéwet

De drijfveer voor wettelijke vastlegging van een regeling voor tracévaststelling is volgens de Memorie van Toelichting van de Tracéwet het bestaan van tekortkomingen in de (op het moment van het verschijnen van de memorie nog) buitenwettelijke besluitvormingsprocedure. "Deze tekortkomingen betreffen in het bijzonder het gebrek aan coördinatie tussen de besluitvorming in het sectorale spoor en de besluitvorming in het ruimtelijke spoor" (MV&W en MVRM, 1992a: 4). Voorts constateert de Memorie van Toelichting: "Er is geen wettelijke regeling die voorziet in mogelijkheden om de besluitvorming in de sectorlijn en die in de facetlijn beter op elkaar te doen aansluiten. Mede met het oog op een voortvarende uitvoering van de in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, deel d: regeringsbeslissing, aangekondigde hoofdinfrastructuurprojecten, is het wenselijk de hiervoor gesignaleerde tekortkomingen in de bestaande besluitvorming op te heffen door een wettelijke regeling" (MV&W en MVRM, 1992a: 5).

Welke zijn nu de coördinatieproblemen bij rijkswegenaanleg?¹ Uitgaand van de norm "doelmatigheid" vertoont de besluitvormingsprocedure, volgens de Memorie van Toelichting van de Tracéwet, tekortkomingen. Deze tekortkomingen betreffen in het bijzonder het gebrek aan coördinatie tussen de besluitvorming in het sectorale spoor en de besluitvorming in het ruimtelijke spoor. De besluitvorming in de beide sporen vindt geheel los van elkaar en na elkaar plaats. Eerst vindt de sectorale besluitvorming plaats; daarna vindt de besluitvorming in het ruimtelijke spoor plaats. De Memorie van Toelichting meldt voorts over het probleem het volgende (MV&W en MVRM, 1992a: 4, 5).

"Deze wijze van sector- en facetbesluitvorming past in de huidige opzet van de besluitvorming. Daarin heeft de tracéprocedure mede tot doel om door intensief overleg met andere betrokken overheden consensus te bereiken over de opneming daarvan in bestemmingsplannen, maar behouden provincies en gemeenten hun eigen verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke belangenafweging met betrekking tot het vastgestelde tracé en de verdere ruimtelijke inpassing daarvan.

Eerst indien met de provincies en gemeenten geen overeenstemming kan worden bereikt over het opnemen van het tracé in streekplan en bestemmingsplannen is er, ingeval het nationaal belang dient te prevaleren, voor de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer grond om gebruik te maken van de aanwijzings- en uitnodigingsbevoegdheden die de Wet op de Ruimtelijke Ordening voor conflictoplossing voor deze gevallen aan hem toekent.

De bestaande wijze van besluitvorming in de sectorlijn en die in de ruimtelijke ordeningslijn leidt in de praktijk herhaaldelijk tot problemen, doordat in de fase van de projectuitvoering in de besluitvorming in de ruimtelijke ordeningslijn dublures ontstaan met de belangenafweging in de sectorlijn tijdens de projectbeoordeling.

Een belangrijke oorzaak hiervan is dat in de besluitvorming in de sectorlijn een beroepsmogelijkheid ten aanzien van het tracévaststellingsbesluit zelf ontbreekt. De rechtsbescherming ten aanzien van de tracévaststelling en van de wijze van uitvoering van het tracé is eerst mogelijk in de ruimtelijke ordeningsprocedures. Hierdoor ontstaan in deze procedures vertragingen met het gevolg dat de besluitvorming aanmerkelijk langer duurt dan nodig is.

Het ontstaan van dublures bij de projectuitvoering met de belangenafweging tijdens de projectbeoordeling wordt verder in de hand gewerkt door de rechtsonzekerheid die thans bestaat ten aanzien van de betekenis van belangrijke aspecten van de tracéprocedures."

Samengevat is het probleem volgens de Memorie van Toelichting vooral de lange duur van de besluitvorming. De memorie spreekt in dit verband van dublures in de fase

¹ Het aanwijzen van problemen (knelpunten) is een bezigheid van subjectieve aard. Of iets een knelpunt is of niet hangt af van de maatstaven (normen) die worden gehanteerd. Verschillende subjecten hebben een verschillende perceptie van de normen waaraan een besluitvormingsproces moet voldoen. Naar gelang de gehanteerde normen verschijnen er andere knelpunten en waarschijnlijk ook andere oplossingen voor die knelpunten. In deze paragraaf wordt uitgegaan van de problemen zoals die worden genoemd in de Memorie van Toelichting van de Tracéwet.

van de projectuitvoering in de besluitvorming in de ruimtelijke ordeninglijn, met de belangenafweging in de sectorlijn in de fase van de projectbeoordeling. Planologisch kan dit als volgt worden geconcretiseerd. Een uitspraak die tot stand is gekomen na het doorlopen van de sectorprocedure (het tracébesluit), heeft, anders dan op basis van vrijwilligheid, geen invloed in het facetspoor. Een gemeente heeft ten aanzien van het tracé in het kader van haar bestemmingsplanbevoegdheid een 'eigen' afwegingsruimte in het ruimtelijke spoor. Een gemeente is niet verplicht het tracé in haar bestemmingsplan op te nemen. Stelt een gemeente zich zo op, dan kan de wegaanleg vooralsnog geen doorgang vinden, omdat de benodigde bouw- en aanlegvergunningen niet verleend kunnen worden. De minister van ruimtelijke ordening, of Gedeputeerde Staten, kunnen in dat geval en op dat moment overwegen om door middel van interventie-instrumenten uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening de gemeente te dwingen tot planologische medewerking. Zij zijn niet verplicht deze instrumenten in te zetten.

Een belangrijke doelstelling van de Tracéwet, zo blijkt, is verbetering van de coördinatie tussen de sectorale en de ruimtelijke belangenafweging bij de projectbeslissing. Daartoe is wettelijk een procedure vastgelegd die drie hoofdelementen kent. Het eerste hoofdelement is dat gemeenten (en provincie) nauw worden betrokken bij de sectorale besluitvorming. Het tweede is dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) medeverantwoordelijk wordt gemaakt voor de beslissing tot aanleg van een weg, doordat op een aantal momenten de minister van Verkeer en Waterstaat (V&W) beslissingen neemt in overeenstemming met de minister van VROM. (Een beslissing kan ook zijn: afzien van aanleg.) Leiden deze beide elementen niet tot overeenstemming met (provincie en) gemeenten over de planologische inpassing van het tracé, dan is voorzien in een derde element: een verplichte aanwijzing op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening door de minister van VROM. De gemeenten worden dan gedwongen hun bestemmingsplannen aan te passen, waarna bouw- en aanlegvergunningen (eventueel met behulp van de zogeheten uitnodiging van art. 38 WRO²) worden verleend.

De ministers laten in de Memorie van Toelichting weten (MV&W en MVRM, 1992a: 7) dat met deze regeling wordt voldaan aan de aandachtspunten van de notitie *Afstemming op maat* (MVRM, 1985). In die notitie heeft de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aandachtspunten neergelegd voor de beoordeling van coördinatievormen. Deze aandachtspunten zijn: snelheid van de procedure, adequate rechtsbescherming, evenwichtige belangenafweging en handhaving van de bevoegdhedenverdeling tussen overheden. Met "coördinatievormen" bedoelt de minister voorzieningen voor de coördinatie tussen welk sectorbeleidsterrein dan ook enerzijds en het ruimtelijke ordeningsfacet anderzijds.

² Met de inwerkingtreding van het zogenoemde Nimby-wetje in 1994 zijn de ministeriële en provinciale uitnodiging tot vergunningverlening zoals geregeld in art. 38 WRO komen te vervallen. Daarvoor in de plaats zijn gekomen de bevoegdheid van de minister van VROM en Gedeputeerde Staten tot het verlenen van vrijstelling van het geldende bestemmingsplan alsmede de bevoegdheid tot verlening van alle voor de voorziening benodigde vergunningen.

1.3 Tracéwet in werking; discussie gesloten?

Met de Tracéwet is de tot dan toe bestaande verhouding tussen sectorprocedure en facetprocedure ingrijpend gewijzigd (vgl. in dezelfde zin Brussaard, 1992: 647, 648; De Gier, 1992: 98 en De Ridder en Schut, 1995: 102). Ook de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer spreekt over een "keerpunt" nu gekozen is "voor het maken van de principiële ruimtelijke afweging van het vast te stellen tracé in een ánder kader dan dat van een ruimtelijk plan (tracébesluit in plaats van streek- en bestemmingsplan), alsmede voor besluitvorming op een ander niveau dan dat van de gemeente" (MVRM, 1996: 5). Blijft een gemeente weigerachtig een tracé planologisch in te passen, terwijl de rijksoverheid van mening blijft dat dat tracé wel planologisch ingepast moet worden, dan volgt 'automatisch' een aanwijzing. In de 'oude' procedure was er geen sprake van automatische, maar van facultatieve aanwijzingen door de minister van VROM (of Gedeputeerde Staten) aan gemeenten. De feiten wijzen uit dat onder die oude procedure door de minister zelden van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik werd gemaakt. Galle (1990: 20) geeft aan dat er acht ministeriële aanwijzingen zijn gegeven in de 25 jaren tussen 1965 en 1990. Daarvan betrof geen enkele de aanleg van rijkswegen.

Hoewel de tracéprocedure van de Tracéwet, net als de oude, gericht is op het bereiken van consensus tussen de betrokken overheden over het tracé, onderging met de nieuwe procedure het gemeentelijke afwegingsproces over planologische inpassing van het tracé een positieverandering. Voorheen had het gemeentelijke afwegingsproces een zelfstandige positie ten opzichte van de sectorbeslissing, in die zin dat de gemeentelijke beslissing tégen planologische inpassing van een door de minister van Verkeer en Waterstaat vastgesteld tracé geen directe rechtsgevolgen voor het gemeentelijke bestemmingsplan had. In de Tracéwet-procedure is het gemeentelijke afwegingsproces verbonden met de sectorbeslissing, in die zin dat de gemeentelijke beslissing tegen planologische inpassing van een door de minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met de minister van VROM vastgesteld tracé, wel directe rechtsgevolgen heeft voor het gemeentelijke bestemmingsplan. Er zal dan immers een aanwijzing volgen.

Een voor het tracé negatieve gemeentelijke beslissing in het facetspoor wordt (als het Rijk persisteert bij planologische inpassing) in de procedure derhalve uiteindelijk gevolgd door de automatische inzet van een instrument (de aanwijzing) dat in het ruimtelijk bestuursrecht wordt gekarakteriseerd als 'zwaar' en voor uitzonderingsgevallen bedoeld (vgl. de handboeken van Troostwijk, 1986: 114 en Gonggrijp-van Mourik c.s., 1986: 153).

Met de inwerkingtreding van de Tracéwet op 1 januari 1994 was de discussie over planologische inpassing op rijkswegengebied niet gesloten. De eerste wettelijk verplichte evaluatie (art. 29) wees uit dat veel afhangt van de manier waarop de wet wordt gehanteerd. Wordt ze door het Rijk gehanteerd volgens het oude consensusmodel, dan verandert er weinig voor gemeenten en zal de besluitvorming ook de oude doorlooptijden kennen (Alons & Partners, 1996: 4). Aarts, Huigen en Van de Rijdt

gaven aan dat de wet nog steeds gemeenten ruimte biedt voor strategisch gedrag, waarmee ze de beoogde versnelling kunnen ondermijnen. Dit strategische gedrag bestaat er uit dat gemeenten die willen tegenwerken, moeten doen alsof ze meewerken. Door medewerking toe te zeggen krijgen ze een jaar de tijd voor planologische inpassing van het tracé. Stellen ze binnen het jaar echter niet het (herziene) bestemmingsplan vast, dan treden nieuwe procedures in werking die mogelijkheden bieden voor vertraging (Aart, Huijgen en Van de Rijdt, 1995).

De wetgever heeft op signalen van deze aard gereageerd door de Tracéwet in 2000 te wijzigen (Kamerstukkennummer 26343). Met als centrale doelstellingen 'beheersbaarheid' en 'bespoediging' is de besluitvorming verder gecentraliseerd. Het probleem van de planologische inpassing is nu (althans formeel) opgelost door het tracébesluit van de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM aan te merken als vrijstellingsbesluit van het bestemmingsplan (art. 15, lid 6).

1.4 Wetgeving als oplossing voor planologische inpassingsproblemen

Met de Tracéwet heeft de wetgever ervoor gekozen om door middel van een sectorale wet het planologische inpassingsprobleem op het beleidsterrein van de rijkswegen aan te pakken. Bij die keuze zijn twee opmerkingen te maken.

De eerste opmerking is dat met de Tracéwet getracht wordt het probleem vanuit de *sectorwetgeving* op te lossen. Het alternatief voor regeling via sectorregelgeving zou zijn geweest regeling van de projectbesluitvorming in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening toonde zich in 1987 voorstander van dat alternatief (RARO, 1987: 13).

De tweede opmerking is dat men tracht het probleem door *wetgeving* op te lossen. (Hier wordt bedoeld op de keuze voor het instrument dat ten behoeve van de probleemoplossing wordt ingezet.) De keuze voor wetgeving als instrument voor oplossing van het coördinatieprobleem tussen sectorbeleidssterreinen en ruimtelijke ordening is niet vanzelfsprekend.

Aan de ene kant heeft Oosting de kracht van juridische oplossingen voor de coördinatieproblematiek aangetoond. Hij groepeerde de oorzaken van coördinatieknelpunten als volgt: juridische factoren (bevoegdhedenverdeling, procedures), politieke factoren (strategieën van actoren, de wil om tot samenwerking te komen) en bestuurlijk-organisatorische factoren (toerusting van de organisatie, kwaliteit van personen). Oosting concludeerde dat de juridische factoren het hoogste scoren qua algemeenheid, permanentie en beïnvloedbaarheid vanuit een centraal punt. Vandaar dat concentratie op oplossingen in de juridische sfeer zinvol is (Oosting, 1985: 57).

Aan de andere kant is door De Koningh c.s. gewezen op de beperkte betekenis van regelgeving als instrument ten behoeve van de coördinatieproblematiek. Zij gaven, net als Oosting, aan dat factoren als persoonlijke kenmerken van actoren en beleidsinhoudelijke/politieke factoren zich in beginsel aan regelgeving onttrekken. Bovendien moet worden aangenomen dat een perfecte coördinatie door middel van een rationeel en lo-

gisch sluitend geheel van regelgeving niet haalbaar is. De werkelijkheid ten aanzien van ruimtelijk relevante besluitvorming is zo complex en gevarieerd, dat de regelgeving òf te gedetailleerd wordt en zichzelf verstrikt, òf zo globaal dat zij de praktijk slechts in hoofdlijnen geleidt (De Koningh c.s., 1985: 236, 237).

De Ridder wijst er op dat wetgeving voor besluitvorming over grote projecten slechts een bepaald type problemen kan aanpakken, door hem inherent-procedurele problemen genoemd. Dit zijn "moeilijkheden in een besluitvormingsproces die rechtstreeks worden toegeschreven aan onvolkomenheden in het geheel van besluitvormingsregels dat voor het betreffende besluitvormingsproces relevant is". Het gaat dan bijvoorbeeld om tegenstrijdigheden en doublures in besluitvormingsregels. Een ander type problemen (door hem procedure-gerelateerde problemen genoemd) kan echter niet goed door regelgeving worden bereikt. Dit zijn "euvelen in een besluitvormingsproces die herleid worden tot het gedrag of de interactie van partijen in het proces". Het gaat dan bijvoorbeeld om maatschappelijke oppositie of nimby-gedrag (De Ridder, 1997).

Al met al blijft het de vraag of de door de Memorie van Toelichting van de Tracéwet genoemde problemen (vooral: lange duur van de besluitvorming) door de wettelijke regeling (kunnen) worden opgelost.

1.5 Doelstelling en vraagstelling

De in de (gewijzigde) Tracéwet neergelegde regeling doet de vraag rijzen: wat weten we eigenlijk over de beweegredenen van gemeenten ten aanzien van ruimtelijke mede- of tegenwerking aan een rijkswegtracé? Wat weten we eigenlijk over de oorzaken van gemeentelijke mede- of tegenwerking bij een rijkswegtracé? De Tracéwet pretendeert een oplossing te geven voor een probleem. Maar wat weten we eigenlijk over de aard en oorzaak van het probleem?

Ook na de inwerkingtreding van de gewijzigde Tracéwet blijven dit relevante vragen. Weliswaar is het bestemmingsplan geen machtsmiddel meer in de besluitvorming over rijkswegenaanleg. Het tracébesluit heeft volgens de gewijzigde Tracéwet immers de status van vrijstelling van het bestemmingsplan (art. 15, lid 6). Verder is de gemeenteraad verplicht binnen een jaar nadat het tracébesluit onherroepelijk is geworden het bestemmingsplan overeenkomstig dat tracébesluit vast te stellen of te herzien (art. 15, lid 9). Niettemin wordt op verschillende momenten in de procedure tot aan het tracébesluit nog steeds een 'planologische' inbreng van gemeenten verwacht. Gemeenten moeten immers aangeven of de weg-alternatieven passen in hun ruimtelijk beleid (art. 8). Verder wordt verwacht dat zij hun "oordeel" geven over het ontwerp-tracébesluit (art. 13). Mede aan de hand van de gemeentelijke inbreng vormt het Rijk zijn standpunt en neemt het uiteindelijk een tracébesluit. De gemeenten houden dus een rol in de besluitvorming over rijkswegen waarmee het Rijk rekening zal (moeten) houden, ook al omdat voor gemeenten tegen een hun onwelgevallig tracébesluit beroep openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (art. 25a Tracéwet). Het bruusk passeren van gemeenten door het Rijk lijkt alleen al hierdoor onwaarschijnlijk. De vraag naar de oorzaken van gemeentelijke mede- of tegenwerking blijft daarmee relevant. Als we (niet voor een specifiek geval, maar in het algemeen) weten welke

factoren gemeentelijke mede- en tegenwerking bij een rijkswegtracé bepalen, kan het Rijk zijn beleid en regelgeving hierop afstemmen en daarmee effectievere en efficiëntere besluitvorming bereiken.

De *doelstelling* van dit onderzoek formuleren we hierop aansluitend als:

Het bieden van beter inzicht in het verloop van de besluitvorming, met name op gemeentelijk niveau, over projecten uit één ruimtelijk relevante beleidssector, namelijk rijkswegen.

In dit onderzoek zijn we met name geïnteresseerd in één aspect van de besluitvorming over rijkswegen, namelijk de mede- en tegenwerking van gemeenten. Is in de bestaande literatuur al een antwoord geformuleerd op de vraag welke factoren gemeentelijke mede- en tegenwerking bij een rijkswegtracé bepalen?

Sedert lang is een *juridische benadering* van de afstemmings- en coördinatieproblematiek herkenbaar. In de juridische benadering is de discussie vooral in normatieve zin gevoerd. Er is veel energie besteed aan het normatieve probleem 'hoe behoren besluiten over ruimtelijk relevante projecten, in het bijzonder rijkswegen, te worden genomen?' Een bekende oplossing in dit kader is de 'operationele gebiedsaanwijzing' die jarenlang door de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening naar voren is geschoven (RARO, 1979 en 1984). De raad heeft verschillende varianten gemaakt van een uitwerking van de operationele gebiedsaanwijzing voor de aanleg van rijkswegen (bijv. RARO, 1987b). Deze uitwerkingen waren wel gebaseerd op casuïstiek, maar niet op systematisch empirisch onderzoek dat antwoord geeft op de vraag waarom gemeenten meewerken of tegenwerken bij rijkswegenaanleg.

Vanuit de *politicologische discipline* zijn belangrijke inzichten bijgedragen over macht en invloed bij besluitvorming over rijkswegenaanleg (De Hoo, 1982; Huberts, 1988; Van Noort, 1989; Snel en Van der Veen, 1990). Deze onderzoeken richtten zich echter niet specifiek op de oorzaken van gemeentelijke mede- of tegenwerking.

De laatste jaren is vanuit de *bestuurskundige wetenschap* veel bekend geworden over netwerken bij infrastructuurbesluitvorming en het management in die netwerken (Teisman, 1992; De Bruijn e.a., 1996; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999). In deze literatuur wordt echter ook geen antwoord gevonden op de vraag naar het waarom van gemeentelijke mede- of tegenwerking bij rijkswegenaanleg.

De bestaande literatuur biedt dus op het eerste gezicht weinig houvast voor beantwoording van de vraag welke factoren gemeentelijke mede- en tegenwerking van een rijkswegtracé bepalen. Er zijn wel veel (veel meer dan hierboven genoemd) boeken, rapporten en artikelen verschenen over de afstemmingsproblematiek of besluitvorming over grote projecten in algemene zin, alsook over besluitvorming over rijkswegen. Resultaten van specifiek onderzoek naar gemeentelijke mee- en tegenwerking ter zake van rijkswegtracés zijn echter niet voorhanden. Toch zijn, zoals ook eerder in deze paragraaf aangegeven, zulke resultaten gewenst, vooral omdat (vanuit rijksperspectief) de problemen met gemeentelijke medewerking aan rijksinfrastructuur na de inwerkingtreding van de Tracéwet niet zijn verdwenen. Dat heeft inmiddels geleid heeft tot een wijziging van de Tracéwet.

Om inzicht in gemeentelijke mede- en tegenwerking te verwerven kunnen we terugkijken naar de afgelopen jaren waarin gemeentelijke besluitvorming over rijkswegeaanleg heeft plaatsgevonden. Meer specifiek kunnen we gemeentelijke mede- of tegenwerking 'meten' bij de gemeentelijke besluitvorming over (al dan niet) aanpassing van het bestemmingsplan. Daarvoor kunnen we de periode tot 1994 bestuderen. Tot de inwerkingtreding van de Tracéwet in 1994 (en krachtens overgangsrecht voor een aantal wegtracés ook nog vele jaren na 1994) beschikten gemeenten immers over de 'vrije' planologische bevoegdheid om mee te werken (inpassing van de weg in het bestemmingsplan) of tegen te werken (bestemmingsplan niet aanpassen). Tegen deze achtergrond wordt de volgende *vraagstelling* voor dit onderzoek geformuleerd:

Welke factoren bepalen, dat wil zeggen bevorderen of belemmeren, planologische inpassing van rijkswegtracés door gemeenten?

De vraagstelling maakt duidelijk dat deze studie zich schaarst aan de empirische kant van de discussie over infrastructuurbesluitvorming. Vanuit een ruimtelijk-bestuursrechtelijke achtergrond wordt feitelijke bestuurlijke besluitvorming bestudeerd zoals die heeft plaatsgevonden over bestemmingsplanaanpassingen naar aanleiding van plannen voor de aanleg van rijkswegen. De disciplinaire invalshoek is daarmee deels (ruimtelijk) bestuursrechtelijk, deels bestuurskundig. De materie dwingt er min of meer toe om een interdisciplinaire aanpak te volgen. Voor prescriptie (beleid, aanpassing van regelgeving) is kennis van de feiten van belang. De bij normatieve uitspraken voorgestelde maatregelen hebben meer kans succesvol te zijn als zij aansluiten bij empirische inzichten over oorzaak en gevolg. Vergeleken met de inspanningen die zijn besteed aan het normatieve probleem 'hoe behoren besluiten over ruimtelijk relevante projecten, in het bijzonder rijkswegen, te worden genomen' zijn de inspanningen ter verklaring 'waarom de ruimtelijke besluitvorming over rijkswegen verloopt zoals zij verloopt' relatief bescheiden gebleven. Toch kan, zoals gezegd, het één niet goed zonder het ander. Met onze interdisciplinaire invalshoek trachten we een bijdrage te leveren aan een noodzakelijke verbinding tussen een normatieve bestuursrechtelijke benadering en een empirische bestuurskundige benadering van de problematiek van besluitvorming over rijkswegen.

Ter beantwoording van de vraagstelling van het onderzoek is gekozen voor de volgende aanpak. Voorop staat ons streven exacte uitspraken te doen over factoren die planologische inpassing bevorderen of belemmeren. Daartoe hebben we gezocht naar een causale analyse-techniek. Die hebben we gevonden in Miles en Huberman's 'case-ordered predictor-outcome matrix' (Miles en Huberman, 1994: 213 e.v.). Om de matrix te kunnen hanteren wordt de bestuurlijke werkelijkheid in variabelentaal beschreven. De variabelen (factoren) die we in deze matrix analyseren zijn afkomstig uit eerdere literatuur en kroonuitspraken. De empirische gegevens worden geleverd door cases. De cases kunnen we beschouwen als een beredeneerde steekproef. De cases zijn bestemmingsplangebieden die doorsneden worden door het tracé van een rijksweg. Drie tracés leveren in totaal dertien cases. Voor het verschijnsel waar we in geïnteresseerd zijn, planologische inpassing, gebruiken we het (al dan niet aanpassen van het)

bestemmingsplan als meetpunt. Aanpassing van het bestemmingsplan door een gemeente is in verband met vergunningverlening (gemeentelijke bouw- en aanlegvergunningen) immers juridisch-bestuurlijk van groot belang voor het kunnen aanleggen van een weg door Rijkswaterstaat. Uiteindelijk kunnen we conclusies trekken over samenhang tussen de veronderstelde oorzaken (de factoren) en het gevolg (planologische inpassing); daarmee is de vraagstelling van het onderzoek beantwoord. De conclusies gebruiken we voor het doen van een aanbeveling voor beleid en regelgeving.

Naast de beantwoording van de vraagstelling gebruiken we het onderzoeksmateriaal voor een beschouwing over nimby-gedrag van de onderzochte gemeenten. Daartoe gebruiken we een eigen definitie: nimby-gedrag wordt gedefinieerd als een combinatie van bepaalde waarden van bepaalde variabelen. Ook laat het empirische materiaal enkele uitspraken toe over de snelheid van de besluitvorming.

1.6 Beperkingen in het onderzoek

Het onderzoek beperkt zich tot de periode *tussen 1965 en 1994*³. Dit is de periode vanaf de inwerkingtreding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening tot de inwerkingtreding van de Tracéwet. De inwerkingtreding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is als startpunt van de onderzoeksperiode gekozen, omdat vanaf dat moment de aanleg van rijkswaterstaatwerken moet plaatsvinden met inachtneming van de aan de gemeenten toegekende bestemmingsplanbevoegdheid, terwijl dat bestemmingsplan niet in hiërarchische relatie tot ruimtelijke plannen van hogere overheden staat. In de periode vóór 1965 lag dat anders. De inwerkingtreding van de Tracéwet is als eindpunt van de onderzoeksperiode gekozen, omdat vanaf dat moment, zoals in paragraaf 1.3 uiteengezet, de spelregels zijn veranderd: de verhouding tussen sectorprocedure en facetprocedure is gewijzigd.

De periode tussen 1965 en 1994 is derhalve wat rijkswegenaanleg betreft een eenheid, waarin de formele juridisch-bestuurlijke verhoudingen een constante vormen. Verklaaringen van het planologisch gedrag van gemeenten kunnen daarmee niet zijn gelegen in wijziging van de formele spelregels, zoals toekenning van nieuwe bevoegdheden aan een actor.

De in de vorige paragraaf geformuleerde vraagstelling is beperkt tot *gemeenten* omdat de planologische inpassing van het tracé in het gemeentelijke bestemmingsplan voor de aanleg van een rijksweg van grotere betekenis is dan de inpassing in het provinciale streekplan. Op grond van de Woningwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening is immers de verlening van bouw- respectievelijk aanlegvergunningen gekoppeld aan het bestemmingsplan, en niet aan het streekplan. Bij strijd van de bouw- en aanlegplannen met het bestemmingsplan kunnen bouw en aanleg (vooralsnog) niet doorgaan. Strijd met het streekplan staan bouw en aanleg in principe echter niet in de weg. Dat betekent dat in de onderzoeksperiode voor de sectorautoriteit (i.c. Rijkswaterstaat) het

³ Evenwel worden in het onderzoek ook cases van planologische besluitvorming over rijkswegen betrokken die dateren van ná 1994, maar op grond van overgangsrecht nog de pré-Tracéwetprocedure volgen.

streekplan minder van betekenis is dan het bestemmingsplan voor uitvoering van haar plannen.

Tegelijkertijd betekent het dat een provincie met een streekplan dat het tracé niet kent, de aanleg niet kan tegenhouden. Bij het bestemmingsplan ligt het precies andersom. De sectorautoriteit heeft in de onderzoeksperiode het bestemmingsplan wel nodig voor uitvoering van haar plannen. Voorts is een bestemmingsplan dat het tracé niet kent wel een instrument in handen van gemeenten om de aanleg tegen te houden.

In veel studies over infrastructuur-besluitvorming staat *snelheid* van de besluitvorming centraal (bijv. Bruning m.m.v. Siersma, 1994; Kolpron Consultants B.V., 1994; Lambers, Lubach en Scheltema, 1994). Ook de Tracéwet zelf is voornamelijk ter bevordering van de snelheid van het besluitvormingsproces over rijkswegen opgesteld. In deze studie is snelheid van de besluitvorming niet het primaire aandachtspunt. Zoals uit de vraagstelling blijkt, gaat het om een verklaring te bieden voor het planologisch gedrag van gemeenten. Er is uiteraard wel een duidelijke samenhang tussen 'snelheid' en 'planologisch gedrag': in de analyse van de wetgever van de Tracéwet duurt de besluitvorming over planologische inpassing door gemeenten te lang.

Om de vraagstelling te beantwoorden zal na een literatuur- en jurisprudentiestudie een aantal factoren worden geïdentificeerd waarvan wordt verwacht dat zij bepalend zijn voor planologische inpassing door gemeenten bij rijkswegenaanleg. Vervolgens zal aan de hand van een aantal cases worden getoetst of deze factoren inderdaad planologische inpassing bepalen.

1.7 De begrippen 'rijkswegtracé' en 'planologische inpassing'

Twee begrippen uit de vraagstelling worden in deze paragraaf verduidelijkt: 'rijkswegtracé' en 'planologische inpassing'.

Met het begrip *rijkswegtracé* wordt niet bedoeld op alle rijkswegtracés ongeacht hun mate van abstractie of uitvoeringstermijn. Het gaat in dit onderzoek om *vastgestelde* tracés. Dat wil zeggen tracés die zijn vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat. Bij deze tracés heeft al een uitgebreid selectieproces plaatsgevonden, er is resulterend dat de minister heeft besloten om het tracé aan te leggen⁴. Dit zijn tracés waarover gemeenten, gezien de concreetheid en uitvoeringstermijn van de tracés, een planologische beslissing kunnen nemen.

Het in de vraagstelling gebruikte begrip *planologische inpassing* doelt op het door een gemeente volgens ruimtelijke ordeningswetgeving juridisch-bestuurlijk mogelijk maken van bouw- en eventueel aanlegvergunningverlening voor uitvoering van een rijkswegtracé. 'Planologische inpassing' wordt gebruikt als een positief geladen term. 'Planologisch inpassen' is synoniem aan 'planologisch meewerken aan het tracé'. Bij planologische inpassing maakt de gemeente de verlening van bouw- en eventueel aan-

⁴ Deze (sector)procedure wordt beschreven in hoofdstuk 3.

legvergunningen voor uitvoering van het werk mogelijk. Tot 'de gemeente' worden gerekend het college van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad.

Het tegengestelde van planologische inpassing wordt planologische tegenwerking of weigering van planologische inpassing genoemd. Hierbij maakt de gemeente de verlening van bouw- en aanlegvergunningen niet mogelijk.

Onder planologische inpassing valt allereerst het ontwerpen (door Burgemeester en Wethouders) en vaststellen (door de gemeenteraad) van een nieuw bestemmingsplan waarin het tracé is opgenomen. Daarnaast valt het herzien van een bestaand bestemmingsplan, in die zin dat het herziene ontwerp en het herziene vastgestelde bestemmingsplan het tracé bevatten, onder planologische inpassing. Het nemen van een voorbereidingsbesluit door de gemeenteraad (art. 21 WRO) en het vrijstellen van een bestaand bestemmingsplan door het college van Burgemeester en Wethouders (art. 19 WRO) vallen ook onder planologische inpassing, indien zij erop gericht zijn de verlening van bouw- en aanlegvergunningen mogelijk te maken⁵. Bij weigering van planologische inpassing oftewel planologische tegenwerking worden een of meer van deze handelingen juist niet verricht.

De verlening van bouw- en aanlegvergunningen zelf (door Burgemeester en Wethouders) valt volgens onze definiëring niet meer onder het begrip planologische inpassing⁶. Slechts het juridisch-bestuurlijk mogelijk maken van de vergunningverlening wordt onder planologische inpassing begrepen⁷. Ook inpassing van een rijksweg in een gemeentelijk structuurplan valt niet onder onze definitie van planologische inpassing. Het structuurplan is gezien zijn rechtsgevolgen immers niet een planvorm waarmee een gemeente (door de weg niet in dat plan op te nemen) de aanleg van een weg zou kunnen tegenhouden.

1.8 Indeling van de studie

In dit eerste hoofdstuk is de probleemstelling van het onderzoek *Rijkswegen en ruimtelijke ordening* aan de orde. "Probleemstelling" wordt daarbij, in navolging van Verschuren, opgevat als "een doelstelling en een logisch daaruit afgeleide vraagstelling, die te samen precies vastleggen wat en waarom wordt onderzocht" (Verschuren, 1988: 36). Het onderzoek is erop gericht om een aantal factoren waarvan wordt verwacht dat zij het planologisch inpassingsgedrag van gemeenten ten aanzien van rijkswegentracés bepalen, te toetsen aan feitelijke besluitvorming. Op die manier wordt getracht om

⁵ Buiten het begrip planologische inpassing vallen de rechtsbeschermingsacties tegen vrijstelling van een bestemmingsplan. Eveneens buiten planologische inpassing valt de vraag of de vrijstelling wel voldoende ver reikt voor de aanleg van de weg; met andere woorden de interpretatie van de vrijstelling.

⁶ De definitie van 'planologische medewerking' ex artikel 1, lid 1, sub i Tracéwet omvat blijkens de Memorie van Toelichting wel besluitvorming omtrent aanlegvergunningen (MV&W en MVOM, 1992a: 21).

⁷ De scheiding tussen enerzijds 'juridisch-bestuurlijk mogelijk maken van vergunningverlening' en anderzijds 'vergunningverlening zelf' lijkt wellicht enigszins kunstmatig, nu het eerste plaatsvindt met het oog op het tweede. Formeel-juridisch is echter sprake van verschillende soorten handelingen.

beter inzicht in het verloop van de ruimtelijke besluitvorming over rijkswegen te verkrijgen.

Hoofdstuk twee geeft op hoofdlijnen een weergave van de discussie zoals die in wetenschap en politiek tussen 1965 en 1994 is gevoerd over de juridisch-bestuurlijke organisatie van besluitvorming over ruimtelijke projecten. Een aantal centrale begrippen in deze discussie wordt verduidelijkt. Het betreft de begrippen 'sector', 'facet' en 'tweesporigheid'. Het gemeentelijk planologisch gedrag bij rijkswegenaanleg in de onderzoeksperiode kan zo worden geplaatst in het geheel van de juridisch-bestuurlijke organisatie van besluitvorming over ruimtelijke projecten.

In het derde hoofdstuk wordt de formele procedure beschreven zoals die gold voor rijkswegenaanleg in de onderzoeksperiode. Met "formele procedure" worden de verschillende stappen bedoeld die de besluitvorming over rijkswegenaanleg volgens wettelijke en buitenwettelijke regels doorloopt om te resulteren in verlening van bouw- en aanlegvergunningen.

Het vierde hoofdstuk identificeert een aantal factoren waarvan wordt verwacht dat zij planologische inpassingsbeslissingen van gemeenten bij rijkswegenaanleg bepalen. De vaststelling van deze factoren is gebaseerd op eerdere studies over rijkswegenaanleg, alsmede op jurisprudentie van de Kroon. Deze factoren vormen een eerste, en te toetsen, antwoord op de vraag waarom gemeenten al dan niet tot planologische inpassing van een tracé overgaan.

Hoofdstuk vijf besteedt aandacht aan het onderzoeksontwerp dat in deze studie wordt gebruikt: de casestudie. De factoren uit hoofdstuk vier dienen te worden getoetst aan 'de feiten'. Deze feiten worden geleverd door een aantal cases uit de onderzoeksperiode. Stilgestaan wordt bij een aantal methodologische vragen rond de casestudie als onderzoeksontwerp in vergelijking tot andere onderzoeksontwerpen, in het bijzonder wanneer zoals in de onderhavige studie de vraagstelling causaal van aard is. Aangegeven wordt hoe in deze studie met gebruikmaking van cases getracht zal worden de causale vraagstelling te beantwoorden.

De hoofdstukken zes tot en met acht bevatten de case-beschrijvingen en -analyses. Elk van deze hoofdstukken beschrijft de gang van zaken rondom een wegtracé. Niet deze wegtracés vormen de cases van dit onderzoek, ook niet de betrokken gemeenten, maar de bestemmingsplangebieden in de betrokken gemeenten. Bij elk wegtracé zijn meer gemeentelijke bestemmingsplangebieden (cases) betrokken, zodat er uiteindelijk een redelijk aantal meetpunten voor de beschouwde factoren is. Aan het einde van elk van de hoofdstukken zes tot en met acht wordt voor de betreffende cases aangegeven welke waarden de factoren aannemen.

In hoofdstuk negen worden de cases vergeleken. In een samenvattend overzicht wordt voor alle cases aangegeven welke waarden de factoren aannemen. Uiteindelijk worden in dit hoofdstuk de waarden van de factoren vergeleken tussen cases waarbij planologisch werd ingepast en waarbij inpassing achterwege bleef. Per onderzochte factor worden conclusies getrokken.

Hoofdstuk tien bevat het antwoord op de vraagstelling van het onderzoek: welke van de onderzochte factoren bepalen planologische inpassing van een wegtracé door gemeenten? Op basis van het antwoord wordt een aanbeveling voor toekomstig beleid en regelgeving geformuleerd. Verder wordt ingegaan op nimby-gedrag van de onder-

zochte gemeenten en op de snelheid van de besluitvorming. Tenslotte bevat het laatste hoofdstuk een terugblik en een vooruitblik over de verschuivingen die zich de afgelopen decennia hebben voorgedaan in de regelgeving voor rijksinfrastructuur.

DE DISCUSSIE OVER DE JURIDISCH-BESTUURLIJKE ORGANISATIE VAN BESLUITVORMING OVER RUIMTELIJKE PROJECTEN 1965-1994

Overzicht

In dit hoofdstuk is de vraag aan de orde hoe besluitvorming over ruimtelijke projecten juridisch-bestuurlijk is georganiseerd. Het gaat daarbij niet enkel om de besluitvorming over rijkswegen als ruimtelijk project, maar om ruimtelijke projecten in het algemeen. Ingegaan wordt op de betekenis van een aantal begrippen dat cruciaal is voor de juridisch-bestuurlijke organisatie van besluitvorming over ruimtelijke projecten. Het zijn de begrippen 'sector', 'facet' en 'tweesporigheid'. Door in dit hoofdstuk een uitwerking te geven van het begrip tweesporigheid kan het gemeentelijk planologisch gedrag op het beleidsterrein van de rijkswegenaanleg worden geplaatst in het geheel van de juridisch-bestuurlijke organisatie van besluitvorming over ruimtelijke projecten.

De juridisch-bestuurlijke organisatie van besluitvorming over ruimtelijke projecten is altijd sterk in discussie geweest (en is dat nog steeds). In dit hoofdstuk wordt die discussie in de vorm van 'hoofdmomenten' weergegeven. Deze hoofdmomenten zijn in chronologische volgorde geplaatst. Daarmee kan het verloop van de discussie worden getoond. Zichtbaar wordt dan onder meer dat de in de Tracéwet neergelegde constructie omtrent de verhoudingen tussen de bij rijkswegenaanleg betrokken overheden een voorgeschiedenis kent. Deze constructie moet worden gezien in het licht van een lange discussie in algemene zin, dus los van een specifieke sector, over de meest wenselijke verhouding tussen de bij ruimtelijke ordening betrokken overheden.

Dit hoofdstuk eindigt met een samenvatting.

2.1 Inleiding

In de onderzoeksperiode (1965-1994) van deze studie is de procedure voor rijkswegenaanleg, wat de juridisch-bestuurlijke verhoudingen tussen de betrokken overheden betreft, constant gebleven. Pas met de inwerkingtreding van de Tracéwet (1994) zijn die verhoudingen in de kern gewijzigd. Dat de juridisch-bestuurlijke verhoudingen *feitelijk* dezelfde bleven, neemt niet weg dat in die periode stevig discussie is gevoerd over *wenselijke* verhoudingen tussen de bij ruimtelijke projecten betrokken overheden. Die discussie is vooral gevoerd los van één bepaalde sector, dat wil zeggen dat ze is

gevoerd op het 'algemene' niveau van de juridisch-bestuurlijke organisatie van besluitvorming over ruimtelijke projecten.

In dit hoofdstuk worden de hoofdmomenten van deze discussie belicht (voor zover vallend in onze onderzoeksperiode)⁸. Over elk van de "hoofdmomenten" in de discussie over de juridisch-bestuurlijke verhoudingen is veel meer te zeggen dan in dit hoofdstuk wordt gedaan. Ook is een veel verdergaande verfijning mogelijk, waarbij meer hoofdmomenten worden onderscheiden. Toch wordt hier dat meerdere achterwege gelaten en worden die verfijningen niet aangebracht. Het is ons immers niet te doen om een gedetailleerde geschiedenis van het denken over de juridisch-bestuurlijke verhoudingen bij de besluitvorming over ruimtelijke projecten. Waar het ons wel om te doen is, is het inzichtelijk maken van het voor de juridisch-bestuurlijke besluitvorming over ruimtelijke projecten centrale idee van 'tweesporigheid'. Door hier een uitwerking te geven van het begrip tweesporigheid, kan het gemeentelijk planologisch gedrag op één beleidsterrein (rijkswegenaanleg) worden geplaatst in het geheel van de juridisch-bestuurlijke organisatie van besluitvorming over ruimtelijke projecten. Tevens kan, door kennis te nemen van de discussies rondom het begrip tweesporigheid, inzichtelijk worden gemaakt dat de Tracéwet niet uit de lucht is komen vallen, maar een voorlopig eindpunt is in een discussie die de gehele onderzoeksperiode van onze studie belooft.

In dit hoofdstuk volgt allereerst in paragraaf 2.2 een (summiere) reconstructie van de beleidstheorie van de WRO 1965. Onder "beleidstheorie van de WRO" wordt in dit verband verstaan: veronderstellingen waar de WRO van uitgaat over de besluitvorming tussen overheden over de ruimte. De paragrafen 2.3 tot en met 2.9 bevatten chronologisch elk een hoofdmoment in de discussie over de juridisch-bestuurlijke organisatie van de besluitvorming over ruimtelijke projecten. Bij elk van deze hoofdmomenten wordt vermeld wat ervan is geworden. Meestal zijn de hoofdmomenten gekoppeld aan een gezaghebbend rapport. De hoofdmomenten zijn niet altijd hard in de tijd te bepalen; er zal eerder sprake zijn van een vloeiende overgang van het ene naar het andere hoofdmoment. De scheiding tussen de hoofdmomenten is daarom eerder een analytische dan een 'harde' chronologische.

2.2 Vóór 1965: de beleidstheorie van de Wet op de Ruimtelijke Ordening

Reeds tijdens het ontwerpen van een Ruimtetwet in het begin van de jaren '50 (later genoemd: WRO), is de mogelijkheid van het ontstaan van conflicten tussen verschillende bestuursniveaus over de ruimtelijke ordening onderkend. Het was met name Rijkswaterstaat die toen al grote problemen voorzag voor de realisatie van zijn werken als gevolg van de uitermate sterke positie die gemeenten zouden krijgen met de introductie van het nieuwe 'bestemmingsplan'. Discussie over dit 'coördinatievraagstuk' is dan ook zeker niet iets van de laatste jaren. Een door Ligtermoet gemaakte historische

⁸ Een verkorte versie van dit hoofdstuk verscheen in 1995 onder de titel 'Dertig jaar WRO en dertig jaar oplossingen voor conflicten tussen overheden over de ruimte' (Hobma, 1995).

beschrijving laat zien dat Rijkswaterstaat bepaald afwijzend stond tegenover de ontwerpen van de Ruimtetwet/WRO. De principiële bezwaren van Rijkswaterstaat betroffen "de suprematie die aan bestemmingsplannen boven andere plannen wordt toegekend" alsmede de aantasting van de ministeriële verantwoordelijkheid (van de bewindspersoon van Verkeer en Waterstaat) door de overheersende rol van de organen van de ruimtelijke ordening (Ligtermoet, 1990: 38). Alhoewel de uiteindelijke ontwerp-WRO ook door de minister van Verkeer en Waterstaat werd ondertekend, werden door Rijkswaterstaat toekomstige conflicten zeker niet uitgesloten.

Niet alleen interdepartementaal was er aandacht voor coördinatieproblemen tussen de bestuurslagen. Ook parlementariërs voorzagen problemen. Zo vroegen sommigen zich af of bovengemeentelijke belangen wel voldoende aan bod zouden komen in het stelsel van niet-hiërarchische ruimtelijke plannen. Voorts vroegen sommigen zich af of het streekplan, in verband met het doorwerken van nationale belangen, niet aan goedkeuring van de Kroon zou moeten worden onderworpen (De Koningh e.a., 1985: 15).

Het antwoord van de ruimtelijke ordeningsminister op deze bedenkingen is interessant omdat het de toen heersende visie weergeeft op de (verticale) verhouding tussen verschillende overheden. De minister noemt twee 'instrumenten' waarmee bepaalde nationale belangen voldoende zouden kunnen worden veiliggesteld: regelmatig contact en de figuur van de aanwijzing (De Koningh e.a., 1985: 15). Daarbij moeten we bedenken dat in de WRO toen alleen de zogeheten getrapte aanwijzing werd opgenomen. Dat hield in dat de minister van ruimtelijke ordening een aanwijzing kon geven aan een provincie omtrent de inhoud van een streekplan. Daarbij kon de minister, voor zover bovengemeentelijke belangen dat vorderen, voorschriften geven omtrent de inhoud van aanwijzingen die Gedeputeerde Staten aan een gemeenteraad moeten geven (art. 38 WRO 1965).

De wetgever gaf met de WRO alleen de gemeente, via het bestemmingsplan, de bevoegdheid om rechtstreeks de burgers en overheden bindende bestemmingen te leggen. Daarmee werd de gemeente voor een groot deel verantwoordelijk gemaakt voor beoordeling van de wenselijkheid van ruimtelijke claims - niet alleen van particulieren, maar ook van andere, met name hogere, overheden (Balkenstein, 1982; vgl. ook De Gier, 1992: 82). Weliswaar dienen gemeenten het streekplan in acht te nemen, maar tussen streekplan en bestemmingsplan bestaat geen hiërarchische relatie. De ruimtelijke claims van de andere overheden moeten in dit stelsel, zo blijkt ook uit de woorden van de minister, een plaats krijgen in het bestemmingsplan. Daartoe is vóór de totstandkoming van het bestemmingsplan "regelmatig contact" beschikbaar en achteraf het bevel van de aanwijzing. De 'beleidstheorie' die bij de WRO 1965 past is kort samengevat: het bestuur wil als eenheid functioneren; de verschillende bestuurslagen (als onderdelen van het bestuur) streven naar gezamenlijke standpunten; door middel van overleg komen verschillende bestuurslagen, al dan niet na aanpassing aan de wederzijdse gezichtspunten, tot een gezamenlijk standpunt (vgl. Balkenstein, 1982).

2.3 1968: de kwestie Shell-Moerdijk en 'nationale bestemmingen'

De kwestie 'Shell-Moerdijk' in 1968 betekende een eerste belangrijke aanvaring tussen de hierboven geformuleerde beleidstheorie en de praktijk. De case was kort geschetst de volgende (vgl. Vink e.a., 1972: 88 e.v.; Nypels, 1973: 30). In 1966 zoekt Shell-Chemie naar mogelijkheden voor uitbreiding buiten Rotterdam nu er binnen de gemeentegrenzen geen geschikte ruimte meer is. Het bedrijf neemt contact op met de directie Havenwerken van de gemeente Rotterdam. Kort daarna volgen ook gesprekken tussen Shell en het Ministerie van Economische Zaken. Al snel komt het Moerdijkgebied in beeld. Economische Zaken is in verband met werkgelegenheidsaspecten er veel aan gelegen om Shell binnen de landsgrenzen te houden. Op de achtergrond speelt namelijk dat Shell overweegt om zich in Antwerpen te vestigen. Het bedrijf stelt vele randvoorwaarden aan de uitbreidingslocatie. Zo wil het voor zichzelf en voor afnemende en toeleverende bedrijven veel meer hectares industrieterrein dan de ongeveer 500 die de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening ten westen van de Moerdijk projecteerde. De contacten tussen Shell en de rijksoverheid over werkgelegenheid resulteren in een overeenkomst tussen beide.

Tussen de gemeenten in het Moerdijkgebied en Rotterdam is inmiddels afgesproken dat ambtelijke diensten van Rotterdam het bestemmingsplan 'Industrieterrein Moerdijk' van de gemeenten Klundert en Zevenbergen zullen ontwerpen. Uit de gehele besluitvorming blijkt dat er wat deze twee gemeenten betreft nauwelijks sprake is van 'eigen' planologisch gemeentelijk beleid voor het Moerdijkgebied. Beide gemeenten volgen slechts de beslissingen van de in casu dominante regering en gemeente Rotterdam. Behoud en uitbreiding van werkgelegenheid staan voor die laatste daarbij voorop. (Rondom het bestemmingsplan hebben zich overigens vele juridische procedures afgespeeld, waarover Vink e.a., 1972.)

Met deze kwestie was volgens sommigen gebleken dat de WRO, met zijn nadruk op het gemeentelijk bestemmingsplan, onvoldoende voorzieningen kende voor het veiligstellen van nationale belangen. Anderen stelden veel meer voorop dat de kwestie leerde dat erkend moest worden dat sommige ruimtelijke beslissingen in feite op regeeringsniveau genomen worden, buiten de formele bestemmingsplanprocedure om. D'66-kamerlid Nypels stelde vervolgens eind 1969 een nieuwe wettelijke regeling betreffende 'nationale bestemmingen' voor. Een nationaal bestemmingsplan (door Nypels "nationaal facetplan" genoemd) zou een rechtstreeks bindend karakter moeten hebben. Het gemeentelijk bestemmingsplan zou moeten wijken voor de locaties waarvoor een nationaal bestemmingsplan zou zijn vastgesteld. Gezien het bindende karakter van het nationale bestemmingsplan, zou de procedure overleg, bezwaarmogelijkheid en vaststelling door de Kroon moeten omvatten (Nypels, 1973: 32).

Een eerste hoofdmoment -al snel na de inwerkingtreding van de WRO- in de discussie over de verhoudingen tussen de verschillende bij de ruimtelijke ordening betrokken bestuurslagen betrof dus het voorstel tot een wettelijke regeling van nationale bestemmingen.

De naar aanleiding van de kwestie Shell-Moerdijk voorgestelde regeling voor nationale bestemmingen heeft inderdaad geleid tot een wijziging van de WRO. Lang nadat het voorstel in 1968 werd gedaan is hier de regeling van de Planologische Kernbeslissing (PKB) uit voortgekomen. Deze is in 1985 in de wet vastgelegd. De in Planologische Kernbeslissingen opgenomen rijksuitspraken waren echter niet zonder meer bindend voor gemeentelijke bestemmingsplannen. Sinds 1985 heeft evenwel een ontwikkeling plaatsgevonden waarbij steeds duidelijker is geworden dat gemeentebindende elementen in PKB's opgenomen kunnen worden. In zoverre is er uiteindelijk een regeling voor nationale bestemmingen tot stand gekomen. Ook de sinds halverwege jaren '90 bekende projectprocedures (bijv. Tracéwet, Deltawet grote rivieren) kunnen we als een uitvloeisel van de kwestie Shell-Moerdijk zien.

2.4 1970: sector en facet

In de discussie over de juridisch-bestuurlijke organisatie van besluitvorming over ruimtelijke projecten speelt het sector- en facetbegrip een belangrijke rol. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op beide begrippen.

Het onderscheid tussen sectoren en facetten van overheidsbeleid is afkomstig uit het *Rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappijstructuur*. In de wandeling is de commissie genoemd naar haar voorzitter: commissie-De Wolff (Commissie-De Wolff, 1970). Het rapport werd in september 1970 door de minister van Onderwijs en Wetenschappen aan de Tweede Kamer aangeboden.

De regering had geconstateerd dat er een hiaat in de bewerktuiging van de overheid aanwezig was wat betreft het leveren van wetenschappelijke onderbouwing voor een geïntegreerd beleid, gericht op een ontwikkeling op langer zicht. De commissie kreeg de opdracht voorstellen te doen om dit hiaat op te vullen. De commissie zou daartoe aanbevelingen moeten doen over een organisatie of organisatorische structuur die in staat zou zijn een wetenschappelijke onderbouwing te leveren voor een geïntegreerd overheidsbeleid, gericht op een bevredigende ontwikkeling op lange termijn (rapport p. 4).

In haar beschouwingen over het beleidsproces bij de overheid staat de commissie onder meer stil bij het verschijnsel (overheids)planning. Zij maakt verschillende onderscheidingen in planning waaronder een naar functie: sectorplanning, facetplanning en integrale planning.

Onder sectorplanning verstaat de commissie de concrete programmering van een tak van overheidsactiviteit (samenvallend met een departement of een dienst van een departement), gericht op een zo soepel mogelijk verlopen van die activiteit (p. 6). Kenmerkend voor deze planning acht de commissie het min of meer technische karakter. Expliciet noemt de commissie de planning van het wegennet als voorbeeld van sectorplanning (p. 6).

In haar rapport onderscheidt de commissie verder vijf facetten (= de belangrijkste terreinen) van overheidsbeleid: internationale verhoudingen, welvaartsbevordering en -verdeling, ruimtelijke inrichting, wetenschap en technologie en tenslotte maatschappelijke

lijk en cultureel welzijn⁹. Bij facetplanning staat de aandacht voor één bepaald aspect van verschillende activiteiten voorop (p. 6). De facetplanning strekt zich over verschillende (in principe alle) sectoren uit, maar gaat vanuit één gezichtspunt (dat van het facet) te werk (p. 7). De facetplanning probeert tot een integratie van alle overheidsactiviteiten te komen vanuit één gezichtspunt. In Nederland zijn volgens de commissie vooral de economische en ruimtelijke facetplanning van de grond gekomen. Over de ruimtelijke planning stelt de commissie (p. 7):

"Evenals de economische planning betreft ook de ruimtelijke planning vanuit zijn gezichtspunt de verschillende overheidssectoren in zijn werkzaamheden; een markante trek van de ruimtelijke planning is immers juist het streven naar een zodanige coördinatie van de activiteiten in diverse sectoren (onderwijsvoorzieningen, infrastructuur, transport, recreatie, waterhuishouding enz.), dat daardoor een optimale ruimtelijke ontwikkeling wordt bevorderd."

Als derde onderscheidt de commissie integrale planning. Deze planning stelt zich ten doel om tot een synthese te komen van de verschillende vormen van sectorplanning en facetplanning op basis van een samenvattende visie van de mogelijke ontwikkeling van de maatschappij op langere termijn (p. 7). De commissie kon hiervan geen bestaand voorbeeld geven omdat deze vorm van planning in Nederland nagenoeg geheel ontbreekt. De integrale planning moet tot een zodanige coördinatie en integratie van de brokstukken van planning leiden, dat vanuit een samenvattend inzicht in de ontwikkeling op lange termijn van de maatschappij als geheel en op deelterreinen, een consistente en wetenschappelijk verantwoorde beleidsvoorbereiding mogelijk wordt. Gezien de opdracht aan de commissie, zijn haar aanbevelingen vooral gericht op de invulling van deze integrale planning.

In haar rapport constateert de commissie-De Wolff dat sectorplanning en facetplanning onvoldoende op elkaar zijn afgestemd (p. 9).

"Een kenmerk van de huidige situatie is voorts dat de verschillende vormen van sectorplanning en facetplanning onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. De zorg voor eigen terrein overheerst, waarbij ieder voor zich vrij eenzijdig van uit een eigen referentiekader denkt en werkt. Weliswaar wordt getracht door middel van breed samengestelde werkgroepen, commissies en inter-departementaal overleg tot een integratie te komen van de verschillende gezichtspunten, maar in de praktijk blijkt het vaak zeer moeilijk, zo niet welhaast onmogelijk om de eigen beschouwingwijze te doorbreken. Dit leidt tot fricties tussen de verschillende diensten en instellingen. Deze segmentering van alle planningsactiviteiten die gedeeltelijk samenhangt met de zelfstandige verantwoordelijkheid van ministeries en diensten, leidt tot onvolledigheden en soms tot onmogelijkheden."

⁹ Het milieu was in die tijd nog geen belangrijk item. Waarschijnlijk zou het tegenwoordig wel als facet worden bestempeld.

De commissie concludeert vervolgens dat integrale planning benodigd is. Voor het orgaan dat de integrale planning ter hand zal moeten nemen beveelt de commissie-De Wolff de oprichting van een Raad voor de planning aan (p. 11). Voor het gat dat er op het gebied van de wetenschappelijke beleidsvoorbereiding van maatschappelijk en cultureel welzijn bestaat, beveelt de commissie de oprichting van een facetplanbureau aan: een Sociaal Planbureau (p. 16). Uiteindelijk zijn inderdaad de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (mede naar aanleiding van het rapport van de Commissie Interdepartementale Taakverdeling en Coördinatie, de Commissie-Van Veen) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) opgericht.

Het denken in sectoren en facetten is na het rapport van de commissie-De Wolff in het Nederlands openbaar bestuur ingeburgerd¹⁰. Uiteraard is er wel kritiek geuit op het gemaakte onderscheid. Zo plaatsten Glasbergen en Simonis vraagtekens bij het onderscheid tussen sector- en facetplanning en bij de karakterisering van ruimtelijke planning als facetplanning (Glasbergen en Simonis, 1979: 217). Voorts is van verschillende kanten opgemerkt dat het maken van onderscheid tussen sectoren en facetten wel zin heeft, maar niet overtrokken moet worden (bijvoorbeeld Drupsteen, 1983: 25). Derksen tenslotte stelt dat gaandeweg rond beide begrippen veel mist en mystiek is opgebouwd. 'Facet' werd volgens hem een mythisch begrip dat vaak 'het goede' vertegenwoordigt. Omdat zachte sectoren vaak door harde dreigen te worden overruled, komen ze volgens hem onder het mom van facetbelang weer naar voren (Derksen, 1986: 246). Al deze relativeringen en kanttekeningen nemen echter niet weg dat het sector - facetonderscheid sedert het rapport van de commissie-De Wolff uit 1970 dominant is in de discussie over de juridisch-bestuurlijke organisatie van de ruimtelijke ordening.

Ook in het Nederlandse bestuursrecht is het denken in sectoren en facetten doorgedrongen. Had de commissie het onderscheid voor *planning* gemaakt, we onderscheiden sindsdien ook sector- en facetwetgeving (Drupsteen, 1983: 23). De Wet op de Ruimtelijke Ordening is een facetwet. Het gaat bij ruimtelijke ordening immers om afweging van allerlei sectorale claims op de ruimte: verkeer en vervoer, woningbouw, industrie, natuur enzovoorts. Bij ruimtelijke ordening staat het coördinerende aspect voorop. Sectorwetgeving daarentegen betreft één concreet maatschappelijk belang met ruimtelijke consequenties, bijvoorbeeld de Ontgrondingenwet. Brussaard omschrijft in zijn preadvies voor de Vereniging voor Administratief Recht uit 1976 het facetkarakter van de ruimtelijke ordening als volgt (Brussaard, 1976: 9).

"Dit facetkarakter van de ruimtelijke ordening maakt ook duidelijker waarom de ruimtelijke ordening niet een eigen, zelfstandig belang is, dat zich laat afwegen tegen de belangen van bijvoorbeeld de landbouw, de recreatie, de woningbouw, het natuurbehoud, de industrialisatie, enz. Integendeel, de ruimtelijke ordening is als het ware zelf die belangenafweging, uiteraard beperkt tot de ruimtelijke aspecten en

¹⁰ Integrale planning zoals de commissie-De Wolff die voor ogen stond is niet van de grond gekomen. Er wordt (daarom) nog steeds enkel met sectoren en facetten gewerkt.

ruimtelijke effecten van de landbouw enz. Het is de ruimtelijke ordening er om te doen de samenhang van alle ruimtelijke aspecten en effecten van beslissingen die in de verschillende beleidssectoren worden genomen, aan het licht te brengen; haar "belang" is dat de afweging zo goed mogelijk verloopt, dat de genomen beslissing het best denkbare resultaat oplevert voor ruimte en samenleving. Voor zover de ruimtelijke ordening zich daarbij bedient van eigen regels, zijn deze regels op zich weer het resultaat van een belangenafweging. Om deze optimale belangenafweging te bereiken beschikt de ruimtelijke ordening over een aantal organen en procedures. In deze *coördinerende functie* (cursivering Brussaard, FH) ligt de essentie van de ruimtelijke ordening."

Over het, in bovenstaand citaat genoemde, ontbreken van een eigen zelfstandig belang van de ruimtelijke ordening wordt overigens geheel verschillend gedacht. Er is op dit punt bepaald geen overeenstemming tussen de vele auteurs die zich hierover hebben uitgelaten (vgl. bijvoorbeeld Drupsteen, 1983: 23,24; Derksen, 1986: 246; De Koningh c.s., 1985: 246). De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid stelt in zijn rapport *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*, dat het feit dat ruimtelijke ordening zich sterk richt op de coördinatie van beleid met ruimtelijke effecten niet betekent dat ruimtelijke ordening geen inhoudelijke component heeft. Met die inhoudelijke component doelt de raad op een aantal 'eigen' basisprincipes. Deze zijn: concentratie van verstedelijking, ruimtelijke hiërarchie, ruimtelijke samenhang, ruimtelijke differentiatie en ruimtelijke rechtvaardigheid (WRR, 1998: 17).

De discussie over het eigen zelfstandige belang van de ruimtelijke ordening staat overigens los van de discussie over 'ruimtelijke kwaliteit'. Doorgaans stelt men dat ruimtelijke kwaliteit drie bestanddelen heeft: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. In de publicatie *Naar ruimtelijke kwaliteit* van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening (RARO, 1990) worden deze bestanddelen geoperationaliseerd. Zelfs als men zou ontkennen dat de ruimtelijke ordening een eigen zelfstandig belang heeft, betekent dat niet dat er geen discussie over de ruimtelijke kwaliteit van het resultaat van de belangenafweging mogelijk zou zijn.

De verhouding tussen sectoren en facetten van overheidsbeleid

Over de (al dan niet hiërarchische) verhouding tussen sectoren en facetten van overheidsbeleid laat de commissie-De Wolff zich niet duidelijk uit (vgl. in die zin ook De Haan en Fernhout, 1981: 71 en Prins, 1990: 4). De commissie stelt in dit verband slechts dat de sectorplanning "rekening moet (...) (..) houden met de eerder genoemde vijf facetten van het overheidsbeleid" (Commissie-De Wolff, 1970: 6). En voorts: "In de sectorplanning moet dus ten behoeve van afzonderlijke overheidsactiviteiten een bepaalde coördinatie plaatsvinden van de belangrijkste facetten van het overheidsbeleid" (p. 6).

In de bestuursrechtelijke literatuur worden daarentegen heel duidelijke uitspraken gedaan over de verhouding tussen sectoren en facetten van overheidsbeleid. In het eerder genoemde preadvies uit 1976 plaatst Brussaard sector en facet zelfstandig naast elkaar.

Duidelijk zijn ook De Haan en Fernhout. In hun boek over instrumenten van overheidsbeleid *Wetgeving, planning en financiering* geven zij, voor het ruimtelijk gebied, aan dat de ontwikkelingen hebben geleid tot nevenschikking van sector- en facetbeleid, waarbij beide elkaar niet opzij kunnen zetten (De Haan en Fernhout, 1981: 71). Zij spreken zelfs over het "hardnekkige misverstand" als zou facetplanning van een hoger hiërarchisch niveau zijn dan sectorplanning (De Haan en Fernhout, 1981: 204). Facetplanning wordt door hen gelijkgesteld met belangenafweging en richt zich op de bestemming van de ruimte. Sectorplanning wordt door hen gelijkgesteld met belangenverzorging en richt zich op inrichting en beheer van de ruimte (De Haan en Fernhout, 1981: 204).

Lubach is de mening toegedaan dat de oorspronkelijk gedachte van voorrang van facetbeleid boven sectorbeleid heeft plaatsgemaakt voor nevenschikking. Hij stelt in dit verband dat het onderscheid tussen facetbeleid en sectorbeleid er oorspronkelijk van uitging dat de ruimtelijke ordening als facetbeleid voor wat betreft de ruimtelijke belangenafweging de voorrang zou hebben boven de uit sectorale belangenafweging voortvloeiende ruimtelijke claims. Toen later bleek dat deze primaatsgedachte meer theorie dan werkelijkheid was, werd de theorie bijgesteld en ontstond de tweesporigheidsidee (Lubach, 1994: 22).

Net als Lubach menen ook De Ridder en Schut dat een hiërarchische positie van de ruimtelijke ordening vanuit het sector-facet model aannemelijk is te maken (De Ridder en Schut, 1995: 43). Niettemin heeft zelfs de Rijksplanologische Dienst (RPD) steeds bovenschikking van het ruimtelijk facet ten opzichte van de sectoren afgewezen. Volgens De Ridder en Schut koos de RPD voor tweesporigheid als pragmatische oplossing voor het probleem van interdepartementale afstemming. Ook de WRR ziet de tweesporigheid als een door de RPD ontwikkeld "compromis" in een interdepartementale strijd (WRR, 1998: 42). Door een bovengestelde positie zou de ruimtelijke ordening teveel verweven raken met sectorbeleid. Voorts zou een bovengestelde positie aanleiding kunnen zijn voor tegenclaims van sectoren inhoudende voorrang voor sectorbesluiten op bepaalde terreinen (De Ridder en Schut, 1995: 43,44).

2.5 1976: tweesporigheid in de ruimtelijke ordening

Nauw verbonden met het begrip tweesporigheid is de naam van Brussaard. Voortbouwend op het door de Commissie-De Wolff gemaakte onderscheid tussen sectoren en facetten, werkt hij in zijn bekende preadvies voor de Vereniging voor Administratief Recht *Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening* (Brussaard, 1976) als eerste dit begrip uit. Wat verstaat Brussaard onder 'tweesporigheid'? Laten we hem zelf aan het woord (Brussaard, 1976: 82).

"Om inzicht te krijgen in de verhouding van al die ruimtelijk relevante beleidsterreinen tot de ruimtelijke ordening kan de onderscheiding van facetten en sectoren ons behulpzaam zijn. In hoofdstuk (...) werd er op gewezen dat ruimtelijke ordening als facet van overheidsbeleid niet een eigen zelfstandig belang is, maar het kader biedt waarbinnen ruimtelijk relevante beslissingen uit verschillende beleids-

sectoren tot een afweging kunnen komen. Nu is in de praktijk de situatie uiteraard niet zo, dat al die ruimtelijk relevante sectorbeslissingen gelijktijdig ter afweging in een ruimtelijk plan ter beschikking staan. De verschillende sectoren volgen hun eigen planningproces en er doen zich nieuwe ontwikkelingen voor, die er aanleiding toe geven dat in die sector een besluitvormingsproces op gang komt. Er vindt dus ook in de onderscheidene beleidssectoren besluitvorming over ruimtelijk relevante aangelegenheden plaats naast de besluitvorming in het kader van de ruimtelijke ordening.

Dit betekent dat de besluitvorming ten aanzien van ruimtelijk relevante sectoraangelegenheden langs twee lijnen kan plaatsvinden, namelijk in het kader van de ruimtelijke ordening en in het kader van de desbetreffende sector. Daarbij is het, zoals gezegd, in wezen nauwelijks relevant of die besluitvorming in de sector berust op een wettelijke regeling of niet. We kunnen dit verschijnsel aanduiden als 'tweesporigheid'.

Empirisch of normatief?

Uit Brussaards omschrijving blijkt dat tweesporigheid een empirisch verschijnsel is: besluitvorming over ruimtelijk relevante aangelegenheden vindt plaats langs twee sporen, het sectorspoor en het facetspoor van de ruimtelijke ordening. Wat Brussaard als tweesporigheid kenmerkt is in feite (de hoofdlijn van) de juridisch-bestuurlijke organisatie van besluitvorming over ruimtelijke projecten. Direct na de *empirische* omschrijving van tweesporigheid laat Brussaard een *normatieve* uitspraak volgen (Brussaard, 1976:83).

"Dat de besluitvorming langs twee sporen plaatsvindt is ook juist: beide besluitvormingsprocedures hebben immers, zoals hiervóór bij de bespreking van de uitwerking van de structuurschema's bleek (...), hun eigen karakteristieken en hun eigen zin en gehoorzamen aan eigen regels. Zo kan enerzijds de sector de ruimtelijke afweging niet overnemen. In de sector worden namelijk de sectorbelangen afgewogen tegen andere belangen. Het kan, gezien de taakopdracht van de sector moeilijk anders dan dat zij daarbij de eigen belangen een extra zwaar gewicht zal toekennen. Dat is geen kwestie van gebrek aan objectiviteit maar eenvoudig van verantwoordelijkheden. Anderzijds kan de sectorplanning niet in de ruimtelijke planning opgaan, omdat in de besluitvorming binnen de sector ook andere, niet ruimtelijke factoren meespelen in de afweging."

Verschil in invalshoek

Na Brussaards preadvies van 1976 neemt het begrip tweesporigheid een hoge vlucht. In een later preadvies voor het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting licht Brussaard toe wat het *verschil in invalshoek* is tussen het sectorale en het facetbeleidskader, ook al zijn de onderwerpen van besluitvorming in beide kaders dezelfde (Brussaard, 1982: 13).

"Wat is dat verschil in invalshoek? In het kader van de ruimtelijke ordening gaat het er om binnen een bepaald gebied al die ruimtelijk relevante onderwerpen onderling af te wegen en tot een evenwichtige ruimteverdeling te laten leiden; in het kader van de sector gaat het om een bepaalde door de sector gewenste voorziening in de ruimte ingepast te krijgen en daarbij het belang van die voorziening af te wegen tegen het belang van (bestaande of gewenste) voorzieningen van andere sectoren die eveneens claims leggen op die ruimte. Bij die afweging zal in het kader van de ruimtelijke ordening een bepaald ruimtelijk relevant besluit in zijn samenhang met ruimtelijke aspecten en effecten van andere beleidssectoren worden gezien, terwijl in het kader van de sector dat besluit in zijn samenhang met andere besluiten binnen die sector -waarbij ook niet-ruimtelijke aspecten aan de orde zullen komen- wordt gezien.

Zo zullen bijvoorbeeld in de discussie over een bepaalde weg in de sector zaken als de relatie van die weg tot andere wegen in de omgeving en tot het Nederlandse wegennet in het algemeen, opheffing van knelpunten, gewenste capaciteit van de weg, aansluitingen, beschikbaarheid van geld en mankracht e.d. een belangrijke rol spelen, terwijl in de ruimtelijke ordening de relatie van die weg tot andere ruimtelijke elementen (natuur en landschap, verstedelijkingspatroon e.d.) een sterker accent zal hebben."

Over de *verhouding* tussen het sectorspoor en het facetspoor laat Brussaard zich (weer) in zowel empirische als normatieve zin uit (Brussaard, 1982: 14).

"Zij staan zelfstandig naast elkaar en hebben een eigen bestaansrecht. Dat brengt mee dat een besluit ten aanzien van een bepaald ruimtelijk relevant onderwerp genomen in het ene kader in beginsel nooit kan prevaleren boven een besluit ten aanzien van datzelfde onderwerp in het andere kader; het ene besluit kan het andere niet opzij zetten of vervangen. Zo zal bijvoorbeeld een ruilverkavelingsplan of een aanwijzing tot beschermd natuurmonument nooit de bepalingen van een bestemmingsplan opzij kunnen zetten, anderzijds laat dat bestemmingsplan het ruilverkavelingsplan en de aanwijzing tot beschermd natuurmonument onverlet."

Uiteraard is er de mogelijkheid dat besluiten in beide sporen in tegenspraak met elkaar zijn. Een rijkssectorautoriteit bijvoorbeeld kan een bepaalde voorziening in haar sectorplan opgenomen hebben en een gemeente kan in haar bestemmingsplan die voorziening niet hebben opgenomen. In dat geval is een heroverweging in het sectorspoor mogelijk, alsook een hernieuwde ruimtelijke afweging in bestemmingsplankader. Dat laatste kan er toe leiden dat de gemeente haar bestemmingsplan wijzigt, in die zin dat het nieuwe bestemmingsplan wel de voorziening kent. Als zowel de sectorautoriteit als de facetautoriteit in hun oorspronkelijke plannen volharden, is er sprake van een conflict. In dit geval een diagonaal conflict: een conflict tussen verschillende bestuurslagen uit verschillende sporen, i.c. een rijkssectorautoriteit en een gemeentelijke facetautoriteit. Brussaard zegt over conflicten tussen sector en facet het volgende (Brussaard, 1976: 83).

"Het is goed voor ogen te houden waar het bij een conflict tussen een ruimtelijk plan en een sectorplan om gaat. Dat is niet een conflict tussen twee vergelijkbare belangen. In een ruimtelijk plan is de (samenhang van de) ruimtelijke aspecten en effecten van de verschillende sectoractiviteiten al tot een synthese gebracht. Dat plan is het resultaat van een ruimtelijk-integrale belangenafweging; men mag er dus vanuit gaan dat ten aanzien van de ruimtelijke aspecten en effecten dat plan de best denkbare keuze op dat moment aangeeft. Dat betekent uiteraard niet dat zo'n ruimtelijk plan daarmee voor eens en altijd de keus gedaan heeft. Juist vanuit de sectoren zullen doorgaans, bijvoorbeeld via een sectorplan, de impulsen tot heroverweging van een ruimtelijk plan komen, die er toe kunnen leiden dat, na een hernieuwde belangenafweging, het ruimtelijk plan aanpassing ondergaat. Maar het is wel zo dat in die situatie de bewijslast als het ware bij de sector ligt, in die zin dat vanuit de sector gemotiveerd de argumenten moeten worden aangedragen waarom heroverweging noodzakelijk is."

Van de zijde van het ministerie belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening is steeds het streven er op gericht geweest om conflicten tussen sector en facet te voorkómen. Het middel dat daarbij een belangrijke rol werd toebedacht was: (ruimtelijk relevante) wetgeving. In dat licht moet ook de formulering van de *Spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving* worden gezien (MVROM en MBiZa, 1981). De spelregels zijn als bijlage bij de Memorie van Antwoord bij de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gepubliceerd. De spelregels betreffen voornamelijk de horizontale coördinatie tussen sector- en facetbesluitvorming. Dat wil zeggen dat het gaat om de coördinatie tussen sector- en facetbesluitvorming binnen één bestuursniveau (zie figuur 1). De spelregels willen voorkomen dat binnen rijks-, provinciaal of gemeentelijk bestuursniveau ruimtelijk relevante sectorbeslissingen en facetbeleid met elkaar in strijd zijn. Vooral overleg wordt daarvoor belangrijk geacht. Over de diagonale coördinatie laten de spelregels zich niet uit. We spreken van diagonale coördinatie als er niet alleen verschillende besluitvormingsspooren in het geding zijn, maar ook de vanuit die sporen bij de besluitvorming betrokken bestuurlagen van elkaar verschillen (vgl. Wessel, 1985: 10) (zie figuur 2). Juist op die lijn, dus tussen verschillende bestuursniveaus uit verschillende sporen, manifesteren zich echter de spraakmakende conflicten.¹¹

¹¹ Naast horizontale en diagonale coördinatie onderscheiden we verticale coördinatie: coördinatie tussen verschillende bestuurslagen binnen hetzelfde besluitvormingsspoor.

Figuur 1 Horizontale coördinatie

	Sectorspoor	Ruimtelijk facetspoor
Rijk	Rijksprojectbesluit	Structuurschema
Provincie	Middellange Termijnplan	Streekplan
Gemeente	Projectplan ¹²	Bestemmingsplan

Figuur 2 Diagonale coördinatie

	Sectorspoor	Ruimtelijk facetspoor
Rijk	Rijksprojectbesluit	Structuurschema
Provincie	Middellange termijnplan	Streekplan
Gemeente	Projectplan	Bestemmingsplan

2.6 1979 - 1984: de operationele gebiedsaanwijzing

Voorals tussen 1979 en 1984 is door de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO) veel tijd en energie gestoken in de ontwikkeling van de 'operationele gebiedsaanwijzing' als oplossing voor de verticale coördinatieproblematiek (RARO, 1979, 1984). Onder operationele gebiedsaanwijzing wordt verstaan: "de aanwijzing door verschillende overheden gezamenlijk van een gebied voor inrichting en beheer conform een bepaalde bestemming. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om aanwijzing van tracés voor wegen, spoorwegen, kanalen, buis- en elektriciteitsleidingen e.d. of gebie-

¹² Het "projectplan" is een verzamelnaam voor een door een sectorautoriteit gemaakt (operationeel) plan op gemeentelijk bestuursniveau. Overigens kennen veel sectoren geen projectplan.

den voor natuur- en milieubeheer, land- en stadsinrichting, infrastructuur, ontgronding, waterwinning, bedrijfsvestiging enz. Gelijkzeitig wordt daarbij de bestemming bepaald en een uitvoeringsprogramma vastgesteld" (De Haan e.a., 1986: 237).

Bij de operationele gebiedsaanwijzing gaat het om een bundeling, synchronisatie en uniformering van bestaande, sectorale, ruimtelijke en financiële procedures in vijf fasen:

- a. bundeling van inspraakprocedures in de voorontwerp-fase;
- b. bundeling van bezwarenprocedures in de ontwerp-fase;
- c. bundeling van vaststellingsprocedures in de vaststellingsfase;
- d. bundeling van beroepsprocedures in de beroepsfase;
- e. bundeling van uitvoeringsprocedures (uitvoeringsplannen/vergunningen e.d.) in de uitvoeringsfase (RARO, 1984: 6).

Overigens is het niet gemakkelijk om te spreken van *de* operationele gebiedsaanwijzing, omdat ze in de loop der jaren tachtig een hele ontwikkeling heeft ondergaan, waarbij ze telkens werd veranderd. Niettemin heeft de operationele gebiedsaanwijzing steeds een duidelijk complementair karakter. Daarmee wordt bedoeld dat de bij een project betrokken overheden elkaar aanvullen en ondersteunen. Behalve complementair is de operationele gebiedsaanwijzing ook operationeel, dus uitvoeringsgericht. Daarom is ook de financiering van het desbetreffende project of gebied in de gebiedsaanwijzing opgenomen. Belangrijk aspect is verder dat de operationele gebiedsaanwijzing verandering aanbrengt in de praktijk van serieschakeling van procedures, dat wil zeggen: eerst sectorbesluitvorming, waarna planologische procedures volgen. De operationele gebiedsaanwijzing daarentegen gaat uit van parallelschakeling van sector- en facetprocedures. Tot slot wordt de snelheid van de besluitvorming bewaakt door het stellen van termijnen (aan het bestuur) en eventuele inzet van conflictoplossingsinstrumenten. In de gedachten van de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening zou de operationele gebiedsaanwijzing overigens wettelijk geregeld moeten worden in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (RARO, 1984: 7).

Samenvattend: de operationele gebiedsaanwijzing is bedoeld als oplossing voor de (verticale) coördinatieproblemen in de ruimtelijke ordening. Karakteristiek voor de operationele gebiedsaanwijzing zijn: complementariteit, parallelschakeling van procedures, termijnstelling en (als sluitstuk) de inzet van conflictoplossingsinstrumenten.

In zijn *Advies over afstemming op maat* geeft de RARO aan dat naast een algemene wettelijke regeling van de operationele gebiedsaanwijzing in de WRO (of een Coördinatiewet ruimtelijke projecten), per sector bekeken kan worden welke modificaties in en/of aanvullingen op deze algemene regeling noodzakelijk worden geacht (RARO, 1987a: 23, 25). Een uitwerking van de operationele gebiedsaanwijzing per sectoraal beleidsterrein werd dus mogelijk geacht. Zo circuleerden rond 1988 in en rond de raad verschillende versies van een door de raad zelf gemaakte uitwerking van de operationele gebiedsaanwijzing voor hoofdverbindingen: een 'proeve van een regeling van de tracéprocedure wegen en spoorwegen'. Tot een officieel raadsadvies is het bij deze proeve echter niet gekomen.

Ondanks grote druk van de RARO op het ministerie van VROM (waarover De Ridder en Schut, 1995: 47), is het niet gekomen tot een wettelijke regeling van de operationele gebiedsaanwijzing. De regering notitie *Afstemming op maat* (MVRM, 1985) (waarover meer in de volgende paragraaf) wijst de operationele gebiedsaanwijzing af als standaardregeling. Als redenen daartoe worden aangevoerd de grote verscheidenheid in aard van de sectorbeleidsterreinen, de bevoegdhedenverdeling en de schaal waarop het beleid gestalte moet krijgen. Tien jaar na het verschijnen van de regering notitie laat, bij het einde van het bestaan van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, de dan in functie zijnde directeur-generaal van de Ruimtelijke Ordening nog eens weten wat voor het ministerie het probleem was met de operationele gebiedsaanwijzing. "Een enkelvoudige oplossing in de vorm van een standaard afstemmingsregeling voor verschillende, vaak heel uiteenlopende vraagstukken was volgens de overheid niet mogelijk. De benodigde sectorale aanpassingen zouden al snel tot de noodzaak van grootste optuiging van de standaard leiden, zo was de stelling" (Kroese-Duijsters, 1995: 14). Voorts zegt zij: "Terugkijkend op deze periode moet ik met enige spijt constateren dat de discussie over dit onderwerp niet altijd even efficiënt is verlopen" (Kroese-Duijsters, 1995: 14). Helemaal goed was de relatie tussen de minister en zijn adviesorgaan kennelijk niet waar het de discussie rond deze materie betreft.

2.7 1985: afstemming op maat

Naar aanleiding van het verschijnen van het rapport van het in opdracht van de Rijksplanologische Dienst verrichte afstemmingsonderzoek *Ordening van besluitvorming over de ruimte* (De Koningh, e.a., 1985) maakt de regering in de notitie *Afstemming op maat* (Minister van VROM, 1985) zijn standpunt over de coördinatie van ruimtelijke en ruimtelijk relevante besluitvorming aan de Tweede Kamer bekend¹³. De minister heeft als standpunt dat, voor zover een aanvullende coördinatieregeling op de bestaande wettelijke regelingen noodzakelijk wordt geacht, een op de sector in kwestie toegesneden voorziening dient te worden getroffen: afstemming (tussen sector- en facetbesluitvorming) op maat. In de notitie vergelijkt de minister drie verschillende oplossingen voor de coördinatieproblematiek: de bindende projectbestemming (voorgesteld voor bepaalde situaties door De Koningh e.a.), de operationele gebiedsaanwijzing en de gecoördineerde aanwijzing (afkomstig van het ministerie).

De bindende projectbestemming houdt in dat voor beleidsterreinen waarop conflicten veelvuldig optreden (top-down toedelingssituaties) de sectorale en ruimtelijke bevoegdheden worden geconcentreerd bij één bestuurlijk niveau. De bindende projectbestemming wordt wegens zijn generale geldigheid (toepassing ongeacht het zich echt

¹³ Op het moment van het verschijnen van het standpunt, 24 oktober 1985, heeft de Tweede Kamer het wetsontwerp ten behoeve van de wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO 1985) reeds aanvaard. In dat wetsontwerp worden onder meer de planologische kernbeslissing en de rechtstreekse ministeriële aanwijzing geregeld.

voordoen van coördinatieproblemen) en zijn strijdigheid met het decentrale stelsel van de WRO door de minister afgewezen.

De operationele gebiedsaanwijzing wordt als standaardregeling eveneens afgewezen, gezien de grote verscheidenheid in aard van de sectorbeleidsterreinen, de bevoegdhedenverdeling en de schaal waarop het beleid gestalte moet krijgen. De minister wijst opname van de operationele gebiedsaanwijzing als standaardregeling in de WRO af, maar sluit niet uit dat ze voor bepaalde sectoren wel mogelijk is.

Veel verwacht de minister van de gecoördineerde aanwijzing. De gecoördineerde aanwijzing laat sector- en facetprocedure los van elkaar lopen, met op geëigende momenten overleg en afstemming, zonder dat van geformaliseerde, expliciete koppeling sprake is. Is er daadwerkelijk sprake van een coördinatieprobleem, dat wil zeggen weigert een lagere overheid planologische inpassing, dan zal de minister van VROM of zullen Gedeputeerde Staten op basis van het project en de opvattingen van de lagere overheden beoordelen of ze van de in de WRO opgenomen aanwijzingsbevoegdheid gebruik maken. De notitie blijft overigens onduidelijk over de vraag of de aanwijzing een verplichte aanwijzing is of een facultatieve.

Bij de procedure van de gecoördineerde aanwijzing krijgt de initiatiefnemende sectorautoriteit een betere toegang tot de artikel 37-aanwijzing. Zij betaalt daarvoor echter wel een prijs. Die bestaat eruit dat de ruimtelijke ordeningsorganen nauw betrokken zijn bij de voorbereiding van het sectorbesluit (Witsen, 1986: 308).

Met de notitie *Afstemming op maat* neemt de minister van VROM afstand van generale oplossingen voor de coördinatieproblematiek. Een algemene voorziening voor coördinatieproblemen in de WRO wordt afgewezen. In plaats daarvan wordt voorgenoemen per sectorbeleidsterrein te kijken of een wettelijke oplossing nodig is en zo ja welke. Daarbij spreekt de minister zijn vertrouwen uit in de, in 1985 nog te ontwikkelen, gecoördineerde aanwijzing.

De door de minister van VROM voorgestelde 'gecoördineerde aanwijzing' is opgenomen in de Tracéwet die op 1 januari 1994 in werking trad. Ook in de gewijzigde Ontgrondingenwet (inwerkingtreding 1 juli 1996) is het idee herkenbaar. Daarnaast zal de gecoördineerde aanwijzing waarschijnlijk in andere sectorale wetten worden gebruikt.

2.8 1991: nimby

Na een aantal jaren van rust wordt vanaf eind 1991 het begrip 'nimby' populair. De aanleiding werd gevormd door ervaringen van met name het rijk, inhoudende het ontbreken van planologische meewerking van gemeenten aan bovengemeentelijke voorzieningen als opvangcentra voor asielzoekers en afvalwerkingsinstallaties. Daarbij werd het gedrag van die gemeenten gekarakteriseerd als nimby-gedrag: 'not in my backyard'. Gebleken was volgens sommigen dat gemeenten jarenlang dit soort niet-populaire voorzieningen konden tegenhouden en voorts dat het bestaande interventie-instrumentarium van de WRO (opdracht, aanwijzingen en uitnodiging) niet voldeed als het er om ging het conflict binnen afzienbare tijd op te lossen.

Naast nimby wordt nog een ander begrip rond deze tijd populair: de 'stroperegheid' van de ruimtelijke ordeningsprocedures. Daarmee wordt kortgezegd bedoeld: het duurt allemaal te lang; inspraak en rechtsbescherming over hetzelfde onderwerp keren telkens weer terug in verschillende delen van het besluitvormingsproces.

Een oplossing voor het nimby-gedrag van gemeenten en de stroperegheid van de procedures wordt geformuleerd door het Ministerie van VROM. Het voorstel houdt een wijziging van de WRO in. De ministeriële en provinciale uitnodiging tot vergunningverlening zal vervallen. Daarvoor in de plaats komt de bevoegdheid van de minister van VROM en Gedeputeerde Staten tot het verlenen van vrijstelling van het geldende bestemmingsplan alsmede de bevoegdheid tot verlening van alle voor de voorziening benodigde vergunningen.

Het voorgestelde nimby-instrumentarium -ministeriële en provinciale vrijstellings- en vergunningverleningsbevoegdheid- is, na de nodige beroering over het centralistische karakter ervan, inderdaad opgenomen in de WRO. Op 19 januari 1994 trad de aldus gewijzigde wet in werking.

2.9 1994: de Tracéwet

In feite was de regering na de kamerbrede aanvaarding van de motie Lambers-Hacquebard in 1980 wel gedwongen om een wettelijke tracéprocedure te maken. Deze motie verzocht de regering de voorbereiding van een wettelijke regeling ter hand te nemen "(...) zowel ten behoeve van zorgvuldige besluitvorming met een doelmatige aansluiting bij procedures ingevolge wettelijke voorschriften van andere beleidsterreinen, als met het oog op rechtszekerheid en inspraak voor de burger" (Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15800 hoofdstuk XII, nr. 53). Het heeft evenwel nog dertien jaar geduurd eer een wettelijke regeling in het Staatsblad verscheen (Stb. 1993, 582). Bij het opstellen van de wettelijke regeling moesten twee ministeries op dezelfde lijn zien te komen: Verkeer en Waterstaat en VROM. Het zonder meer in wettelijke vorm vast leggen van de bestaande buitenwettelijke tracévaststellingsprocedure had volgens Verkeer en Waterstaat geen zin (Hartog, 1982: 98). Dit ministerie ondervond in de praktijk met de bestaande procedure immers problemen. De nieuwe wettelijke regeling zou daarvoor een oplossing moeten bieden. En er waren nogal wat problemen volgens Rijkswaterstaat. Ambtenaar van Rijkswaterstaat Rietbroek noemt er in 1983 zes: (a) de lange duur van de besluitvorming; (b) het ontbreken van tijdige wederzijdse afstemming tussen sector- en facetspoor; (c) het ontbreken van een formele koppeling tussen de tracévaststellingsregeling en het bestemmingsplan; (d) de decentrale opzet van de WRO; (e) de onmogelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat om de conflictoplossingsinstrumenten van de WRO te gebruiken en (f) het late rechtsbeschermingsmoment, namelijk in bestemmingsplankader nadat de tracévaststelling heeft plaatsgevonden (Rietbroek, 1983: 761 e.v.).

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat had van zijn kant een aantal "hoofdmomenten van een wettelijke tracévaststellingsprocedure" geformuleerd (Hartog, 1982: 106). Het Ministerie van VROM was echter nog niet zo ver dat het voor de sector-facet problematiek een oplossing gereed had die 'vertaald' kon worden naar een wettelijke

procedure voor spoorwegen en rijkswegen. Na diverse schermutselingen tussen beide ministeries (waarover De Ridder en Schut, 1995: 146 e.v.) kon men eind 1989 overeenstemming bereiken over de uitgangspunten voor een nieuwe wettelijke regeling. Waar men het over eens werd was een procedure voor de besluitvorming over hoofdinfrastructuur waarin opgenomen een gecoördineerde aanwijzing in de vorm van een *verplichte* aanwijzing. De procedure kent aldus een moment waarop de minister van VROM verplicht is gebruik te maken van de in de WRO geregelde aanwijzing. In juli 1990 kwam een concept-ontwerp van de Tracéwet gereed.

In de adviesronde die volgde op het bekendmaken van het concept-ontwerp, werd harde kritiek geuit door het Interprovinciaal Overleg (IPO). Het IPO schreef in zijn reactie van 19 maart 1991 dat het concept-ontwerp "niet aanvaardbaar" vond. Het IPO uitte grote bezwaren omdat met het concept-ontwerp "het beginsel wordt ondermijnd dat de provincies en de gemeenten het eerst aangewezen bestuurlijk gezag zijn ten aanzien van de ruimtelijke ordening" (Interprovinciaal Overleg, 1991).

Scherpe principiële kritiek werd voorts naar voren gebracht door de Raad van State. De raad kwam zelfs tot de conclusie dat "ten aanzien van tracéplichtige infrastructuure werken een afzonderlijk, uit de normale planologische afweging gelicht, besluitvormingsproces wordt ingevoerd, waarbij aan de sectorale verkeers- en vervoersbelangen een overheersend accent wordt toegekend. De centrale plaats die het bestemmingsplan als regeling met een coördinerend karakter in de WRO inneemt, wordt hierbij prijsgegeven". De raad spreekt verder van een "principiële inbreuk" op de algemene coördinerende functie van de WRO (Raad van State, 1992: 11).

Niettegenstaande deze kritiek hield de regering in hoofdlijnen vast aan het wetsvoorstel. Tijdens de parlementaire behandeling werd het zelfs nog uitgebreid met een 'Bijzondere procedure voor grote projecten van nationaal belang' zoals de hogesnelheidslijn en de Betuweroute. Uiteindelijk is de Tracéwet op 1 januari 1994 in werking getreden.

Samenvatting

In dit tweede hoofdstuk is allereerst uiteengezet hoe de besluitvorming over ruimtelijke projecten juridisch-bestuurlijk is georganiseerd. Centraal staat daarbij het idee van tweesporigheid; de besluitvorming over ruimtelijke projecten vindt plaats in twee sferen, dat van de sector en dat van het facet van de ruimtelijke ordening.

Een juridisch-bestuurlijk uitermate belangrijk moment in het idee van tweesporigheid is de gemeentelijke beslissing omtrent opname van het sectorproject in het bestemmingsplan. Gaat de gemeente hiertoe over, dan zijn sectorspoor en facetbesluitvormingsspoor 'gekoppeld'. Gaat de gemeente hiertoe niet over -en die bevoegdheid heeft ze- dan is de uitvoering van het project vooralsnog geblokkeerd. "Vooralsnog", omdat Gedeputeerde Staten of de minister van ruimtelijke ordening met het dwangmiddel van de 'aanwijzing' de gemeente kunnen dwingen om het bestemmingsplan aan te passen. Een aanwijzing is overigens (tot 1994) rechtens aanvechtbaar, waardoor het procesverloop niet met deze hiërarchische interventie hoeft te eindigen.

Wanneer we vervolgens het verloop van de discussie over de juridisch-bestuurlijke organisatie van besluitvorming over ruimtelijke projecten bekijken, dan kunnen we ten eerste constateren dat direct vanaf de inwerkingtreding van de WRO verscheidene voorstellen zijn gedaan voor het voorkomen of beslechten van conflicten tussen overheden over de planologische inpassing van ruimtelijke projecten. Vele van deze voorstellen kwamen voort uit een botsing tussen de beleidstheorie van de WRO (kortweg: overleg leidt tot eenheid binnen het openbaar bestuur) en de werkelijkheid.

Ten tweede blijkt uit het chronologische overzicht van hoofdmomenten dat geleidelijk aan het draagvlak voor centralistischer interventie-instrumenten groeide. Zo is bijvoorbeeld de nimby-analyse, inhoudende dat gemeenten jarenlang door hen niet gewenste ruimtelijke voorzieningen planologisch kunnen tegenhouden, reeds vele jaren bekend. Voor iets als de nimby-vrijstelling en -vergunningverlening was echter voorheen weinig draagvlak. Vergelijk ook de bijna unanieme politieke en wetenschappelijke afwijzing halverwege de jaren '80 van de bindende projectbestemming. Later, begin jaren '90 blijkt het draagvlak voor centralistischer instrumenten wel aanwezig, waardoor toch vrij moeiteloos de nimby-instrumenten en de verplichte gecoördineerde aanwijzing van de Tracéwet het Staatsblad kunnen halen.

In het volgende hoofdstuk laten we de 'algemene' discussie over de juridisch-bestuurlijke organisatie van besluitvorming over ruimtelijke projecten achter ons, en beperken we ons tot het terrein van de rijkswegenaanleg.

DE PROCEDURE VOOR RIJKSWEGENAANLEG 1965-1994

Overzicht

Dit hoofdstuk behandelt de procedure voor rijkswegenaanleg zoals die gold in de onderzoeksperiode: tussen 1965 en 1994. Hiermee verlaten we de organisatie van de besluitvorming over ruimtelijke projecten 'in het algemeen' (zoals die in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam) en beperken we ons tot het beleidsterrein waar het in deze studie om te doen is: rijkswegenaanleg. De procedure voor rijkswegenaanleg zoals die wordt weergegeven vormt een typisch voorbeeld van het verschijnsel 'tweesporigheid'. Om die reden wordt onderscheiden tussen procedurestappen in het sectorspoor (paragraaf 3.2) en procedurestappen in het facetspoor (paragraaf 3.3).

In de inleidende paragraaf (3.1) van dit hoofdstuk wordt iets van de complexiteit van rijkswegenaanleg zichtbaar. Het gaat om vele actoren, die uiteenlopende belangen hebben, terwijl geen van de actoren de beslissende macht heeft om de besluitvorming een door hem gewenste uitkomst te laten opleveren.

De procedure voor rijkswegenaanleg wordt in dit hoofdstuk de "formele procedure" genoemd. Daarmee wordt bedoeld dat het gaat om de verschillende stappen die de besluitvorming over rijkswegenaanleg volgens wettelijke en buitenwettelijke procedures doorloopt om te resulteren in de verlening van bouw- en aanlegvergunningen. Het is derhalve een 'stappenschema' waarmee de feitelijke gebeurtenissen uit de cases een plaats kunnen worden gegeven.

Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting.

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de formele procedure beschreven zoals die gold voor rijkswegenaanleg in de onderzoeksperiode. Met "formele procedure" wordt bedoeld op de verschillende stappen die de besluitvorming over rijkswegenaanleg volgens wettelijke en buitenwettelijke regels doorloopt om te resulteren in verlening van bouw- en aanlegvergunningen door Burgemeester en Wethouders. De formele procedure vormt 'de achtergrond' van de case-beschrijvingen in hoofdstuk 6 en verder; de feitelijke gebeurtenissen kunnen zo worden geplaatst tegen de achtergrond van de formele procedure.

Uit de beschrijving van de formele procedure zal blijken dat besluitvorming over de aanleg van een rijksweg een complexe zaak is. Vele actoren zijn erbij betrokken. Die actoren kunnen heel goed verschillende doelen nastreven. Ook de overheid kan niet zonder meer gezien worden als één actor met één doel. Verschillende overheden kunnen heel wel bij het besluitvormingsproces verschillende doelen nastreven en zelfs elkaar tegenwerken.

Geen van de bij de besluitvorming over rijkswegenaanleg betrokken actoren heeft de beslissende macht om de besluitvorming een door hem gewenste uitkomst te laten opleveren. Geen van hen weet dan ook 'aan het begin' welke uitkomst de besluitvorming uiteindelijk zal hebben (vgl. Tegelaar, 1992: 193). Er vindt uiteraard wel actieve druk plaats van een actor (Rijkswaterstaat) die een concrete voorziening (de aanleg van de weg) tot stand wil brengen. Dat is logisch, want deze organisatie heeft staatsrechtelijk gezien juist de *taak* om actief de aanleg van rijkswegen te verzorgen. De andere actoren dan Rijkswaterstaat zijn meer reactief. Bovendien is - alhoewel geen van de actoren de beslissende macht heeft om de besluitvorming een door hem gewenste uitkomst te laten opleveren - wel bekend dat Rijkswaterstaat van alle bij rijkswegenaanleg betrokken actoren relatief het meest zijn doelen weet te bereiken (Huberts, 1988: 255; Snel en Van der Veen, 1990). In deze paragraaf wordt verduidelijkt welke actoren zijn betrokken bij rijkswegenaanleg en wat hun rol is.

Deze schets van de besluitvorming als een complexe zaak van veel actoren, met uiteenlopende belangen en een moeilijke voorspelling van de uitkomst, geldt overigens niet alleen voor rijkswegenaanleg. 't Hart, Metselaar en Verbeek stellen, op grond van recent verrichte studies over besluitvorming bij de Nederlandse overheid, dat het beeld van "veel betrokkenen, complexe afhankelijkheden en interacties" kenmerkend is bij de totstandkoming van niet-routinematige beslissingen in Nederland ('t Hart, Metselaar, Verbeek, 1995: 113). Hertogh noemt "het grote aantal actoren met elk hun eigen belangen" één van de kenmerken die grote infrastructurele projecten zo complex maken (Hertogh, 1997: 23). Op het gebrek aan voorspelbaarheid als probleem van grote projecten in Nederland is nadruk gelegd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 1994: 17).

Behalve complex, is de besluitvorming over de aanleg van een rijksweg ook langdurig. Volgens de Memorie van Toelichting van de Tracéwet duurt de periode van de start van de buitenwettelijke procedure tot en met een Koninklijk Besluit over het bestemmingsplan "gemiddeld minimaal" 91 maanden¹⁴ (MV&W en MVROM, 1992: 3). Wat ook van dit nieuwe statistische begrip zij, duidelijk is wel dat we in termen van jaren moeten denken. Evenmin als de complexiteit is de lange duur van de besluitvorming uniek voor rijkswegenaanleg. Zo verrichtte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid onderzoek naar (onder meer) het tijdsbeslag van de besluitvorming over vele verschillende ruimtelijke projecten: tracéprojecten (bijvoorbeeld spoorwegen), ontwikkelingsprojecten (bijvoorbeeld een havenproject) en locatiegebonden projecten (bijvoorbeeld zeekeringen). Zijn conclusie was (onder meer) dat de Nederlandse besluitvormingspraktijk een beeld oproept van een traag proces (WRR, 1994: 50).

¹⁴ Dat is exclusief de tijd benodigd voor de procedure van bouw- en aanlegvergunningverlening en voor eventuele onteigening.

Zoals gezegd bestaat de formele procedure in de onderzoeksperiode uit wettelijke en buitenwettelijke regels. De wettelijke regels gelden voor het facetspoor van de procedure. Ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening en Woningwet gelden er wettelijke regels voor bestemmingsplannen en bouw- en aanlegvergunningen. De buitenwettelijke regels gelden voor het sectorale spoor van de procedure. Voor het sectorspoor bestaat wel een in de praktijk gehanteerd traject van handelingen, maar dit heeft een ambtelijke en geen wettelijke status.

De in deze paragraaf te beschrijven sectorprocedure is in de onderzoeksperiode niet helemaal constant gebleven. In de loop der jaren zijn wijzigingen doorgevoerd. Het betreft onder meer in de jaren '70 invoering van een grotere rol voor inspraak en overleg. In de jaren '80 werd de procedure uitgebreid met een koppeling tussen de nieuwe merprocedure (de milieu-effectrapportage; ingevolge de milieueffectrapportage-verplichting van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne) en de zogenoemde Raad van de Waterstaat-procedure. Met het in acht nemen door Rijkswaterstaat van steeds meer niet-verkeerstechnische aspecten groeide de gemiddelde omvang van de tracé-nota's van ongeveer 50 pagina's (begin jaren '70) naar bijna 500 pagina's (midden jaren '80) (Linden, 1989: 23,24). Linden spreekt in dit verband van "the transition from a traditional, professionally based approach to a policy based approach" (Linden, 1989: 33). Met De Hoo (1982: 83) wordt door ons echter het standpunt ingenomen dat het steeds toevoegingen aan bestaande procedures betreft en dat er geen sprake is van een breuk met het verleden.

Net als de sectorprocedure bleef ook de facetprocedure in de onderzoeksperiode niet ongewijzigd. De Wet op de Ruimtelijke Ordening 1965 werd vervangen door de Wet op de Ruimtelijke Ordening 1985. De veranderingen in het interventie-instrumentarium die dit met zich bracht worden in deze paragraaf beschreven. Wat in de onderzoeksperiode onveranderd bleef, was dat de beslissing tot tracévaststelling in het sectorspoor juridisch-bestuurlijk los staat van de gemeentelijke besluitvorming over planologische inpassing van het tracé.

Voor de vraagstelling van deze studie zijn de meerjarenplanning en prioriteitsstelling voor rijkswegen (wanneer wordt welke weg aangelegd?) zoals die plaatsvinden door middel van het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV), het Rijkswegenplan en het Meerjarenplan Personenvervoer minder van belang. Voor deze sectorplannen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat geldt namelijk dat (a) de besluitvorming rond deze plannen in het algemeen in de tijd ver gelegen is vóór planologische inpassingsbesluitvorming van gemeenten; (b) de opname van tracés in die plannen juridisch-bestuurlijk los staat van gemeentelijke planologische besluitvorming¹⁵; een gemeente is niet verplicht een tracé uit het SVV in haar bestemmingsplan op te nemen¹⁶. Ze blijven daarom in het onderstaande overzicht van de formele procedure voor wegeaanleg buiten beschouwing.

¹⁵ Dat is anders als een tracé in het structuurschema zou zijn aangeduid als 'volledig afgewogen' (vgl. Van Buuren, Backes en De Gier, 1994: 327 e.v.). Afgezien van het feit dat dergelijke kwalificaties zeer zeldzaam zijn, zou zo'n tracé voor deze studie oninteressant zijn omdat dan van de gemeentelijke planologische vrijheid weinig tot niets overblijft.

¹⁶ Wel wordt, volgens het Tweede SVV, van provincies en gemeenten "verwacht dat zij bij hun ruimtelijk beleid de mogelijkheid tot het aanleggen van nieuwe (...) hoofdverbindingen (...) in streek- en bestemmingsplannen openhouden" (MV&W en MVRM, 1991: 12).

Evenzo blijven buiten beschouwing de activiteiten die ten behoeve van de wegaanleg plaatsvinden nadat de weg planologisch is ingepast. Dat betekent dat niet wordt ingegaan op grondaankoop, onteigening en financiering.

De sector- en facetbesluitvorming zijn niet zo eenduidig in de tijd van elkaar te scheiden als uit de paragraafindeling hieronder mocht lijken (eerst sectorbesluitvorming dan, na afsluiting daarvan, facetbesluitvorming). De sectorbesluitvorming bijvoorbeeld stopt niet met de tracévaststelling door de minister van Verkeer en Waterstaat. Er vindt daarna namelijk nog opstelling van een 'uitwerkingsnota' plaats. Ook begint de facetbesluitvorming niet pas na de tracévaststelling. Al eerder is de gemeente in aanraking gekomen met de rijkswegenplannen en zal door haar ook ruimtelijke besluitvorming plaatsvinden. Analytisch lijkt het echter wel verantwoord om de scheiding aan te brengen zoals hieronder is gedaan.

3.2 Besluitvorming in het sectorspoor

De verbindingen zoals ze zijn opgenomen in het Structuurschema Verkeer en Vervoer en het Rijkswegenplan zijn globaal van karakter. Voordat een beslissing over de aanleg van een weg kan worden genomen zal er eerst een nauwkeuriger tracé bekend moeten zijn. Vaak zijn er verschillende varianten mogelijk. Om meer inzicht te krijgen in de verschillende mogelijke tracés laat de minister van Verkeer en Waterstaat een tracéstudie verrichten.

Sinds 1980 is de beleidsanalytische werkwijze voor de voorbereiding van rijkswaterstaatprojecten, waaronder rijkswegen, neergelegd in de *Handleiding Projectnota's*. Met de werkwijze zoals aangegeven in de handleiding wordt informatie verzameld, op basis waarvan de besluitvormers hun afwegingen kunnen maken. De handleiding wordt periodiek geactualiseerd als recente maatschappelijke ontwikkelingen dat vereisen. De handleiding schrijft voor dat in een projectnota, dus ook in een tracénota, in elk geval de volgende feiten en prognoses worden beschreven. "De analyse van het probleem en de doelstelling van de activiteit; de ontwikkeling van mogelijke oplossingen (de alternatieven); de selectie van alternatieven; de effecten van de geselecteerde alternatieven op relevante aspecten, zoals economie, milieu, verkeer, ruimtelijke ordening, landbouw en recreatie; een vergelijking van de effecten van de geselecteerde alternatieven." Rijkswaterstaat, 1989: (deel 1) 2).

De opdracht tot het verrichten van een tracéstudie, leidend tot het opstellen van een tracénota, wordt op voordracht van de hoofddirectie van Rijkswaterstaat, door de minister van Verkeer en Waterstaat aan de regionale directie van Rijkswaterstaat in de betreffende provincie(s) verstrekt. Een opdracht tot een tracéstudie wordt eerst gegeven, als verwacht mag worden dat binnen tien jaar na vaststelling van een tracé de realisatie (aanleg) daarvan mogelijk is.

In een tracénota worden diverse alternatieven ten behoeve van de verbetering van de wegeninfrastructuur, voornamelijk door aanleg van een nieuwe rijksweg in de betreffende regio, gepresenteerd. Voorts wordt een overzicht gegeven van de gevolgen van de uitvoering van deze alternatieven. De alternatieven omvatten normaliter naast enkele tracé-

voorstellen met varianten daarop, ook het zogenoemde nul-alternatief en het nul plus-alternatief. Daarnaast worden als mogelijk alternatief verbeteringen in het openbaar vervoerstelsel opgevoerd.

In het nul-alternatief wordt verduidelijkt wat naar verwachting de verkeerskundige ontwikkelingen en de gevolgen daarvan zijn bij het onveranderd handhaven van de bestaande situatie in en eventueel rondom het studiegebied. Dat wil zeggen: als wordt afgezien van het aanleggen van een nieuwe verkeersverbinding. Het nul plus-alternatief behandelt de te verwachten gevolgen van een beperkte verbetering van de bestaande infrastructuur, exclusief de aanleg van een nieuwe rijksweg.

De eerste stap die de regionale directie ter voorbereiding van een tracénota zet, is zich oriënteren op provinciale streekplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen. Vervolgens neemt de regionale directie indien nodig contact op met de regionale directies van Rijkswaterstaat in de aangrenzende provincie(s) en indien noodzakelijk met Provinciale Waterstaat teneinde respectievelijk de aansluiting van tracés in de verschillende provincies in overleg te regelen en de aansluiting van de beoogde nieuwe rijksweg op het reeds bestaande provinciale wegennet door te spreken. Na dit overleg worden enkele eerste gedachtelijnen over tracés op papier gezet.

In de volgende voorbereidingsfase treedt de regionale directie in overleg met besturen uit de betrokken regio en met diverse overheidsdiensten zoals de Provinciale Planologische Dienst, Provinciale Waterstaat, de Landinrichtingsdienst en Staatsbosbeheer. Verder met gemeentelijke diensten en waterschappen, vertegenwoordigers van het Ministerie van Defensie en met belangengroeperingen zoals het Landbouwschap, natuurbeschermingsorganisaties en de verkeersbonden alsmede soms met particulieren. Indien noodzakelijk, zoals bij grensoverschrijdende routes, vindt tevens overleg plaats met buitenlandse instanties. De uit deze uitgebreide overlegronde voortvloeiende wensen voor en bezwaren tegen de voorlopige gedachtelijnen voor tracés worden vervolgens geïnventariseerd en geïnterpreteerd.

De hierop volgende stap bestaat uit nader, diepergaand overleg met gemeenten en waterschappen ten behoeve van respectievelijk de locatie van aansluitingen op de rijkswegalternatieven en de aanleg van eventuele nieuwe waterlopen en kunstwerken. Dit overleg leidt tot een verdere uitwerking van de tracé-ontwerpen. Deze ontwerpen worden vervolgens, eventueel na overleg met Gedeputeerde Staten, voorgelegd aan Provinciale Waterstaat, teneinde de aansluitingen op het provinciale wegennet door te spreken en nader te bepalen. De regionale directie van Rijkswaterstaat vervolgt met het toezenden van een 'interim-nota' aan de betrokken overlegpartners. Het commentaar daarop wordt verwerkt, dan wel weerlegd en het geheel resulteert in de uiteindelijke tracénota. De tracénota is als 'neutrale' nota bedoeld. Ze presenteert een aantal alternatieve oplossingen voor een verkeersprobleem, alsmede de beoordeling van deze alternatieven op een aantal criteria. Een voor- of afkeur voor een bepaald alternatief wordt, om de nota 'beleidsneutraal' te houden, gewoonlijk niet uitgesproken. Rijkswaterstaat ziet de tracénota dan ook als een "wetenschappelijke analyse" (Alblas, 1986: 15). De activiteiten van de regionale directie van Rijkswaterstaat eindigen voorlopig met het toezenden van de tracénota aan de directeur-generaal van Rijkswaterstaat.

Nu de min of meer technische voorbereiding van een aantal tracé-alternatieven is afgerond, zendt de directeur-generaal de tracénota aan de minister van Verkeer en Waterstaat. Deze vraagt daarover advies aan de Raad van de Waterstaat (later: de Raad voor Verkeer en Waterstaat), een onafhankelijk adviescollege voor de minister van Verkeer en Waterstaat. De raad speelt de adviesaanvraag door aan een van zijn commissies: de Commissie van Overleg voor de Wegen (COW). De Commissie van Overleg voor de Wegen is samengesteld uit vertegenwoordigers van belanghebbende ministeries en vertegenwoordigers van belangengroepen. Zo bestond ze rond 1972 uit vertegenwoordigers van de ministeries van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, Landbouw en Economische Zaken en vertegenwoordigers van de volgende belangengroepen: Landbouwschap, toeristenbonden, vervoersorganisaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Vereniging tot behoud van Natuurmonumenten, Kamers van Koophandel en Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting. De COW is in de onderzoeksperiode niet geheel constant van samenstelling gebleven. Zo is bijvoorbeeld, toen 'het milieu' aan maatschappelijk belang won, de Stichting Natuur en Milieu toegetreden. De samenstelling van de COW is in de loop der jaren gemixed geworden: niet alleen organisaties die de verkeers- en vervoerbelangen vertegenwoordigen, maar ook organisaties die andere belangen vertegenwoordigen, zoals milieubelangen, zijn er in vertegenwoordigd. Voorts is niet alleen het nationale, maar ook het lokale bestuursniveau (via de VNG) vertegenwoordigd.

De COW verzoekt de besturen van gemeenten waarin de varianten liggen, de tracénota, waarin de tracé-ontwerpen zijn opgenomen, gedurende één à twee maanden onder andere in het gemeentehuis van de betrokken gemeenten ter visie te leggen, zodat iedere belangstellende van de inhoud kennis kan nemen. Daarna neemt de COW eventuele schriftelijke bezwaren en opmerkingen, die tot 14 dagen na beëindiging van de periode van ter visie legging kenbaar kunnen worden gemaakt, over de ontwerpen in ontvangst. In samenhang met de ter visie legging worden door Rijkswaterstaat voorlichtingsbijeenkomsten gehouden. Daar wordt de nota toegelicht en wordt antwoord gegeven op vragen. Vervolgens houdt de COW openbare hoorzittingen, waar instanties en particulieren hun schriftelijk ingediende standpunten desgewenst kunnen toelichten. Na afweging van de belangen, een terreinonderzoek om de situatie ter plekke in ogenschouw te nemen en rekening houdend met ingekomen bezwaren en wensen, rapporteert de COW aan de Raad van de Waterstaat. Daarop adviseert de Raad van de Waterstaat, die over het algemeen een standpunt conform het COW-advies inneemt, de minister van Verkeer en Waterstaat. Op verzoek van een van de ambtelijke leden van de COW kan via de betreffende minister een behandeling in de Rijksplanologische Commissie van de tracénota of van één of enkele daarin voorkomende tracé-alternatieven worden aangevraagd. Vervolgens kunnen eventueel ook de Raad voor Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne (een onderraad van de ministerraad), de ministerraad en de Tweede Kamer zich over de tracénota uitspreken. De minister van Verkeer en Waterstaat neemt vervolgens de beslissing of een verbinding wordt aangelegd en zo ja volgens welk, dan nog globaal, tracé. De minister deelt deze beslissing mee aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer, aan betrokken instanties en aan personen die schriftelijk hebben gereageerd. De Kamer neemt doorgaans de beslissing ter kennisgeving aan; ze kan echter ook de zaak plenair of in com-

missieverband behandelen. Bij een positief tracébesluit (aanleg van een weg) verzoekt de minister provincie en gemeenten om het tracé in hun streek- respectievelijk bestemmingsplannen in te passen. Deze zijn daartoe echter niet verplicht (vgl. Vz. Afd. rechtspraak RvS, 29-7-1977, Bouwrecht 1977, 842).

3.3 Besluitvorming in het facetspoor

Als door de minister van Verkeer en Waterstaat besloten is tot aanleg van een nieuwe weg gaat Rijkswaterstaat over tot het opstellen van een uitwerkingsnota (ook wel 'plan van inrichting' genoemd). Een uitwerkingsnota is een gedetailleerde uitwerking van het tracévaststellingsbesluit. De nota wordt opgesteld omdat het tracévaststellingsbesluit van de minister van Verkeer en Waterstaat weliswaar gedetailleerder is dan de globale verbindingen van het Structuurschema Verkeer en Vervoer of het Rijkswegenplan, maar nog niet gedetailleerd is op bestemmingsplanniveau. In de uitwerkingsnota worden, na overleg met onder andere gemeenten, Landinrichtingsdienst en waterschappen, de technische aspecten van de wegaanleg nader gedetailleerd. Het gaat dan om zaken als hoogteligging, het lokaliseren van op- en afritten en de plaatsing van eventuele geluidwerende voorzieningen. Uit de uitwerkingsnota blijkt duidelijk hoe de weg er uiteindelijk komt uit te zien en wat voor implicaties de aanleg voor betrokkenen heeft. De uitwerkingsnota wordt gezonden aan de gemeenten om het tracé in hun bestemmingsplannen te kunnen opnemen.

Het bestemmingsplan

Reeds gedurende de besluitvorming in het sectorspoor is tussen Rijkswaterstaat en gemeenten overlegd over de inpassing van de weg in bestemmingsplannen. Nu is echter het moment waarop van Burgemeester en Wethouders bindende politieke beslissingen inzake aanpassing van het bestemmingsplan worden gevraagd. (In afwijking hiervan kan het zijn dat een vigerend bestemmingsplan de verlening van bouw- en aanlegvergunningen mogelijk maakt.)

Een bestemmingsplan bestaat gedurende de onderzoeksperiode uit een plankaart en planvoorschriften (art. 12 Bro 1985). De plankaart wijst de bestemmingen van de gronden aan. Per bestemming wordt het doel of de doeleinden aangegeven, die met het oog een goede ruimtelijke ordening aan de gronden worden toegekend. De planvoorschriften geven voorschriften over het gebruik van de grond en de zich daarop bevindende opstallen. In de praktijk onderscheiden we bebouwingsvoorschriften, aanlegvoorschriften en gebruiksvoorschriften. Het bestemmingsplan gaat vergezeld van een toelichting. De toelichting geeft de uitkomsten weer van het (verplichte) onderzoek. Dat is het onderzoek dat Burgemeester en Wethouders verrichten ten behoeve van de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het gebied der gemeente (art. 9 Bro 1985). Het gaat hierbij om onderzoek naar de bestaande toestand en naar de mogelijke en wenselijke ontwikkeling zoals de gemeente die ziet. De toelichting geeft ook de uitkomsten weer van het overleg dat Burgemeester en Wethouders ter voorbereiding van het bestemmingsplan hebben gehad

met andere overheden. Daaronder vallen ook "die diensten van het Rijk (...) die belast zijn met de behartiging van belangen, welke in het plan in het geding zijn" (art. 10 Bro 1985). Meer in het bijzonder kunnen we voor het onderzoek 'Rijkswegen en ruimtelijke ordening' hierbij denken aan Rijkswaterstaat. In het algemeen geeft de toelichting informatie over de beleidsdoelstellingen die de gemeente heeft in het plangebied.

In een bestemmingsplan kan een gemeente uitspraken doen over de ligging, de breedte en het profiel van een rijksweg. Ook kunnen viaducten en aquaducten in het plan worden aangegeven.

Wil de gemeente het tracé opnemen in een nieuw bestemmingsplan of het bestaande bestemmingsplan herzien in die zin dat daarin het tracé wordt opgenomen, dan ligt het voor de hand dat de gemeenteraad eerst een voorbereidingsbesluit (art. 21 WRO) neemt. De ontwerpen van de (nieuwe of herziene) bestemmingsplannen worden opgesteld onder verantwoordelijkheid van het college van Burgemeester en Wethouders. De ontwerpen doorlopen vervolgens de vaststellings- en goedkeuringsprocedure zoals die is neergelegd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dat betekent onder meer vaststelling door de gemeenteraad (art. 25 WRO) en goedkeuring door Gedeputeerde Staten (art. 28 WRO). Gedeputeerde Staten zullen het bestemmingsplan toetsen aan het streekplan, waarin een geplande rijksweg kan zijn opgenomen. Voorafgaande aan het bestemmingsplan kan de gemeente zelf een (juridisch niet-bindend) structuurplan hebben vastgesteld; daarin kan ze een geplande rijksweg wel of niet hebben opgenomen.

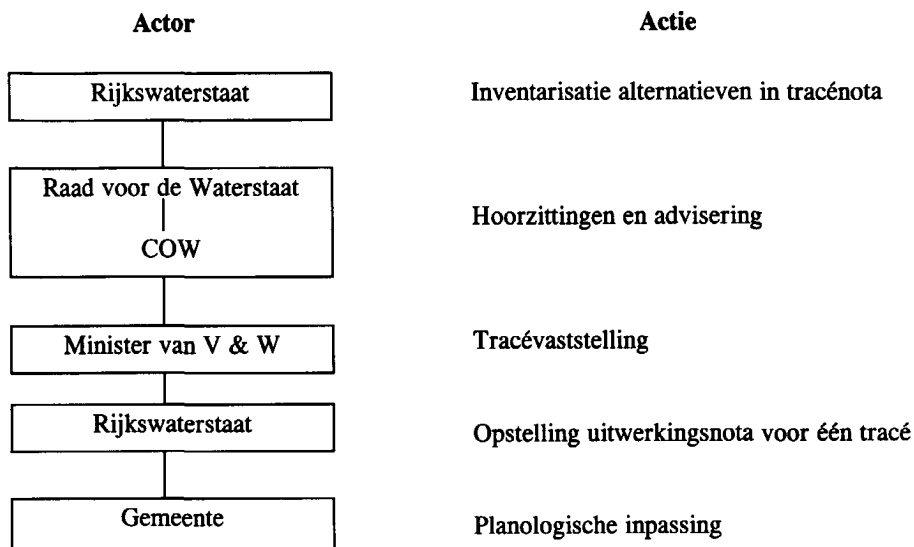
Nadat de bestemmingsplannen (al dan niet gedeeltelijk) onherroepelijk rechtskracht hebben verkregen, verleent, voor zover er geen andere weigeringsgronden op grond van Bouwverordening of welstand aanwezig zijn, het college van Burgemeester en Wethouders op verzoek van Rijkswaterstaat bouw- en eventueel aanlegvergunningen. Bouwvergunningen zijn een voorwaarde voor de bouw van 'kunstwerken', bijvoorbeeld bruggen en viaducten. Aanlegvergunningen zijn alleen nodig als het bestemmingsplan ze voorschrijft voor met name genoemde werken (niet zijnde bouwwerken) en werkzaamheden¹⁷. Rijkswaterstaat kan in verband met de aanleg van een rijksweg aanlegvergunningen nodig hebben voor werken of werkzaamheden als: aanleggen van wegen, waterstand wijzigen, afgraven van bodem, egaliseren en verharderen van grondoppervlakten. Als het aanleggen van wegen in een bestemmingsplan niet is gebonden aan het vereiste van aanlegvergunning, betekent dat niet dat de aanleg zonder meer kan plaatsvinden. Ontbreekt een aanlegvergunningstelsel, dan wordt de wegaanleg beheerst door de bestemming en de algemene planvoorschriften, waaronder de gebruiksvoorschriften, regerende het gebruik van gronden en opstallen (Klaassen, 1990: 162).

Het kan gemakkelijk enkele jaren duren voordat een ontwerp-bestemmingsplan onherroepelijke rechtskracht heeft verkregen. De verlening van bouw- en aanlegvergunningen kan al die tijd niet plaatsvinden. Er is echter een snellere manier: via vrijstelling en anticipatie (respectievelijk art. 19 WRO en 50 lid 8 Woningwet). Er vindt dan door het college van Burgemeester en Wethouders vrijstelling plaats van het bestaande bestemmingsplan dat de wegaanleg niet mogelijk maakt en er worden vooruitlopend op het toekomstige nieuwe bestemmingsplan dat de weg wel kent alvast bouw- en aanlegvergunningen

¹⁷ Overigens kan ook aan een voorbereidingsbesluit een aanlegvergunningstelsel worden verbonden (art. 21 lid 3 WRO 1985).

verleend. Overigens heeft het college van Burgemeester en Wethouders hiervoor nog wel een verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten nodig. Voorts is voor vrijstelling en anticipatie een grondslag vereist in de vorm van een voorafgaand voorbereidingsbesluit (te nemen door de gemeenteraad) of ontwerp-bestemmingsplan (ter inzage gelegd door het college van Burgemeester en Wethouders). (Zie voor een overzicht van de formele procedure voor rijkswegenaanleg de figuren 3 en 4.)

Figuur 3 Hoofdmomenten van de formele procedure voor rijkswegenaanleg



Figuur 4 Overzicht van de formele procedure voor rijkswegenaanleg. Overheidsactoren en hun acties

Actor	Actie
Minister V & W	opdracht a. reg. dir. RWS tot verrichten tracéstudie
Reg. dir. RWS	a. oriëntatie op streekplannen en gem. uitbreidingsplannen
Reg. dir. RWS	b. contact met andere reg. dir. RWS en PWS
Reg. dir. RWS	overleg met besturen uit regio, PPD, PWS, Landinr. dienst, Staatsbosbeheer, gem. diensten, waterschappen, Min. Defensie, belangengroepen, buitenland
Reg. dir. RWS	nader overleg gemeenten en waterschappen
Reg. dir. RWS	overleg met PWS
Reg. dir. RWS	toezenden interimnota a. overlegpartners
Reg. dir. RWS	toezenden tracénota a. dir. gen. RWS

Dir. gen. RWS	toezenden tracénota a. minister V & W
Minister V & W	adviesaanvraag a. R v/d Waterstaat
Raad v/d Waterstaat	doorgifte adviesaanvraag a. COW
COW	verzoek a. gemeenten om tracénota ter inzage te leggen
gemeenten	ter inzage legging tracénota
COW	in ontvangst nemen bezwaren en opmerkingen
RWS	voorlichtingsbijekomsten
COW	openbare hoorzittingen
COW	rapportage aan Raad v/d Waterstaat
Raad v/d Waterstaat	advisering a. minister V & W
RPC/RROM/min.raad/TK	behandeling tracénota of één of enkele alternatieven daaruit
Minister V & W	tracévaststelling
Tweede Kamer	debat over tracévaststelling
RWS	overleg met gemeenten, Landinr.dienst, waterschappen
RWS	toezending uitwerkingsnota a. gem. t.b.v. planologische inpassing
gemeenteraad	voorbereidingsbesluit
B & W	ter inzage legging ontwerp-best.plan of vrijstelling en anticipatieve bouw- en aanlegvergunningverlening na verklaring van geen bezwaar van GS
belanghebbenden	arob-beroep tegen vrijstelling en anticipatieve bouw- en aanlegvergunningverlening
gemeenteraad	vaststelling bestemmingsplan

Interventie-instrumenten van de Wet op de Ruimtelijke Orening

Als een gemeente weigert om in haar bestemmingsplan de weg op te nemen, dan wel weigert over te gaan tot vrijstelling en anticipatie, kan Rijkswaterstaat niet beschikken over de voor de aanleg benodigde bouw- en aanlegvergunningen. De gehele voorafgaande sectorprocedure, inclusief de diverse 'contacten' tussen Rijkswaterstaat en gemeente, doet aan de bevoegdheid van de gemeente om planologische medewerking te weigeren niet af. De positie van de gemeente in de facetlijn is wel als "uitermate sterk" gekwalificeerd (De Ridder en Schut, 1995: 96). De bestemmingsplanbevoegdheid is ook wel een "essentiële machtsbron" genoemd (Edwards en Ten Holt, 1989: 152).

Zeer waarschijnlijk is al eerder dan op dit moment gebleken dat een gemeente afwijzend staat tegenover de beoogde weg, dan wel de beoogde weg in deze vorm. Voor het geval dat overleg geen oplossing biedt, kent de Wet op de Ruimtelijke Ordening een aantal voorzieningen die ertoe kunnen leiden dat Rijkswaterstaat uiteindelijk wel over de benodigde vergunningen komt te beschikken.

Op grond van artikel 37 WRO 1965 kunnen Gedeputeerde Staten, de provinciale planologische commissie gehoord, een gemeenteraad verplichten binnen een door hen te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien (de opdracht). Zij kunnen, samen met de opdracht, met betrekking tot het gebied waarvoor een streekplan is

vastgesteld en voor zover bovengemeentelijke belangen dat vorderen, aanwijzingen geven omtrent de inhoud van een bestemmingsplan (de aanwijzingen, i.c. het opnemen van een weg in het bestemmingsplan). De gemeenteraden zijn verplicht deze aanwijzingen op te volgen (art. 37 lid 4 WRO). Indien een gemeenteraad niet voldoet aan de deze verplichtingen gaan Gedeputeerde Staten op kosten van de gemeente over tot vaststelling of herziening van het bestemmingsplan (art. 40 WRO).

Voor de minister belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening kent de WRO 1965 niet een rechtstreekse, maar een getrapte vorm van ingrijpen in gemeentelijke bestemmingsplannen. Artikel 38 geeft de minister de bevoegdheid, de Rijksplanologische Commissie gehoord, aan het provinciaal bestuur aanwijzingen te geven omtrent de inhoud van een streekplan. Daarbij kunnen, voor zover bovengemeentelijke belangen dat vorderen, voorschriften worden gegeven omtrent de inhoud van aanwijzingen die Gedeputeerde Staten ter zake aan gemeenteraden moeten geven.

De Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1985 complementeert de provinciale opdracht en aanwijzingen met de zogenoemde uitnodiging. Artikel 38 lid 4 geeft Gedeputeerde Staten de bevoegdheid het college van Burgemeester en Wethouders uit te nodigen om vooruitlopende op de totstandkoming van het (op grond van de aanwijzingen op te stellen) nieuwe bestemmingsplan, nu reeds bouw- en aanlegvergunningen te verlenen voor de uitvoering van het werk. Indien niet binnen vier maanden nadat de uitnodiging is verzonden, daaraan gevolg is gegeven, verlenen Gedeputeerde Staten zelf de vergunningen. Het zal duidelijk zijn dat het woord "uitnodiging" hier een eufemisme is voor 'bevel'. De uitnodiging is in 1985 ingevoerd om de uitvoering van de sectorale werkzaamheden niet te laten wachten op de onherroepelijke goedkeuring van een op grond van aanwijzingen op te stellen bestemmingsplan.

De WRO 1985 geeft uitdrukkelijk aan dat de provinciale aanwijzingen een planologische grondslag behoeven. Aanwijzingen moeten hun grondslag vinden in of redelijkerwijs voortvloeien uit een streekplan of het provinciaal ruimtelijk beleid, voor zover dit is neergelegd in een besluit van Provinciale Staten, de provinciale planologische commissie gehoord (art. 37 lid 5 WRO). Slechts voor zover bovengemeentelijke belangen dat vorderen kunnen Gedeputeerde Staten aanwijzingen geven.

De minister van ruimtelijke ordening verkrijgt met de WRO 1985 een rechtstreekse bevoegdheid tot het geven van opdrachten, aanwijzingen en uitnodigingen aan gemeenten. De 'trap' via Gedeputeerde Staten kan derhalve overgeslagen worden. Artikel 37 lid 1, formuleert de opdracht als volgt: "Onze minister kan na overleg met Gedeputeerde Staten en de gemeenteraad, de Rijksplanologische Commissie gehoord, voor zover een juiste uitvoering van het Regeringsbeleid de totstandkoming of herziening van planologische maatregelen vordert, de gemeenteraad verplichten, binnen een door hem te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien". Voor zover bovengemeentelijke belangen dat vorderen, kan de minister bij toepassing van de opdracht aanwijzingen geven omtrent de inhoud van het bestemmingsplan. Voordat de minister aanwijzingen geeft, vindt overleg met Gedeputeerde Staten en de gemeenteraad plaats. De Tweede Kamer wordt van het voornemen tot het geven van aanwijzingen in kennis gesteld. Ook voor ministeriële aanwijzingen geldt een planologische grondslag: de aanwijzingen dienen gebaseerd te zijn op een van kracht zijnde Planologische Kernbeslissing van een na-

tionaal ruimtelijk plan. Voor zover deze ontbreekt heeft de minister voor de aanwijzingen uitdrukkelijke instemming van de Tweede Kamer nodig.

Uit bovenstaande beschrijving blijkt dat de genoemde interventie-instrumenten niet rechtstreeks de sectorinitiatiefnemer, i.c. Rijkswaterstaat, ter beschikking staan. De interventie-bevoegdheden rusten immers bij Gedeputeerde Staten en de minister van ruimtelijke ordening. Veelal zullen deze slechts overwogen over te gaan tot het gebruik van deze instrumenten na verzoek daartoe van sector-initiatiefnemers.

Rechtsbescherming

Tot slot van de beschrijving van de procedure van rijkswegenaanleg nog enkele opmerkingen over rechtsbescherming in de onderzoeksperiode. Het sectorspoor kent geen besluiten die ter goedkeuring aan een hoger bestuursorgaan voorgelegd moeten worden of ter toetsing aan een rechter voorgelegd kunnen worden. Wel kunnen, tijdens de Raad van de Waterstaatprocedure zoals die hierboven in par. 3.2 is beschreven, bezwaren worden voorgelegd aan de Commissie van Overleg voor de Wegen. Tegen het tracévaststellingsbesluit van de minister van Verkeer en Waterstaat is geen beroep mogelijk op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Arob)¹⁸. Dit laat uiteraard onverlet dat in de sectorprocedure op andere manieren dan via rechtsbescherming door actoren beïnvloeding van de besluitvorming plaatsvindt.

In het facetspoor bestaan vele mogelijkheden van inspraak, bezwaar en beroep. Zowel voor individuen, collectieven, rechtspersonen als overheden. De bestemmingsplanprocedure kent inspraak bij het ontwerp-bestemmingsplan, bezwaar tegen het ontwerp-bestemmingsplan bij de gemeenteraad, bezwaar tegen het vastgestelde bestemmingsplan bij Gedeputeerde Staten en tenslotte kroonberoep tegen de beslissing tot goedkeuring of inhouding van goedkeuring aan het bestemmingsplan door Gedeputeerde Staten. Een milieubeweging die tegen de aanleg van een bepaalde weg is kan bijvoorbeeld allereerst trachten de gemeente (het college van Burgemeester en Wethouders en gemeenteraad) te bewegen de weg niet in het nieuwe bestemmingsplan op te nemen. Vervolgens kan ze, als de gemeenteraad toch een bestemmingsplan waarin de weg is opgenomen vaststelt, tegen dat vaststellingbesluit bezwaar instellen bij Gedeputeerde Staten alsmede (tegen een negatieve beslissing van Gedeputeerde Staten) kroonberoep.

Bezien we het bestemmingsplan in relatie tot de aanleg van een rijksweg, dan kunnen we op grond van het voorgaande constateren dat rond het bestemmingsplan twee verschillende conflicten kunnen optreden. In beide staat de gemeente (het college van Burgemeester en Wethouders en gemeenteraad) centraal. Het eerste conflict is dat tussen overheden onderling: de sector-initiatiefnemer Rijkswaterstaat en de gemeente. Het tweede conflict is dat tussen gemeente (de gemeenteraad als bevoegd orgaan om het bestem-

¹⁸ De Afdeling rechtspraak van de Raad van State oordeelde een aantal malen dat het besluit tot vaststelling van een tracé van een rijksweg niet kan worden aangemerkt als een besluit gericht op enig rechtsgevolg en dus buiten het beschikkingsbegrip van de Wet Arob valt (vgl. Vz. Afd. rechtspraak RvS 29-7-1977, Bouwrecht 1977, 842 en Afd. rechtspraak RvS, 1-9-1981, Gemeentestem 6703, 4). De Wet Arob geldt overigens tot 1994 waarna ze wordt vervangen door de Algemene wet bestuursrecht.

mingsplan vast te stellen) en haar burgers. Bij het eerste conflict kunnen hogere overheden het interventie-instrumentarium inzetten. Bij het tweede conflict kunnen burgers (inclusief belangenverenigingen) tot en met de Kroon trachten hun gelijk te krijgen.

Tegen vrijstellings- en anticipatiebesluiten staat op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen beroep open bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Tegen de verlening (en weigering) van bouw- en aanlegvergunningen staat eveneens Arob-beroep open. Tegen opdrachten, aanwijzingen en uitnodigingen is in de onderzoeksperiode soms Arob-beroep, soms kroonberoep mogelijk. Zelfs het inzetten van het interventie-instrumentarium van rijks- of provinciewege garandeert dus niet dat het besluitvormingsproces een door deze overheden gewenste uitkomst oplevert. Overigens, ook in het facetspoor kunnen actoren, anders dan door juridische acties, de besluitvorming beïnvloeden.

3.4 Rijkswegenaanleg en tweesporigheid

Het is mogelijk in een analyse van besluitvorming over rijkswegenaanleg twee besluitvormingsspooren te onderscheiden: besluitvorming over het wegproject in het sectorale spoor en besluitvorming over het ruimtelijke gebied in het facetspoor. Beide sporen staan in feitelijke zin zelfstandig naast elkaar. Een beslissing in het sectorspoor genomen is immers niet bestemmingsplanvervangend. Er is geen wettelijke regel die gemeenten verplicht in bestemmingsplankader planologisch mee te werken aan een sectoraal project¹⁹. De vaststelling van een rijkswegtracé door de minister van Verkeer en Waterstaat betekent niet dat daardoor het tracé in het gemeentelijke bestemmingsplan opgenomen dient te worden. De gemeente houdt (in de onderzoeksperiode) een eigen afwegingsruimte in het ruimtelijk spoor. Aan de andere kant is een bestemmingsplan niet sectorplanvervangend. Kent het bestemmingsplan, ook na aandringen daartoe door sectorautoriteiten, niet het tracé, dan betekent dat niet dat daarmee het sectorplan gewijzigd moet worden. In deze zin is de verhouding tussen sector en facet een van nevenschiktheid van zelfstandige sporen.

Richten we ons op het aspect van het feitelijk uitvoeren van het sectorproject, dan ligt de verhouding iets anders. Beide sporen staan dan niet zozeer zelfstandig naast elkaar, maar zijn van elkaar afhankelijk. Stel bijvoorbeeld dat een gemeente, ter oplossing van verkeersproblemen, de aanleg van een rijksweg in haar bestemmingsplan heeft opgenomen. Voor feitelijke uitvoering is deze gemeente afhankelijk van initiatieven van de sectorautoriteit. Andersom geldt ook, wat uitvoering betreft, een afhankelijkheid. Stel bijvoorbeeld dat een sectorproject door een gemeente niet is of wordt opgenomen in het bestemmingsplan. Dan kan het project wegens het ontbreken van bouw- en aanlegvergunningen (in het geval deze nodig zijn) niet worden uitgevoerd.

¹⁹ In het ruimtelijk bestuursrecht bestaan hierop in de onderzoeksperiode slechts enkele uitzonderingen inhoudende dat de beslissing in het sectorspoor bindend is voor het bestemmingsplan. De belangrijkste uitzonderingen zijn (1) de verplichte aanwijzingen ex art. 37 WRO op grond van een aanwijzing tot luchtvaartterrein met een of meer geluidszones ex art. 26 Luchtvaartwet 1994 en (2) de verplichte vaststelling van een bestemmingsplan ex art. 36 Monumentenwet 1988 na een aanwijzing tot beschermd stads- of dorpsgezicht ex art. 35 Monumentenwet.

Een sectorbesluit (bijv. vergunning) alleen is dus niet voldoende om tot feitelijke uitvoering over te kunnen gaan. Dit geeft de gemeente formeel de macht om haar onwettige projecten tegen te houden. Ze is daartoe volledig gerechtigd. Het leggen van juridisch bindende bestemmingen is, na afweging van betrokken ruimteveragende belangen, waaronder het verkeersbelang, exclusief voorbehouden aan de gemeente in bestemmingsplankader. Dit betreft ook ruimtelijke voorzieningen die andere, met name hogere, overheden gerealiseerd zouden willen zien (vgl. Balkenstein, 1982: 27). De bevoegdheid om juridisch bindende bestemmingen te leggen missen doorgaans (zie noot 19) de sectorautoriteiten.

Bij deze uitspraak over de gemeentelijke macht om projecten tegen te houden passen twee kanttekeningen. Ten eerste is kunnen in de praktijk de machtsverhoudingen tussen sectorautoriteit en gemeente zodanig zijn dat die formele macht materieel afwezig is. Zo is in te zien dat het grote apparaat van Rijkswaterstaat enorm veel meer middelen en kennis kan mobiliseren dan een kleine gemeente. Bovendien kan Rijkswaterstaat, indien bij een gemeente planologische inpassingsproblemen bestaan, de activiteiten voorlopig verleggen naar andere gemeenten die bij dezelfde weg zijn betrokken en zo een 'salamitactiek' of 'dominostrategie' volgen die de tegenwerkende gemeente uiteindelijk isoleert en onder maximale druk plaatst. Ten tweede kunnen Gedeputeerde Staten of de minister van ruimtelijke ordening altijd nog het interventie-instrumentarium van de Wet op de Ruimtelijke Ordening inzetten, waardoor het project tegen de zin van de gemeente toch in het bestemmingsplan terecht komt.

Voor zover het gaat om de feitelijke uitvoering van sectorprojecten is de conclusie dat de verhouding tussen sector en facet er een is van wederkerige afhankelijkheid. Beide sporen kunnen elkaar dan wel niet opzij zetten of vervangen, ze kunnen elkaar wel blokkeren. De bekende bestuurlijke conflicten zijn die waarbij de gemeente als facetautoriteit de uitvoering van projecten van een sectorautoriteit blokkeert. Dit gegeven was blijkens de parlementaire geschiedenis van de Tracéwet juist een belangrijke reden voor het Ministerie van Verkeer en Waterstaat om die wet op te stellen.

Samenvatting

In dit hoofdstuk is uiteengezet hoe de besluitvorming over rijkswegenaanleg juridisch-bestuurlijk is georganiseerd. Het tweesporigheidsidee is goed herkenbaar in de in dit hoofdstuk uiteengezette formele procedure voor besluitvorming over rijkswegenaanleg in de periode 1965 - 1994. De besluitvorming over rijkswegenaanleg vindt plaats in twee sporen, het sectorspoor met als centrale actor Rijkswaterstaat en het facetspoor van de ruimtelijke ordening met als centrale actor de gemeente. Aangegeven is wat voor 'stapen' in de besluitvorming kunnen worden onderscheiden.

Het beeld dat we aantreffen is dat van vele betrokken actoren met veelal tegengestelde doeleinden. Geen van hen heeft de beslissende macht om de besluitvorming in een door hem gewenste uitkomst te laten resulteren. De tracévaststelling door de minister van Verkeer en Waterstaat komt weliswaar pas tot stand na een lange procedure, het betekent niet dat de betrokken gemeenten gehouden zijn hun bestemmingsplannen aan te passen. Zelfs de inzet van conflictoplossingsinstrumenten uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening

is niet beslissend, nu de rechtmatigheid van de inzet daarvan kan worden voorgelegd aan rechtsprekende instanties. Ook al zou een gemeente welwillend staan ten opzichte van het tracé, dan nog kunnen burgers en belangenorganisaties de bestemmingsplanaanpassing juridisch en politiek aanvechten.

In het volgende hoofdstuk wordt gefocust op de voor dit onderzoek belangrijkste actor in de besluitvorming over rijkswegenaanleg: de gemeente. Aan de hand van literatuur en kroonuitspraken worden factoren geïdentificeerd die mogelijk bepalend zijn voor gemeentelijke planologische inpassingsbeslissingen.

FACTOREN VOOR PLANOLOGISCHE INPASSING VAN RIJKSWEGEN

Overzicht

In het vorige hoofdstuk zijn twee zaken aan de orde geweest: de juridisch-bestuurlijke organisatie van besluitvorming over ruimtelijke projecten en, meer in concreto, de formele procedure voor rijkswegenaanleg in de onderzoeksperiode. Hiermee is de 'achtergrond' van de concrete case-beschrijvingen over rijkswegenaanleg geschetst.

In dit hoofdstuk wordt een aantal factoren geïdentificeerd dat verwacht wordt bepalend te zijn voor gemeentelijke planologische inpassingsbeslissingen bij rijkswegenaanleg. De identificatie van deze factoren wordt gebaseerd op eerder verschenen studies over rijkswegenaanleg, alsook op uitspraken van de Kroon. In chronologische volgorde wordt kort stil gestaan bij eerdere studies over rijkswegenaanleg, om na te gaan wat voor uitspraken de auteurs van die studies doen, dan wel wat voor uitspraken uit die studies zijn af te leiden, over gemeentelijke planologische inpassingsbeslissingen. Ook daar waar de Kroon uitspraken heeft gedaan in bestuurlijke geschillen over rijkswegenaanleg, zijn verklaringen te verwachten (van de betrokken gemeente zelf) over haar planologisch gedrag.

De verkenning van literatuur en kroonuitspraken mondt aan het eind van dit hoofdstuk uit in de vaststelling van een aantal factoren. Deze factoren vormen een eerste, en in het vervolg van dit onderzoek te toetsen, antwoord op de vraag welke factoren de planologische inpassing van een rijkswegetracé door gemeenten bepalen.

Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting.

4.1 Identificatie van factoren

Van de factoren die in dit hoofdstuk worden geïdentificeerd wordt verwacht dat zij bepalend zijn voor het planologisch gedrag van gemeenten als zij geconfronteerd worden met plannen tot rijkswegenaanleg op hun grondgebied. Met het *à priori* (vóór de bestudering van cases) benoemen van naar verwachting relevante factoren wordt het brede scala van antwoordmogelijkheden op de vraagstelling van het onderhavige onderzoek beperkt. Omdat ze aldus de richting van het onderzoek bepalen, moet er wel voldoende grond voor het benoemen van de factoren aanwezig zijn. De hier bedoelde waarnemings-ondergrond voor de factoren zal bestaan uit eerder verricht onderzoek naar de besluitvorming over rijkswegen en uit kroonuitspraken over rijkswegen ingevolge de Wet op de Ruimte-

lijke Ordening. De verwachting is dat eerder onderzoek naar de besluitvorming over rijkswegen en ruimtelijke ordening voldoende informatie oplevert om een aantal factoren te kunnen benoemen die bepalend zijn voor het planologisch inpassingsgedrag van gemeenten. Ook uitspraken van de Kroon, gedaan in bestemmingsplangeschillen of in gemeentelijk beroep tegen aanwijzingen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, vormen een bron van factoren. Iedere kroonuitspraak is immers te beschouwen als een case, waarin een verklaring (door de betrokken gemeente zelf) van het gemeentelijke planologische gedrag over de aanleg van een rijksweg is te verwachten. Uit de analyse door ons van een aantal (nieuwe) cases zal moeten blijken of de aldus vastgestelde factoren inderdaad bepalend zijn voor gemeentelijk planologisch inpassingsgedrag.

4.2 Studies over rijkswegen en gemeenten

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat op zeker moment in de procedure voor rijkswegenaanleg de betrokken gemeenten wordt verzocht om het vastgestelde tracé in hun bestemmingsplannen op te nemen. Op zich lijkt dit *verzoek* een onvoldoende verklaring voor planologische inpassing omdat, zoals ook in het vorige hoofdstuk bleek, gemeenten ten opzichte van sectorale voorzieningen een eigen afwegingsruimte in het ruimtelijk spoor behouden. Zij hebben derhalve de bevoegdheid en mogelijkheid om het verzoek naast zich neer te leggen.

In deze paragraaf volgt, met het oog op de identificatie van factoren voor gemeentelijke planologische inpassing, een overzicht van dat deel van de literatuur over rijkswegenaanleg waarin hetzij min of meer rechtstreekse uitspraken voorkomen (door de auteurs van die studies gedaan) over gemeentelijk planologisch inpassingsgedrag, dan wel door een 'secundaire analyse' van die studies uitspraken zijn af te leiden over gemeentelijk planologisch inpassingsgedrag. Deze literatuur wordt in chronologische volgorde opgevoerd. Een begrenzing wordt gevormd doordat alleen literatuur die betrekking heeft op de onderzoeksperiode (1965 - 1994) in beschouwing wordt genomen. Ofschoon er tientallen artikelen, rapporten en boeken zijn verschenen met betrekking tot besluitvorming over rijkswegen, komt het thema van de planologische inpassing slechts in een klein deel daarvan aan de orde. Van de verschenen literatuur over de besluitvorming over rijkswegen volgt hieronder alleen een weergave van die studies waarin meer of minder expliciete uitspraken zijn aan te treffen over redenen voor gemeentelijke planologische inpassing of tegenwerking, dan wel studies waaruit zulke uitspraken zijn af te leiden. Hier wordt nogmaals aangegeven dat onder planologische inpassing niet alleen het op- en vaststellen van een nieuw of herzien bestemmingsplan wordt verstaan, maar ook het nemen van een voorbereidingsbesluit of een vrijstelling van een bestaand bestemmingsplan. Voor zover dat mogelijk is, zal bij de weergave van de literatuur worden aangegeven wat de beroepskring is van de diverse auteurs. Zo is wellicht ook een beeld te krijgen van de invalshoek van waaruit verklaringen voor het gemeentelijk planologisch gedrag worden aangedragen.

Balkenstein: Verkeersinfrastructuurplanning en bestemmingsplan

In het tijdschrift 'Bouwrecht' wordt in 1974 het artikel *Verkeersinfrastructuurplanning en bestemmingsplan* van G.J. Balkenstein gepubliceerd (Balkenstein, 1974). Balkenstein is op dat moment hoofd van de Hoofdafdeling Waterstaatsrecht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het artikel bevat onder meer een weergave van de tracévaststellingsprocedure en de relatie daarvan met de ruimtelijke ordeningsplannen. Het belangrijkste middel dat in de praktijk wordt gehanteerd om beide sporen in elkaar te schuiven is, zo blijkt uit de uiteenzetting, "goed overleg". Het stelsel van coördinatie van infrastructuurplanning en ruimtelijke ordening is in de ogen van de auteur dan ook een duidelijk voorbeeld van het "harmoniemodel". Mocht er zich een conflict voordoen, dan zal dit tot een oplossing moeten worden gebracht door middel van de procedures van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Balkenstein, 1974: 299). Over gemeentelijke redenen tot meewerking aan de aanleg van een rijksweg doet Balkenstein enkele uitspraken (Balkenstein, 1974: 299).

"Langs de weg van de hier geschetste overleg- en coördinatiestructuren wordt in het algemeen bereikt dat de planning van de rijksverkeersinfrastructuur en de ruimtelijke planning door provincies en gemeenten met elkaar in overeenstemming komen. Belangrijk is daarbij dat de wil tot samenwerken tussen bestuurders vrijwel steeds een vanzelfsprekende zaak is. Daarnaast komt dikwijls nog een bijzondere factor. In veel gevallen is de aanleg van een rijksweg een aangelegenheid waarbij niet uitsluitend rijksbelangen zijn betrokken, maar ook andere belangen die gelijktijdig door de betrokken gemeente kunnen worden behartigd, zoals verbeteringen van de eigen verkeerscirculatie, een om ander redenen reeds gewenste verplaatsing van bedrijven of een ontsluiting van nieuwe bedrijfsterreinen, of de aanleg van nieuwe wijken of andere voorzieningen. Het gemeenschappelijk belang om iets te bereiken draagt dan bij tot het vinden van geïntegreerde oplossingen, die zullen moeten berusten op een voor beide partijen aanvaardbare kostenverdeling. Vermelding verdienen in dit verband ook nog de gevallen waarin de uitvoering van een ruilverkavelingsplan en de aanleg van een rijksweg in verbinding worden gebracht."

Hier legt Balkenstein een verband tussen gemeentelijke belangen en (ook planologische) medewerking van de gemeenten. Van de gemeentelijke belangen die gebaat kunnen zijn bij de rijksweg geeft hij een aantal voorbeelden: de eigen verkeerscirculatie of de uitvoering van een ruilverkavelingsplan.

Balkensteins artikel geeft de aanzet tot een eerste verklaring van gemeentelijk planologisch gedrag bij rijkswegenplannen. Het is een verklaring voor planologisch *meewerken*. In algemene vorm luidt de verklaring dat gemeenten zullen meewerken als daarmee eigen gemeentelijke belangen worden behartigd. Meer specifiek gaat het om bijvoorbeeld de volgende belangen: verbetering van de eigen verkeerscirculatie, (gemakkelijker) uitvoering van een ruilverkavelingsplan, (een bijdrage van de rijksweg aan een gewenste) verplaatsing van bedrijven, ontsluiting van nieuwe bedrijfsterreinen, de aanleg van nieuwe wijken of andere voorzieningen.

Van Veen: Rijkswegtracés: Overleg in het kader van de Raad van de Waterstaat

In 1982 verschijnt het boek 'Onderhandelen en ruimtelijke planning'. Daarin opgenomen is een hoofdstuk met de titel *Rijkswegtracés: overleg in het kader van de Raad van de Waterstaat*. Auteur van het hoofdstuk is T. van Veen, verbonden aan de Raad van de Waterstaat (Van Veen, 1982). Het hoofdstuk gaat uitgebreid in op de besluitvorming rond tracénota's en meer in het bijzonder op de rol van de Raad van de Waterstaat en de Commissie van Overleg voor de Wegen daarin. Ook de relatie tussen sectorale tracénota en gemeentelijke ruimtelijke besluitvorming in bestemmingsplankader komt daarbij kort aan de orde. Van Veen zegt daarover het volgende (Van Veen, 1982: 133).

"Nadat het tracé is vastgesteld door de minister moet het door de gemeenten in hun bestemmingsplannen worden opgenomen. Daartoe zal de minister van Verkeer en Waterstaat, in de praktijk uiteraard de Rijkswaterstaat, in overleg treden met de betrokken gemeenten. Dan kunnen er ernstige problemen rijzen. De gemeenten staan immers vrij sterk omdat zij hun medewerking aan het opnemen van het tracé in hun bestemmingsplannen moeten verlenen. De Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening heeft in dit verband geconstateerd, dat de bestemmingsplanbevoegdheid een belangrijk onderhandelingsinstrument is. Weigeren zij medewerking, dan kan dat tot enorme, soms onaanvaardbare vertragingen aanleiding geven. Weliswaar is er de mogelijkheid van het geven van een aanwijzing, maar ook dat brengt zoveel problemen met zich, dat van deze mogelijkheid in de praktijk slechts sporadisch gebruik wordt gemaakt. Het komt dan ook wel voor, dat de gemeenten alle mogelijke eisen stellen voor hun medewerking en soms zelfs zodanige dat daar praktisch gesproken niet aan kan worden voldaan. Dit laatste kan zeker het geval zijn wanneer een gemeente nauwelijks of geen belang heeft bij de weg."

Van Veen geeft hier in algemene zin een verklaring voor planologisch *tegenwerken* door een gemeente. Zijn uitspraak komt daar op neer, dat een gemeente die nauwelijks of geen belang heeft bij de door het rijk beoogde weg geneigd zal zijn om allerlei eisen te stellen als voorwaarde voor planologische medewerking. Over de inhoud van die eisen laat Van Veen zich verder niet uit. Uit het bovenstaande citaat kunnen we ook afleiden dat, volgens Van Veen, een gemeente die nauwelijks of geen belang bij de weg heeft eerder eisen zal stellen dan een gemeente met belang bij de weg.

De Hoo: Besluitvorming en rijkswegenaanleg

Van de hand van S.C. de Hoo verschijnt in 1982 de studie *Besluitvorming en rijkswegenaanleg* (De Hoo, 1982). De auteur is medewerker van het Sociologisch Instituut van de Rijksuniversiteit Leiden. De studie geeft een beschrijving van het besluitvormingsproces over rijkswegen. Zeer gedetailleerd wordt aangegeven welke stappen op welk moment door wie worden gezet. De Hoo beschrijft het besluitvormingsproces over rijkswegen in zijn meest omvattende vorm: van lange termijnplanning over beleidsvoornemens in het Structuurschema Verkeer en Vervoer tot en met uitvoeringsaspecten van

concrete projecten als grondverwerving. Daarmee verschaft hij een beeld van de complexiteit van de besluitvorming.

De Hoo omschrijft het besluitvormingsproces als een spel waarin voor- en tegenstanders van een weg verschillende instrumenten inzetten om de besluitvorming in een voor hen gunstige richting te buigen. Ook een gemeente kan aan dat spel meedoen door bijvoorbeeld de bestemmingsplanprocedure te "blokkeren". Een voorbeeld hiervan geeft de gemeente Nieuw-Ginneken inzake de aanleg van Rijksweg 58. Zij blokkeert de bestemmingsplanprocedure omdat ze van de aanleg "een verplaatsing van ellende vanuit de gemeente Breda naar haar gemeente (verwacht)" (De Hoo, 1982: 18). Deze verklaring voor het gemeentelijke planologische gedrag is nog weinig specifiek; waaruit de ellende bestaat blijft onduidelijk.

In algemene zin schrijft De Hoo dat wanneer de gemeentelijke overheid de aanleg van een rijksweg niet wenselijk acht of zelfs onaanvaardbaar vindt, de voorbereiding en vaststelling van een bestemmingsplan zeer lang kan duren (De Hoo, 1982: 68). Waaróm een verbinding niet wenselijk of onaanvaardbaar is wordt niet nader uiteengezet.

Naast deze algemene, geeft De Hoo ook meer specifieke verklaringen voor gemeentelijk planologisch gedrag. Een meer specifieke verklaring is dat bij de besluitvorming rond de opstelling van het (voor)ontwerp-bestemmingsplan particuliere organisaties trachten invloed uit te oefenen op gemeentelijke diensten, het college van Burgemeester en Wethouders, de gemeenteraadscommissie voor ruimtelijke ordening of de gemeenteraad zelf (De Hoo, 1982: 71).

De gemeentelijke planologische opstelling kan ook beïnvloed worden door de bezwaren die bij de gemeenteraad zijn ingediend tegen het ontwerp-bestemmingsplan. Op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is de gemeenteraad immers het orgaan dat zowel beslist over de bezwaren tegen het ontwerpplan zoals dat door het college van Burgemeester en Wethouders is opgesteld, als beslist over de vaststelling van het plan. De Hoo vermeldt in dit verband dat van de mogelijkheid om bezwaren in te dienen door verschillende actoren gebruikt wordt gemaakt zoals overheden, particuliere organisaties en ambtelijke diensten. "Ingrijpende bezwaren lijken alleen gehonoreerd te worden wanneer ook buiten de gemeenteraad om invloedspogingen worden ondernomen. Op deze manier kan een soort kettingbriefreactie worden veroorzaakt die een lawine van gericht protest over de gemeenteraad stort. De besluitvorming in de gemeenteraad komt daardoor onder grote druk te staan" (De Hoo, 1982: 71).

Een derde specifieke verklaring voor het gemeentelijk planologisch gedrag hangt ook samen met invloedsoefening van particuliere organisaties. Bij de besluitvorming over de vaststelling van het bestemmingsplan in de gemeenteraad zullen voor de raadsbehandeling de politieke partijen door de particuliere organisaties benaderd worden over de ingediende bezwaren. De particuliere organisaties oefenen druk uit op de politieke partijen om hun bezwaren en verlangens alsnog gehonoreerd te krijgen. Dat kan lukken via het indienen van moties en amendementen op het ontwerpplan door de politieke partijen (De Hoo, 1982: 72).

Samenvattend geeft De Hoo een algemene verklaring en een aantal specifieke factoren ter verklaring van gemeentelijk planologisch gedrag bij rijkswegenaanleg. De algemene verklaring is er één voor planologische *tegenwerking*: acht de gemeente de aanleg van de

weg niet wenselijk of onaanvaardbaar dan kan de voorbereiding en vaststelling van het bestemmingsplan een zaak van lange adem zijn. De specifieke factoren ter verklaring hangen samen met invloedspogingen van particuliere organisaties om hun doeleinden te bereiken. Die organisaties kunnen voor of tegen de aanleg van de weg zijn. Particuliere organisaties oefenen op verschillende momenten in het besluitvormingsproces rond het bestemmingsplan invloed uit: bij het opstellen van het (voor)ontwerp-bestemmingsplan, door het indienen van bezwaarschriften bij de gemeenteraad tegen het ontwerpplan en via de politieke partijen bij de vaststelling van het plan in de gemeenteraad. De gemeentelijke planologische besluitvorming wordt zo verklaard vanuit druk door particuliere organisaties. Overigens is de bestemmingsplanprocedure uiteraard niet het enige moment waarop belangengroepen kunnen optreden. Wel is het een belangrijk moment gezien het cruciale vereiste van planologische medewerking van de gemeente voor uitvoering van het project.

Grimbergen e.a.: Amelisweerd: De weg van de meeste weerstand

Het boek *Amelisweerd: De weg van de meeste weerstand* uit 1983 is een product van twee verslaggevers en een fotograaf, C. Grimbergen, R. Huibers en D. van der Peijl (Grimbergen e.a., 1983). Aanleiding tot de samenstelling ervan waren de gebeurtenissen rond de aanleg van Rijksweg 27 door het bos Amelisweerd ten oosten van de stad Utrecht; zonder twijfel 's lands meest geruchtmakende geval van oppositie tegen aanleg van een rijksweg. Het boek geeft een uitgebreid verslag van de gebeurtenissen met hun achtergronden, alsmede een terugblik van verschillende van de betrokken actoren. Aanvankelijk was de nieuwe rijksweg door Rijkswaterstaat gepland dwars door het bos Amelisweerd. Door intensieve en massale actie (37.793 handtekeningen voor de raadsvergadering) van milieu-activisten (de Werkgroep Amelisweerd) scharen het college van Burgemeester en Wethouders en de gemeenteraad van Utrecht zich in 1971 achter een door de werkgroep aangedragen variant. Volgens deze variant wordt het bos niet in tweeën gesplitst, maar doorsnijdt de weg de westelijke rand van het bos. Deze gemeentelijke beslissing wordt op dat moment overigens niet in bestemmingsplankader genomen. De toenmalige minister van Verkeer en Waterstaat W. Drees jr. had de gemeenteraad de ruimte gegeven hem te adviseren over het gewenste tracé (Grimbergen e.a., 1983: 21). Na haar overwinning verandert de werkgroep Amelisweerd van doelstelling. Van verplaatsing van het tracé verschuift de doelstelling naar: helemaal geen weg. In 1972 laat dezelfde minister Drees weten: "Om tot een nieuw plan voor Rijksweg 27 te komen is de bestemmingsplanprocedure de meest geëigende weg omdat er zoveel lokale belangen in het geding zijn" (Grimbergen e.a., 1983: 28). Over de nieuwe tracering die Rijkswaterstaat uitwerkt na de raadsuitspraak van 1971 wordt derhalve in bestemmingsplankader beslist. Het gaat om drie Utrechtse bestemmingsplannen: Lunetten in het zuiden, Maarschalkerweerd in het middenstuk en Rijnsweerd-Zuid aan de noordkant. Het bos Amelisweerd ligt in het plangebied van Maarschalkerweerd. Het plan dat Rijkswaterstaat voor Rijksweg 27 uitwerkt behelst een verdiepte ligging middels een vliesconstructie door de westrand van het bos. Ondanks een bezwaarschrift van de werkgroep Amelisweerd (strekking: onduidelijkheid over de consequenties van de weg voor het

omliggende gebied) tegen het ontwerp-bestemmingsplan Lunetten gaat de gemeenteraad akkoord met de bestemmingsplannen Lunetten en Rijnsweerd-Zuid waarin het Rijkswaterstaattracé is opgenomen. De werkgroep Amelisweerd heeft tegen het bestemmingsplan Lunetten wel bezwaarschrift ingediend bij de gemeenteraad en Gedeputeerde Staten, maar tekent tegen dit bestemmingsplan en dat voor Rijnsweerd-Zuid geen kroonberoep aan (Grimbergen e.a., 1983: 30). Volgens de auteurs past Rijkswaterstaat vervolgens de "domino-strategie" toe: waar er geen juridisch-bestuurlijke beletselen zijn worden weg en kunstwerken aangelegd respectievelijk gebouwd. Zo ontstaat langzamerhand een situatie waarin er geen weg terug is.

In 1977 stelt de gemeenteraad ook het bestemmingsplan Maarschalkerweerd vast waarin de weg door de westrand van het bos loopt. Tegen het ontwerp-bestemmingsplan is actie gevoerd; er worden 1200 bezwaarschriften ingediend. De milieu-activisten maken bezwaar tegen de wijze waarop het plan voor de rijksweg is uitgewerkt, maar willen ook een nieuwe discussie over de noodzaak van de weg. Desondanks stelt, zoals gezegd, de gemeenteraad het bestemmingsplan vast. De beslissing van de raad is in overeenstemming met zijn uitspraak van 1971. Tegen dit bestemmingsplan wordt wel door de actievoerders kroonberoep aangetekend. Uiteindelijk stemt de kroon in 1980 in met de aanleg van de weg in de bosrand, maar dan wel in een smallere (en duurdere) bakconstructie²⁰.

Zijn uit het hierboven heel kort geschetste relaas over de bestemmingsplannen van Rijksweg 27 aanknopingspunten te vinden voor factoren die het gemeentelijk planologisch gedrag bepalen? Onmiskienbaar is dat de druk van de actievoerders de gemeenteraad in 1971 er toe deed besluiten te kiezen voor het milieuvriendelijker alternatief van de actievoerders. Dat besluit werd echter strikt genomen niet genomen in bestemmingsplankader. Toen het wel om bestemmingsplannen ging (met name Maarschalkerweerd) waren de actievoerders, die inmiddels van doelstelling waren veranderd, niet succesvol: de gemeenteraad bleef vasthouden aan zijn keuze van 1971. Enerzijds (de gebeurtenissen in 1971) laat de case Amelisweerd zien dat het gemeentelijk planologisch gedrag bij rijkswegenaanleg gevoelig is voor acties van een sterke belangengroep die tegen de weg is, anderzijds (de gebeurtenissen in 1977) laat ze zien dat georganiseerd en massaal actievoeren geen garantie is voor succesvolle beïnvloeding van het gemeentelijk planologisch gedrag in bestemmingsplankader.

Tj. de Koningh e.a.: Ordening van besluitvorming over de ruimte

Het bekendste boek over de afstemmingsproblematiek verschijnt in 1985 van de hand van een groep onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen. *Ordening van besluitvorming over de ruimte* heeft als ondertitel: Over de verticale coördinatie van besluitvorming over ruimtelijke aangelegenheden (De Koningh e.a., 1985). Het boek is een verslag van een onderzoek naar knelpunten die zich voordoen in de onderlinge coördinatie van de besluitvorming op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening enerzijds en

²⁰ Na de kroonuitspraak wisselt de gemeenteraad van Utrecht van standpunt en neemt hij in 1981 voor het gebied van de weg een voorbereidingsbesluit ex artikel 21 WRO. Strekking daarvan is dat weg er niet moet komen. Dit besluit wordt door de Kroon vernietigd (Grimbergen e.a., 1983: 85).

besluitvorming met ruimtelijke effecten op grond van andere wetten/regelingen anderszids. Het onderzoek is verricht in opdracht van de Rijksplanologische Dienst (RPD). Het empirische deel van het onderzoek bestaat uit vijf casestudies. Eén daarvan betreft de besluitvorming rond de A28 gedeelte Zeist.

In de terminologie van de onderzoekers is het rijkswegenbeleid te kenmerken met: top-down, tracéproject, monofunctioneel, lokatie- en uitvoeringsbeslissingen (De Koningh e.a., 1985: 70).

'Top-down' wil zeggen dat het initiatief tot het aangaan van de ruimtevergende sectorale activiteit ligt bij het rijk of de provincie. Zij zijn afhankelijk van medewerking van provincie of gemeente voor de ruimtelijke inpassing van het sectorale initiatief. Top-down situaties zijn te onderscheiden van 'bottom-up' en 'side-in' situaties. Bij een bottom-up situatie gaat het initiatief voor de ruimtevergende sectorale activiteit uit van de gemeente. Deze is afhankelijk van rijk en/of provincie voor de financiering en eventueel de planologische goedkeuring. Bij side-in situaties gaat het initiatief van een ruimtevergende sectorale activiteit uit van een particulier. Die is voor realisering van de activiteit afhankelijk van overheden van verschillende niveaus (De Koningh e.a., 1983: 37).

'Tracéproject' staat naast 'gebiedsproject'. Een tracéproject wordt opgevat als een project waarbij een verbinding moet worden gerealiseerd tussen twee of meer plaatsen. Een gebiedsproject is beperkt tot één bepaalde plaats (De Koningh e.a., 1983: 43).

'Monofunctioneel' wil zeggen dat de realisering van één bepaalde functie centraal staat. Bij een 'multifunctioneel' project daarentegen gaat het om de realisering van meerdere functies in onderling verband, bijvoorbeeld een ruilverkaveling (De Koningh e.a., 1983: 44).

Tenslotte onderscheiden de onderzoekers 'bestemmings-', 'inrichtings-' en 'beheersbeslissingen'. Bij bestemmingsbeslissingen (nader onder te verdelen in locatie-, indelings- en nabestemmingsbeslissingen) gaat het om beslissingen over het beoogde gebruik van de ruimte. Bij inrichtings- of uitvoeringsbeslissingen gaat het om de uitvoering van werken om de bestemming mogelijk te maken. Beheersbeslissingen zijn gericht op het waarborgen dat ruimte wordt gebruikt overeenkomstig de bestemming (De Koningh e.a., 1983: 44).

De door hen onderzochte case A28 gedeelte Zeist geeft wat betreft de gemeentelijke planologische inpassing het volgende beeld. Al in 1956 begon Rijkswaterstaat een studie naar de traceringsmogelijkheden voor een autosnelweg tussen Utrecht en Amersfoort. In 1963 volgt de tracévaststelling door de minister van Verkeer en Waterstaat. In de tussenliggende periode is de gemeente aanvankelijk tegen het tracé, aangezien zij op die plaats woningbouw heeft geprojecteerd. Als Rijkswaterstaat in 1958 laat weten dat het tracé "nagenoeg" vaststaat staakt Zeist de voorbereidingen voor de woningbouw. In het bestemmingsplan Dijnseburg dat de gemeente vervolgens herzielt en in 1965 vaststelt neemt ze de weg op.

In 1974 brengt de gemeente voor een ander gebied waar het tracé doorloopt het bestemmingsplan Vollenhove in procedure. In dit plangebied is dan al door middel van toepassing van artikel 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening een woonwijk grotendeels gebouwd. Tegen het ontwerp-bestemmingsplan worden diverse bezwaarschriften ingediend die betrekking hebben op geluidhinderproblematiek van de weg; zo pleiten burgers/bewoners

en milieu-organisaties er voor de weg niet uit te voeren. In 1976 stelt de gemeenteraad echter het bestemmingsplan vast waarbij de bezwaren inhoudende dat de weg niet moet worden aangelegd, worden afgewezen. Argument van de gemeente was dat zij "daartoe onvoldoende mogelijkheden meende te hebben (contractuele verplichtingen, reeds verleende aanlegvergunning)" (De Koningh e.a., 1983: 81). De aanlegvergunning was pas verleend (in 1975) nadat aan de gemeentelijke eis van overeenstemming tussen haar en Rijkswaterstaat over de financiering van geluidwerende voorzieningen langs de weg was voldaan (De Koningh e.a., 1985: 81, 82). De gemeente was tot haar eis gekomen na acties van bewoners van de inmiddels gebouwde nieuwe woonwijk Vollenhove. Zij vroegen aandacht voor de geluidhinderproblematiek in hun woonomgeving. De onderzoekers concluderen dat er in deze case geen problemen optreden bij de inpassing van het tracé in bestemmingsplannen (p. 166).

Uit de case is (voorzichtig, omdat er voor hardere uitspraken onvoldoende gegevens zijn) een aanzet voor een verklaring van het gemeentelijk planologisch gedrag te halen. Ook al heeft de gemeente hier geen voordeel van de rijksweg, integendeel worden woningbouwplannen daardoor gehinderd, de planologische inpassing levert voor Rijkswaterstaat geen problemen op. Op grond van deze case kunnen we derhalve niet generaliserend stellen dat een gemeente die geen belang bij een weg heeft, sterker nog, (niet gecompenseerd) nadeel ondervindt van de weg, per definitie planologische medewerking weigert. Voorts geeft deze case een meer specifieke factor voor planologische *mee*werking van de gemeente: ze acht zich door eerdere privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke handelingen geëngst aan de sectorinitiatiefnemer Rijkswaterstaat en is daardoor ongevoelig voor bezwaarschriften van burgers en actiegroepen in bestemmingsplankader tegen de aanleg van de weg. De hierboven weergegeven case Amelisweerd liet in dit verband een heel ander beeld zien. Daar achtte de gemeenteraad zich na eerdere handelingen vóór de aanleg van de weg niet geëngst aan Rijkswaterstaat, gezien het in 1981 genomen voorbereidingsbesluit met als strekking dat de weg er niet moet komen.

SGBO: Structuurschema Verkeer en Vervoer: Evaluatie van een beleidsinstrument

In opdracht van de Rijksplanologische Dienst verrichtte de afdeling Sociaal-geografisch en Bestuurskundig Onderzoek (SGBO) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een onderzoek naar het Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV). Het rapport *Structuurschema Verkeer en Vervoer: Evaluatie van een beleidsinstrument* verscheet in 1987 (VNG/SGBO, 1987). De probleemstelling luidt: Op welke wijze en in welke mate speelt het Structuurschema Verkeer en Vervoer een rol in de beleidsvorming van lagere overheden? Naast een enquête vormen drie casestudies het empirische deel van het onderzoek. Het betreft de Zuiderzeespoorlijn, A22 Haarlem - Leiden en A4 de Zoomweg. Het empirische materiaal wordt getoetst aan de verwachtingen van de opstellers van het SVV. Bedoeld worden de verwachtingen van de opstellers van het SVV ten aanzien van de doorwerking van het structuurschema (VNG/SGBO, 1987: 56). Daarbij wordt onder doorwerking verstaan: de wijze waarop en de mate waarin beleidslijnen en projecten uit het structuurschema een rol spelen in de beleidsvorming van lagere overheden met be-

trekking tot hun ruimtelijke plannen (VNG/SGBO, 1987: 18). Bij de doorwerking van het structuurschema staat de afstemming tussen sector en facet centraal (VNG/SGBO, 1987: 30).

De onderzoekers concluderen dat de doorwerking van het SVV in de plannen van de gemeenten betrekkelijk gering is. Vooral in de bestemmingsplannen ontbreken beleidslijnen en verbindingen uit het SVV. Verwonderlijk achten de onderzoeker dat niet, omdat een bestemmingsplan doorgaans slechts kaarten met een korte toelichting bevat. Voor het opnemen van de abstracte *beleidslijnen* van het SVV leent het bestemmingsplan zich daarom niet goed. Voor de *verbindingen* geldt dat "het reserveren hiervoor slechts zal gebeuren na een zorgvuldige afweging gecombineerd met bepaalde garanties/zekerheden omtrent uitvoeringstermijn en financiering vanuit de sector. Dit heeft met name te maken met het feit dat het bestemmingsplan juridisch bindend is en gemeenten te maken kunnen krijgen met schadeclaims in verband met veranderde bestemmingen. (...). Daarnaast speelt een rol dat ieder bestemmingsplanprocedure een kostbare aangelegenheid is" (VNG/SGBO, 1987: 178). Voor de duidelijkheid zij hier vermeld dat voor veel van de in het SVV opgenomen verbindingen nog geen tracévaststelling heeft plaatsgevonden.

Uit de analyse die de onderzoekers maken van case Zoomweg (A4) blijkt dat de betrokken bestemmingsplannen geen beletsel vormen voor de aanleg van de weg. Alle gemeenten streven namelijk naar een spoedige aanleg van de Zoomweg. Wel hebben ze ieder hun specifieke wensen ten aanzien van het tracé in hun gemeente en proberen ze die via onderhandelingen en gestructureerd overleg te bereiken. "Bergen op Zoom ziet de realisering van de Zoomweg in het kader van het Randwegstelsel, dat in een ruit om de bebouwde kom ligt. De Zoomweg moet dienen om het industrieterrein te ontsluiten en aan te sluiten op het hoofdwegennet. Halsteren wil dat de Zoomweg het bestaande lokale en provinciale wegennet ontlast en buiten de bebouwde kom en potentiële uitbreidingen blijft. Steenberg en ziet de Zoomweg als mogelijkheid om het industrieterrein te ontsluiten en wil dat de Zoomweg geen scheiding aanbrengt tussen de woongebieden" (VNG/SGBO, 1987: 131).

De planologische bereidwilligheid van gemeenten hangt mede af van de mate waarin aan hun wensen tegemoet wordt gekomen (VNG/SGBO, 1987: 136). De bestemmingsplannen worden pas aangepast "als de definitieve detail-tracéstudie gereed is en daarmee het exacte tracé kan worden vastgesteld. De gemeenten Woensdrecht en Ossendrecht willen in dit opzicht volkomen zekerheid over de nauwkeurige ligging van het tracé, de aansluiting op het Belgische wegennet en de situering van het douanedepot" (VNG/SGBO, 1987: 130).

De in het rapport genoemde factoren die het gemeentelijk planologische inpassingsgedrag bepalen inzake rijkswegtracé's zijn vooral financieel van aard. Alleen na een zorgvuldige afweging in combinatie met voldoende zekerheid dat de weg er inderdaad komt zal een gemeente de verbinding in haar bestemmingsplan opnemen. Het risico dat de gemeente blijft zitten met planschadeclaims ex artikel 49 WRO voor een weg die er misschien toch niet komt of niet op de manier zoals het bestemmingsplan aangeeft, wordt anders te groot geacht. Een andere financiële factor die het gemeentelijke planologisch gedrag bepaald heeft te maken met de kosten van een bestemmingsplanprocedure. Zolang er nog onzekerheid is over de weg zal er geen kostbare planopstelling of -herziening plaatsvinden.

Naast deze financieel gekleurde factoren laat de case Zoomse weg als verklarende factor voor planologisch *meewerken* het verkeerskundig belang (ontlasting wegennet, ontsluiting industrieterrein) van de betrokken gemeenten zien. Aangezien zij verkeerskundige belangen hebben bij de Zoomweg, vindt medewerking in bestemmingsplankader plaats. Zij het dat deze medewerking mede afhangt van de mate waarin specifieke gemeentelijke wensen worden gehonoreerd.

Duenk en Hobma: Rijkswegentracering: Coördinatie van meersporige besluitvorming

In het kader van het wetgevingsprogramma, gericht op harmonisatie en coördinatie van ruimtelijk relevante wetgeving (art. 2 WRO) heeft de Rijksplanologische Dienst aan het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde van de TU Delft de opdracht verstrekt enkele kortlopende casestudies met betrekking tot meer of minder conflictueus verlopen sectorale projecten te verrichten. Wat betreft het beleidsterrein rijkswegenplanning verscheen in 1987 van Duenk en Hobma *Rijkswegentracering: Coördinatie van meersporige besluitvorming* (Duenk en Hobma, 1987). Als doelstelling werd omschreven het belichten van de specifieke knelpunten ten aanzien van de coördinatie van besluitvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening en één beleidsterrein, in dit geval rijkswegen. Onderzocht werd de besluitvorming, van tracéstudie tot en met uitvoering, van twee (gedeelten van) rijkswegen: Rijksweg 58 en Rijksweg 1.

De onderzoekers concluderen op basis van de cases onder meer dat het al dan niet vrijwillig planologisch meewerken van een gemeente in bestemmingsplankader blijkt "samen te hangen met a) het hebben van een eigen belang bij de aanleg van de weg, b) het hebben van financiële problemen bij de plannen en c) de realisatie van specifieke eisen ten aanzien van de weg (bijvoorbeeld verdiepte ligging)" (Duenk en Hobma, 1987: 76). Bij het onder a genoemde "belang" moet met denken aan verkeerskundig belang bij de weg (p. 72). Bij de onder b genoemde financiële problemen moet allereerst worden gedacht aan de kosten van de noodzakelijke bestemmingsplanwijzigingen. Deze wijzigingen moeten de gemeenten zelf betalen, aangezien Rijkswaterstaat het standpunt inneemt dat dergelijke wijzigingen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening aangelegenheid van de gemeenten zelf zijn. Een gemeente die geen belang, of nadeel, heeft bij de weg, zal zich niet haasten voortgang te maken met de bestemmingplan wijziging (p. 74). Voorts vallen onder financiële problemen die leiden tot terughoudendheid met planologische inpassing geschillen tussen gemeente en Rijkswaterstaat over de verdeling van de kosten van de voor de aansluitingen op de rijksweg noodzakelijke aanpassingen van het gemeentelijke wegennet (p. 74).

Elders wijzen de onderzoekers op druk van de gemeentebevolking (1100 bezwaarschriften tegen een ontwerp-bestemmingsplan) als reden voor de stopzetting van de bestemmingsplanprocedure inzake Rijksweg 58 door het gemeentebestuur van Nieuw-Ginneken (Duenk en Hobma, 1987: 27). Het ontwerp-bestemmingsplan dat na overleg tussen alle betrokken overheden bij de weg door het college van Burgemeester en Wethouders was opgesteld, kende wel de weg. Zelfs een provinciale aanwijzing ex artikel 37 WRO naar aanleiding van de stopzetting, doet de gemeente geen bestemmingsplan opstellen. Pas nadat democratische legitimering van het besluit tot aanleg van de weg op

nationaal niveau heeft plaatsgevonden door een Tweede Kameruitspraak en na vaststelling van het SVV deel D, werkt de gemeente planologisch verder mee. De gemeenteraad heeft hiermee de lokale bevolking duidelijk gemaakt waar de (politieke) verantwoordelijkheid voor aanleg van de rijksweg ligt, namelijk niet op gemeentelijk maar op rijksniveau. Verder verzet zou zich volgens de gemeente niet verdragen met de spelregels van democratische besluitvorming. Ondanks de indiening van opnieuw een groot aantal bezwaarschriften (1200) stelt de raad het bestemmingsplan, waarin opgenomen de rijksweg, vast. Lag in het eerdere ontwerpplan de weg op een dijklichaam, in het nieuwe plan ligt de weg, onder tegemoetkoming aan landschappelijke bezwaren, op maaiveldniveau.

De gemeente Breda heeft, anders dan Rijsbergen en Nieuw-Ginneken, verkeerskundig belang bij Rijksweg 58; naar verwachting zal de belasting van het stedelijke wegennet beduidend verminderen. Daarnaast geldt ook voor Breda dat ze te maken heeft met druk van haar bevolking. De gemeente komt tegemoet aan de druk van een actiegroep van bewoners die overlast van een bestaande rondweg ervaren, door de rijksweg op te nemen in haar bestemmingsplan (Duenk en Hobma, 1987: 27).

Duenk en Hobma constateren samenhang tussen een aantal factoren en gemeentelijke planologische inpassing of tegenwerking. Over de sterkte van de samenhangen doen zij geen duidelijke uitspraken. Om die redenen zijn de nu volgende uitspraken die naar aanleiding van het rapport worden gevormd niet absoluut, maar relatief van karakter.

Naarmate een gemeente een groter (verkeerskundig) belang bij de rijksweg heeft, zal zij eerder tot planologische inpassing overgaan. Naarmate een gemeente grotere financiële nadelen heeft van de komst van de rijksweg (kosten bestemmingsplanherziening, kosten aanpassing gemeentelijk wegennet), zal zij minder snel tot planologische inpassing overgaan. Naarmate de specifieke gemeentelijke eisen ten aanzien van de rijksweg worden gehonoreerd (verdiepte ligging), zal planologische inpassing plaatsvinden.

Voor druk vanuit de gemeentelijke bevolking valt minder eenvoudig een verband aan te geven. Enerzijds wordt de planologische opstelling van een gemeente beïnvloed door druk (Nieuw-Ginneken in eerste instantie, Breda). Anderzijds is ze ook ongevoelig voor massale druk zijn (Nieuw-Ginneken in tweede instantie). Waar gemeentelijk verkeerskundig belang en druk vanuit de gemeentelijke bevolking parallel lopen (Breda) vindt actieve opname van de verbinding in het bestemmingsplan plaats.

Huberts: De politieke invloed van protest en pressie: Besluitvormingsprocessen over rijkswegen

Voor zijn proefschrift *De politieke invloed van protest en pressie* uit 1988 analyseerde onderzoeker Huberts 15 besluitvormingsprocessen over in de provincie Noord-Brabant geplande rijkswegen (Huberts, 1988). Het empirische onderzoek kent als probleemstelling: In welke mate werd de besluitvorming over rijkswegen beïnvloed door protest- en pressiegroepen en -organisaties en door overheidsinstanties? Welke factoren droegen bij tot het falen of slagen van invloedspogingen van protest- en pressiegroepen en -organisaties (Huberts, 1988: 5)?

Alhoewel Huberts niet specifiek op zoek is naar een antwoord op de vraag welke factoren de gemeentelijke planologische opstelling bepalen, geeft zijn onderzoek wel enige aanknopingspunten. Zo geeft hij aan dat wanneer Rijkswaterstaat een project wilde schrappen, hij de medewerking van de lagere overheden niet nodig had en knopen doorhakte, zonder zich te bekommeren om de visie van gemeenten en provincie. Wanneer een project in de ogen van Rijkswaterstaat wel doorgang diende te vinden was hij afhankelijk van lagere overheden. "Dan deed Rijkswaterstaat concessies om de medewerking van provincie en gemeenten te verkrijgen, om te voorkomen dat ze zouden weigeren mee te werken aan de planologische inpassing van het project" (Huberts, 1988: 247). Voorbeelden van specifieke gemeentelijke verlangens zijn: een aansluiting op de nieuwe rijksweg, verdiept uitvoeren om barrièrewerking tegen te gaan, verhoogde ligging om lokale verkeersstromen zo weinig mogelijk te hinderen (p. 246).

De case-beschrijvingen leveren op meerdere plaatsen informatie op over de inname van gemeentelijke standpunten over rijkswegenplannen. Veelal is echter uit de beschrijvingen niet op te maken in hoeverre die standpunten in het kader van de gemeentelijke *planologische* besluitvorming worden ingenomen. Voor het onderzoek *Rijkswegen en ruimtelijke ordening* is in verband met de identificatie van relevante factoren alleen informatie van belang die duidelijk gemeentelijke besluitvorming in planologisch verband betreft.

Sommige van de door Huberts bestudeerde cases geven informatie over een gemeentelijke planologische opstelling. Bij case Bavel - Rijsbergen komen we in verband met Rijksweg 58 de gemeente Nieuw-Ginneken tegen (p. 166). De planologische opstelling van die gemeente werd hierboven reeds bij de bespreking van het rapport van Duenk en Hobma weergegeven. Case De Zoomweg geeft informatie over het planologische gedrag van gemeente Halsteren. Deze gemeente was ook betrokken in het hierboven genoemde onderzoek van VNG/SGBO *Structuurschema Verkeer en Vervoer: Evaluatie van een beleidsinstrument*. In 1978 verschijnt een nota van de provincie Noord-Brabant waarin, in verband met rijksweg 19, een wegenstructuur wordt voorgesteld. Halsteren was het oneens met dit voorstel. Om haar protest en verlangens kracht bij te zetten gebruikt de gemeente haar bestemmingsplan. "De aanleg van de voor Bergen op Zoom belangrijk zijnde, maar over Halsterens grondgebied lopende Randweg Noord was afhankelijk van de medewerking van Halsteren (bestemmingsplan). De gemeenteraad besliste de bestemmingsplanprocedure stop te zetten, hetgeen de eigen verlangens kracht bijzette" (Huberts, 1988: 183). Waarom precies Halsteren het met het provinciale voorstel oneens is, is niet duidelijk.

In meer algemene zin stelt Huberts in een passage die handelt over de omgang van lagere overheden met bevoegdheden uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening het volgende (p. 249). "De lagere overheden opereerden vanaf de jaren zeventig met meer durf en deskundigheid dan voorheen en ontwikkelden zich tot serieuze gesprekspartners waarmee rekening gehouden diende te worden. Dat gold voor de provincie en voor zowel grote gemeenten zoals Breda als voor kleinere gemeenten zoals Loon op Zand. Of met andere woorden: langzaam maar zeker drong de geest van de jaren zestig door in de relatie tussen overheidsinstanties. Gezag van hogerhand werd niet meer als vanzelf aanvaard en wanneer een gemeente diende te bloeden ten behoeve van rijksbeleid, dan diende daar iets tegenover te staan".

Als we Huberts tekst over gemeentelijk planologisch handelen proberen samen te vatten, dan ontstaat een beeld van gemeenten die vanaf de jaren zeventig strategisch met hun planologische bevoegdheden omgaan. Komt de rijksweg de gemeente op de een of andere manier goed uit, dan volgt planologische medewerking. Heeft een gemeente nadeel van een geplande weg, dan volgt tegenwerking, althans geen meewerking. Heeft Rijkswaterstaat de gemeentelijke planologische medewerking echt nodig, dan volgt een spel waarbij Rijkswaterstaat door middel van concessies probeert de gemeenten over te halen, en waarbij de gemeenten hun (verkeerskundige en landschapsvisuele) verlangens als prijs voor planologische inpassing op kosten van Rijkswaterstaat trachten te verwezenlijken.

De ministers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: Parlementaire stukken van de Tracéwet

In de parlementaire stukken van de Tracéwet geven de minister van Verkeer en Waterstaat en die van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een verklaring voor de planologische opstelling van gemeenten. De verklaring geldt volgens hen voor grootschalige infrastructuurprojecten van nationaal belang. Dat betekent twee dingen. In de eerste plaats dat de verklaring opgaat voor meer dan alleen rijkswegen, namelijk ook voor andere infrastructuurprojecten. In de tweede plaats betekent het dat de verklaring niet opgaat voor projecten die niet te kenmerken zijn als grootschalige infrastructuurprojecten van nationaal belang. De verklaring voor het gemeentelijk gedrag bij grootschalige projecten die de ministers geven is de zogenoemde nimby-verklaring ("not in my backyard").

De ministers noemen de nimby-verklaring voor het eerst bij de eerste *Nota van Wijziging van de Tracéwet*, waarbij aan het wetsvoorstel een "bijzondere procedure voor grote projecten van nationaal belang" wordt toegevoegd (MV&W en MVRM, 1992b: 3, 7). Een nadere omschrijving van het nimby-gedrag van mede-overheden en burgers geven de ministers in de *Memorie van Antwoord van de Tracéwet* (MV&W en MVRM, 1992c: 56, 57).

Zoals aangegeven moeten we volgens de beide ministers een onderscheid maken tussen normale projecten en grootschalige projecten van nationaal belang. Aan de aanleg van normale infrastructuurprojecten kunnen volgens de ministers weliswaar nadelen zijn verbonden voor de betrokken provincies en gemeenten, maar vaak evenzeer voordelen. Omdat provincies en gemeenten er "belang bij hebben dat het betrokken verkeers- en vervoersprobleem door middel van een adequate voorziening wordt opgelost" is er, volgens de ministers, alle reden te veronderstellen dat de besluitvorming in harmonie met de opvattingen van de mede-overheden geschiedt (MV&W en MVRM, 1993: 3). Voor normale projecten staat dan ook het streven naar consensus tussen de betrokkenen voorop.

Voor de grootschalige projecten van nationaal belang gaat dit alles niet op. Het gaat hierbij om projecten "waarbij vrijwel uitsluitend sprake is van voordelen en zwaarwegende belangen op (inter)nationaal niveau, terwijl de nadelen, verbonden aan de aanleg van een dergelijk project, zich nadrukkelijk op het lokale en regionale niveau en bij burgers manifesteren. Bij dergelijke projecten doet zich dan ook nadrukkelijk het zoge-

noemde nimby-aspect ("not in my backyard") voor. In een dergelijke situatie is de balans tussen voor- en nadelen, verbonden aan de realisering van een dergelijk project voor de verschillende betrokken bestuursniveaus op voorhand welhaast "scheefgetrokken". Gelet hierop kan in redelijkheid dan ook moeilijk medewerking van de zijde van provincies en gemeenten worden verwacht" (MV&W en MVRM, 1992c: 57). De ministers zijn dan ook van mening dat voor zulke projecten het rijk de verantwoordelijkheid zal moeten nemen. "Vaak alleen al, omdat diverse gemeenten en burgers geen enkel eigen belang zullen hebben bij medewerking aan dergelijke projecten" (MV&W en MVRM, 1992b: 3). Als voorbeelden van grote projecten noemen de ministers de Hoge Snelheidslijn en de Betuweroute.

De minister van Verkeer en Waterstaat en die van VROM geven, gezien de parlementaire stukken van de Tracéwet, een verklaring voor planologisch meewerken en een verklaring voor planologisch tegenwerken van gemeenten bij (onder meer) rijkswegen. (Alhoewel de ministers enkel spreken over "besluitvorming" en "medewerking" is uit de context op te maken dat het hen in de eerste plaats gaat om *planologische* besluitvorming en medewerking.)

Een gemeente zal meewerken als het om een rijksweg gaat waar zij belang bij heeft, meer in concreto: een weg waarmee gemeentelijke verkeers- en vervoersproblemen zullen worden opgelost. Een gemeente zal tegenwerken, in casu nimby-gedrag vertonen, bij grootschalige projecten die wel nationale belangen dienen, maar geen eigen gemeentelijke belangen; sterker nog, die de gemeente nadelen opleveren.

Edens: Op weg naar de Tracéwet

Het boek 'Waterstaatswetgeving - verleden, heden en toekomst' (1992) bevat een hoofdstuk getiteld *Op weg naar de Tracéwet*. Het hoofdstuk is geschreven door D.F. Edens, (lange tijd) wetgevingsjurist bij de Hoofddirectie van de Waterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Edens, 1992). Edens schetst onder meer de ontwikkelingen in de procedure voor rijkswegenaanleg in de periode vanaf 1965. Daarbij valt op dat Rijkswaterstaat de tracéprocedure telkens aanpast aan veranderende maatschappelijke en juridische omstandigheden.

Voor Rijkswaterstaat werd, volgens Edens, in de eerste helft van de jaren '70 zichtbaar dat de gemeentebesturen bij de ruimtelijke belangenafweging van de voorgenomen aanleg van een rijksweg bij de uitoefening van hun bevoegdheden in de Wet op de Ruimtelijke Ordening "in lang niet alle gevallen zonder meer medewerking wensten te geven" aan de uitwerking van een door de minister van Verkeer en Waterstaat vastgesteld tracé in een bestemmingsplan (p. 243).

"Zo werd het uitwerken van de voorgenomen aanleg van een rijksweg in bestemmingsplannen vertraagd in gevallen, waarin gemeentebesturen bestemmingsplanschade vreesden, geluidswerende voorzieningen wensten, wijziging van een deel van het reeds vastgestelde tracé wensten, een andere, duurdere wijze van uitvoering wilden

dan die in het plan van uitvoering was voorzien, of eisen ten aanzien van de aanleg van aanvullende werken stelden" (Edens, 1992: 243).

In die gevallen volgden vaak langdurige onderhandelingen tussen Rijkswaterstaat en gemeenten om "tot een werkbaar akkoord te komen" (p. 243). Wanneer de gemeenten wel medewerking verleenden aan de rijksweg, werd de aanleg vaak vertraagd door juridische acties van groepen bewoners of milieu-organisaties.

Edens beschrijft met een blik vanuit de Rijkswaterstaatorganisatie planologische inpassingsproblemen die Rijkswaterstaat (soms, vaak, regelmatig?) ondervindt bij gemeenten. De verklaring die hij geeft voor het planologisch gedrag van gemeenten die worden geconfronteerd met rijkswegenaanleg, is er een voor planologische *tegenwerking*. Er worden vijf factoren genoemd voor planologische tegenwerking: de vrees voor bestemmingplanschade, de wens tot geluidswerende voorzieningen (als voorwaarde voor planologisch meewerken), de wens tot wijziging van een deel van het door de minister van Verkeer en Waterstaat vastgestelde tracé, het willen van een andere, duurdere wijze van uitvoering dan door Rijkswaterstaat voorzien en, tenslotte, de eis van de aanleg van aanvullende werken door Rijkswaterstaat (als voorwaarde voor planologisch meewerken).

Conclusies

Overzien we de literatuur waarin uitspraken worden gedaan over gemeentelijke planologische opstelling bij rijkswegenprojecten, dan is opvallend dat pas halverwege de jaren '70 het eerste artikel met een uitspraak hierover verschijnt. Kennelijk was het daarvoor in de literatuur een 'non-issue'. Dit ondanks het gegeven dat in de jaren '60 en '70 de wegenbouwproductie toch niet stilstond. Het is onwaarschijnlijk dat alle betrokken gemeenten op de een of andere manier gebaat waren bij de wegenprojecten. Van manifeste afstemmingsproblemen voor Rijkswaterstaat blijkt in het begin van de onderzoeksperiode in ieder geval niet. Mochten er 'vertragingen' in de besluitvorming zijn opgetreden, dan lijkt het dat de gemeentelijke opstelling daar niet debet aan was. Kennelijk aanvaardden de gemeenten in het begin van de onderzoeksperiode de vastgestelde tracés als een gegeven voor hun bestemmingsplannen. Later verdween dat. Deze gedachte komt overeen met Huberts analyse van vijftien rijkswegenprojecten in Noord-Brabant tussen 1967 en 1987. Hij constateert dat "in de loop van de jaren zeventig" de vanzelfsprekendheid verdwijnt dat gemeenten meewerken aan de planologische inpassing van rijkswegen (Huberts, 1992: 155).

Nemen we in beschouwing *wie* uitspraken doen over het planologisch gedrag van gemeenten bij rijkswegenaanleg, meer in het bijzonder de werkkring van hen die uitspraken doen, dan krijgen we het volgende beeld. Balkenstein: sectorinitiatiefnemer. Van Veen: sectoradviesorgaan. De Hoo: onafhankelijke derde. Grimbergen e.a.: onafhankelijke derde. De Koningh e.a.: onafhankelijke derde, in opdracht van RPD. SGBO: onafhankelijke derde, in opdracht van RPD. Duenk en Hobma: onafhankelijke derden, in op-

dracht van RPD. Huberts: onafhankelijke derde. Ministers V & W en VROM: sectorinitiatiefnemer en facetvertegenwoordiger. Edens: sectorinitiatiefnemer. Opvallend is dat beschouwingen over gemeentelijk planologisch gedrag bij rijkswegenaanleg *door gemeenten* ontbreken. Dit zou er op kunnen duiden dat de besluitvormingsprocedure door hen minder problematisch wordt ervaren dan de sectorinitiatiefnemer die ervaart.

Sommige uitspraken in de literatuur over planologisch gedrag van gemeenten bij rijkswegenaanleg zijn gebaseerd op specifieke cases, andere daarentegen niet. Geen enkel onderzoek vond specifiek plaats naar de vraag welke factoren planologisch gedrag van gemeenten bij rijkswegenaanleg bepalen.

Als we tot een groepering van in de literatuur gedane uitspraken over het planologisch gedrag van gemeenten bij rijkswegenaanleg proberen te komen, kunnen we een verdeling in tweeën maken: factoren voor meewerken (algemeen en specifiek) en factoren voor tegenwerken (algemeen en specifiek).

Een *algemene* factor voor planologisch *meewerken* luidt dat een gemeente zal meewerken als daarmee eigen gemeentelijke belangen zijn gebaat (Balkenstein, Huberts).

Specifieke factoren voor planologisch *meewerken* luiden dat een gemeente zal meewerken als daarmee verkeerskundige problemen van haar worden opgelost (Balkenstein, SGB, Duenk en Hobma, MV&W en MVROM), als daarmee een ruilverkavelingsplan gemakkelijker wordt uitgevoerd (Balkenstein), als de rijksweg bijdraagt aan gewenste verplaatsing van bedrijven (Balkenstein), als de rijksweg bijdraagt aan de ontsluiting van nieuwe bedrijfsterreinen, aanleg van nieuwe wijken of andere voorzieningen (Balkenstein, SGB). Een specifieke factor is verder gelegen in de druk van particuliere organisaties die voor de weg zijn op gemeentelijke organen die omtrent het bestemmingsplan besluiten (De Hoo, Duenk en Hobma). Een andere specifieke factor is gelegen in de gebondenheid van de gemeente aan eerdere handelingen. Acht ze zich door eerdere handelingen gecommitteerd aan Rijkswaterstaat dan werkt ze planologisch mee (De Koningh e.a.). Case Amelisweerd ontkent echter dit verband (Grimbergen). Een factor voor meewerken is ook gelegen in de honorering door Rijkswaterstaat van specifieke gemeentelijke eisen, zoals verdiepte ligging (Duenk en Hobma).

Een *algemene* factor voor planologisch *tegenwerken* luidt dat een gemeente zal tegenwerken als ze nauwelijks of geen belang heeft bij de weg (Huberts, MV&W en MVROM voor wat betreft grootschalige projecten van nationaal belang). In dat geval zal ze voorwaarden stellen voor planologische medewerking (Van Veen, Huberts). Een gemeente die nauwelijks of geen belang heeft bij de weg zal eerder eisen stellen dan een gemeente met belang bij de weg (Van Veen). Acht een gemeente een weg niet wenselijk of onaanvaardbaar dat volgt tegenwerking (De Hoo). Case A28 laat zien dat we niet generaliserend kunnen stellen dat een gemeente die geen belang bij een weg heeft, sterker nog, (niet gecompenseerd) nadeel ondervindt van de weg, per definitie planologische medewerking weigert (De Koningh e.a.).

Een *specifieke* factor voor planologisch *tegenwerken* is gelegen in de druk van particuliere organisaties die tegen de weg zijn op gemeentelijke organen die omtrent het bestemmingsplan besluiten nemen (De Hoo). Georganiseerd en massaal actievoeren is echter geen garantie voor succesvolle beïnvloeding van het gemeentelijk planologisch gedrag (Grimbergen e.a., Duenk en Hobma). Specifieke factoren voor tegenwerken zijn verder

financieel van aard: bij angst voor planschadeclaims (SGBO, Edens), bij angst voor kosten van bestemmingsplanwijziging voor een al dan niet onzekere weg wordt niet meegewerkt (SGBO, Duenk en Hobma) en evenmin als de gemeente kosten heeft van de aanpassing van het gemeentelijke wegennet (Duenk en Hobma). Tenslotte werken gemeenten tegen als niet aan bepaalde voorwaarden is voldaan, zoals de bouw van geluidswerende voorzieningen (Edens), wijziging van een deel van het tracé (Edens), een andere, duurdere wijze van uitvoering dan door Rijkswaterstaat voorzien (Edens) en de aanleg van aanvullende werken door Rijkswaterstaat (Edens).

De aldus gegroepede factoren lijken in hoge mate inwisselbaar: meewerken als (factor x) = tegenwerken tenzij (factor x).

4.3 Kroonuitspraken over rijkswegen en gemeenten

In deze paragraaf worden kroonuitspraken geanalyseerd om als bron te dienen voor het benoemen van factoren over het planologisch gedrag van gemeenten bij rijkswegenaanleg. Elke in deze paragraaf te noemen kroonuitspraak is te beschouwen als een case, waaruit een verklaring van het gemeentelijke planologische gedrag over een in het plangebied geprojecteerde rijksweg blijkt. Alleen die kroonuitspraken over rijkswegen worden hieronder genoemd, waarbij zich een verklaring van het gemeentelijke planologische gedrag manifesteert. De verklaringen die uit de cases blijken zijn uit de aard der zaak verklaringen van de gemeenten zelf over hun planologisch gedrag.

De uitspraken vallen potentieel in twee categorieën uiteen. De ene categorie is die waarbij een uitspraak wordt gedaan door de Kroon in een geschil waarbij de gemeente wel een rijkswegtracé in haar bestemmingsplan heeft opgenomen. De andere categorie is die waarbij de Kroon een uitspraak doet over een beroep van een gemeente tegen een opdracht plus aanwijzingen ex artikel 37 WRO om een tracé in haar bestemmingsplan op te nemen. In dat geval heeft de gemeente dus niet een tracé in haar bestemmingsplan opgenomen. In de eerste categorie zullen we factoren vinden voor planologische medewerking, in de tweede voor planologische tegenwerking van een gemeente.

Bij de weergave van de uitspraken passen twee opmerkingen. Als eerste: zeer waarschijnlijk zijn niet alle kroonuitspraken uit de periode 1965-1994 waaruit factoren voor het gemeentelijk planologisch gedrag blijken in het overzicht opgenomen. Voor de identificatie van relevante factoren is dat ook niet noodzakelijk. Als tweede: uit de kroonuitspraken kan alleen het 'formele' standpunt van de gemeente over planologische inpassing blijken. Mogelijke andere, van het formele standpunt afwijkende, redenen voor planologische mee- of tegenwerking blijven verborgen. Door middel van aanvullend onderzoek zouden eventuele niet-formeel geuite standpunten boven kunnen komen. Ten behoeve van de identificatie van factoren blijft zulk onderzoek achterwege.

De kroonuitspraken worden in chronologische orde gepresenteerd. In hoeverre de gemeente met haar argumenten voor of tegen planologische inpassing bij de Kroon gelijk krijgt is voor de identificatie van relevante factoren verder niet van belang.

KB 28 december 1988, No. 65 (Zuidelijke Hoofdweg, Boxtel)

Het contraire KB van 28 december 1988, No. 65 (Stb. 1988, 693; *Bouwrecht*, nr. 4 - april 1989, met naschrift Bod; *De Gemeentestem*, 6879, 9, met noot J.M.H.F. Teunissen) betreft de zogenoemde Zuidelijke Hoofdweg, een verbindingsweg tussen Boxtel en Rijksweg 264. Strikt genomen gaat de gemeentelijke planologische besluitvorming hier dus niet om de rijksweg zelf.

In verband met de ombouw van Rijksweg 264 tot autosnelweg verliest Boxtel twee van de vier bestaande aansluitingspunten op die weg. Tevens gaat de aanleg van een provinciale weg, die de ontsluiting voor een Boxtels industrieterrein zou vormen, niet door. Boxtel moet daardoor zelf voor een ontsluitingsweg volgen. De gemeente stelt een bestemmingsplan vast ten behoeve van de aanleg van een nieuwe Zuidelijke Hoofdweg die volgens de gemeente verschillende functies moet vervullen. De weg moet het industrieterrein verbinden met Boxtel-Oost en met Rijksweg 264. Daarnaast heeft ze een functie als ontsluitingsweg voor het centrum van Boxtel en de grote woonwijk Boxtel-Oost op de rijksweg. De hoofdfuncties van de weg zijn het verminderen van de overlast in de kom van het vrachtverkeer van en naar het industrieterrein en het voorzien in een relatie voor alle snelverkeer tussen de bebouwde kom en de zuidelijke aansluiting op Rijksweg 264. Gedeputeerde Staten zijn akkoord gegaan met de door de gemeente voorgestane weg. Bij de Kroon meent een aantal appellanten dat de gemeente voor een alternatieve route had moeten kiezen.

In casu gaat het om een door de gemeente gewenste weg. De weg is volgens de gemeente noodzakelijk om verkeerskundige en economische redenen. Deze verklaren de opname van de Zuidelijke Hoofdweg in het bestemmingsplan. Meer in het bijzonder noemt de gemeente de volgende redenen. Een nieuwe weg naar de rijksweg is verkeerskundig gewenst in verband met de geleiding van het verkeer van de bebouwde kom naar de rijksweg. Voorts is de aansluiting verkeerskundig gewenst om de overlast van vrachtverkeer in de kom te verminderen. Tot slot is de weg verkeerskundig en economisch gewenst om het industrieterrein aan te sluiten op de rijksweg.

KB 14 juli 1989, No. 17430 (Rijksweg 50, Apeldoorn)

In het contraire KB 14 juli 1989, No. 17430 (Stb. 1989, 334; *Bouwrecht*, nr. 12 - december 1989, p. 905, met naschrift Bod; *Milieu en recht* (mei) 1990/5, Nr. 35, m.nt. Peters) handelt het om de aansluiting van de gemeente Apeldoorn op Rijksweg 50.

In deze case bestaat een conflict tussen de gemeente Apeldoorn enerzijds en de provincie Gelderland anderzijds over de plaats van het aansluitingspunt van Apeldoorn op Rijksweg 50. Aanvankelijk (in april 1979) zijn zowel de gemeenten Arnhem en Apeldoorn, de Gelderse Milieufederatie en de provincie Gelderland voor een aansluitpunt bij Immenberg. De minister van Verkeer en Waterstaat stelt in 1980 het tracé van A50 vast met daarin een aansluitpunt bij Immenberg. Minister van Verkeer en Waterstaat, provincie en gemeente zijn het dus eens over de planologische aspecten. Verschil van mening ontstaat echter tussen de gemeente Apeldoorn en Rijkswaterstaat over de betaling van claims tot

planschadevergoeding die Apeldoorn zou kunnen krijgen in verband met de aanleg van Rijksweg 50. Geschilpunt is: wie betaalt eventuele planschadevergoeding? Rijkswaterstaat en gemeente worden het hierover niet eens. Apeldoorn verzoekt daarop de provincie haar een aanwijzing ex artikel 37 WRO te geven. Onder de toen vigerende wetgeving is er alleen dan voor de Kroon reden om Rijkswaterstaat te verplichten tot betalen van planschadekosten. In 1982 geven Gedeputeerde Staten de aanwijzing.

Vervolgens geeft de gemeente in 1984 te kennen dat ze wat betreft het aansluitpunt Immenberg geen gevolg aan de aanwijzing geeft. Zij staat nu een alternatief aansluitpunt voor, de Kanaalweg-aansluiting. Gedeputeerde Staten stellen uiteindelijk zelf in de plaats van de gemeenteraad het bestemmingsplan, met aansluiting Immenberg, vast. De Kroon treedt in deze case dan ook niet op als beroepsinstantie, maar als orgaan dat (op basis van art. 40 WRO) over bestemmingsplangoedkeuring oordeelt.

De vraag is welke factoren het planologisch gedrag van de gemeente bepalen. De gemeente opteert tegen de Immenberg-aansluiting en voor de Kanaalweg-aansluiting, blijkens bij de Kroon ingediende bezwaren, op grond van overwegingen van verkeersveiligheid, verkeersleefbaarheid en natuur/landschap. De minister van VROM, primair verantwoordelijk voor het kroonbesluit, draagt een andere verklaring aan. "Op grond van argumenten van financiële aard en de te verwachten bezwaren is de gemeente Apeldoorn teruggekomen van haar oorspronkelijke standpunt en heeft gekozen voor een aansluiting ter hoogte van de Kanaalweg" (Stb. 1989, 334, p. 76).

Alhoewel in deze case de vergoeding van planschadeclaims een geschilpunt is tussen de gemeente en Rijkswaterstaat, leidt dat er niet toe dat de gemeente planologische inpassing weigert. Ze kiest voor ander gedrag: een verzoek tot een aanwijzing aan de provincie. Financiële motieven bepalen hier haar planologische gedrag.

Voor de standpuntwijziging van de gemeente (weigering tot planologische inpassing van de Immenberg-aansluiting waar ze eerst voorstander van was) bestaan verschillende verklaringen. De gemeente zelf noemt overwegingen van verkeersveiligheid, verkeersleefbaarheid en natuur/landschap. De minister van VROM noemt financiële argumenten en de te verwachten bezwaren. Met dat laatste wordt waarschijnlijk bedoeld druk vanuit de bevolking op de gemeenteraad middels bijvoorbeeld bezwaarschriften tegen een ontwerpbestemmingsplan met Immenberg als aansluitingspunt. Wat de 'werkelijke' redenen waren valt hier niet te achterhalen en is overigens voor de identificatie van factoren die naar verwachting het gemeentelijk planologisch inpassingsgedrag bepalen niet noodzakelijk te weten.

KB 14 maart 1990, No. 90.006244 (Rijksweg 9, Schoorl)

In KB 14 maart 1990, No. 90.006244 (niet gepubliceerd) is Rijksweg 9 Alkmaar - Den Helder betrokken. Een deel van de weg ligt in de gemeente Schoorl. Rijkswaterstaat, provincie en gemeente zijn het eens over een reconstructie van de A9 tot autoweg. Verschil van mening bestaat echter over de vraag welke reconstructie-variant moet worden gekozen: de gemeentelijke of die van Rijkswaterstaat.

Schoorl stelt het bestemmingsplan 'Poldergebied' vast waarin haar variant is neergelegd: reconstructie tot autoweg op het bestaande tracé. Rijkswaterstaat is voorstander van een tracé dat een westelijke wegverlegging inhoudt. Het tracé loopt half verdiept en heeft ongelijkvloerse kruising. Dat tracé is niet in het bestemmingsplan opgenomen. Zowel de gemeente als Rijkswaterstaat gaat in beroep tegen het besluit van Gedeputeerde Staten tot gedeeltelijke goedkeuring van het bestemmingsplan.

Waarom wil Schoorl in haar bestemmingsplan niet een variant met westelijke wegomlegging? Het beroepschrift bij de Kroon geeft hierover informatie. Als eerste wijst de gemeente op het streekplan voor Noord-Kennemerland. Daarin is opgenomen dat reconstructie van de A9 tot autoweg slechts zal mogen plaatsvinden op het bestaande tracé. De gemeente heeft niets anders gedaan dan in dit opzicht het streekplan volgen. Voorts voert de gemeente aan dat over alle alternatieven (over het bestaande of over een westelijk tracé) nog volstreekte onduidelijkheid bestaat. Er is dus geen reden om allerlei onzekere ontwikkelingen in het bestemmingsplan op te nemen.

Vervolgens noemt de gemeente de bezwaren tegen het door Rijkswaterstaat voorgestane westelijke tracé: dat is een "diep in het open gebied snijdende reconstructie". Verder is het ruimtebeslag van de westelijke variant groter dan de gemeentelijke aangezien ze "diep in het open gebied infiltreert". Een ander nadeel van het westelijke tracé is dat het een gebied aantast dat als "grote landschapseenheid" in het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud is bestempeld. De gemeentelijke variant is minder in het landschap ingrijpend.

Tenslotte voert de gemeente aan dat de door Rijkswaterstaat voorgestelde oplossing met ongelijkvloerse kruising een "desastreus effect" zal hebben op de leefbaarheid van de kern Schoorldam.

Rijkswaterstaat en gemeente zijn het in deze case eens dat ten behoeve van het verbeteren van de verkeerssituatie de A9 gereconstrueerd dient te worden. Verkeerskundige problemen bepalen derhalve het planologische gedrag van de gemeente, bestaande uit het opstellen van een bestemmingsplan. Aan de orde is verder niet meer de vraag 'wel of geen tracé?', maar de vraag 'welk tracé?'. Vatten we de verklaring van Schoorl voor haar planologisch gedrag ter zake van Rijksweg 9 samen, dan komen we tot twee soorten argumenten. De eerste soort is formeel van aard: het Rijkswaterstaattracé is in strijd met het streekplan; speculeren over mogelijke tracés in bestemmingsplankader is onwenselijk. De tweede soort is inhoudelijk van aard. Hierbij gaat het om landschapsbehoud en leefbaarheid van een kern. Wat landschapsbehoud betreft doet de gemeente een beroep op een structuurschema.

Conclusies

Kroonuitspraken die duidelijk de gemeentelijke beweegredenen voor haar planologisch gedrag bij rijkswegenaanleg tonen zijn zeldzaam. Slechts drie kroonuitspraken voldeden aan dit criterium. Daaronder was geen enkele uitspraak naar aanleiding van een beroep tegen een artikel 37 WRO-aanwijzing. De gevonden kroonuitspraken geven factoren voor gemeentelijke planologische *medewerking*. De belangrijkste reden voor planologi-

sche medewerking is dat de rijksweg, de verbindingsweg of het aansluitingspunt de verkeerskundige situatie van de gemeente verbetert (Boxtel, Apeldoorn, Schoorl). Meer in het bijzonder gaat het om geleiding van het verkeer van de bebouwde kom naar de rijksweg (Boxtel), vermindering van overlast door vrachtverkeer in de kom (Boxtel) en aansluiting van een industrieterrein op de rijksweg (Boxtel).

Een andere factor die het gemeentelijke planologische gedrag ten aanzien van een rijksweg bepaalt, is financieel van aard. Onduidelijkheid over de vraag wie verantwoordelijk is voor de betaling van eventuele planschadeclaims leidt er toe dat een gemeente niet vrijwillig tot planologische inpassing overgaat, maar een aanwijzing afwacht (Apeldoorn).

4.4 Factoren die verwacht worden gemeentelijke planologische inpassing bij rijkswegenprojecten te bepalen

Literatuur en kroonuitspraken over rijkswegen en ruimtelijke ordening geven geen eenduidig beeld van het planologische inpassingsgedrag van gemeenten. Soms bijvoorbeeld speelt druk vanuit de bevolking een grote rol bij gemeentelijke beslissingen omtrent bestemmingsplannen; soms daarentegen lijkt dergelijke druk geen invloed, althans geen doorslaggevende invloed, uit te oefenen op het college van Burgemeester en Wethouders of gemeenteraad. Voorts bleek bijvoorbeeld uit het overzicht van studies over rijkswegen en ruimtelijke ordening dat de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM menen dat er alleen bij grote projecten van nationaal belang sprake is van nimby-gedrag van gemeenten, terwijl andere auteurs van de behandelde literatuur al veel eerder nimby-achtig gedrag bij gemeenten signaleren. Verder is uit het overzicht van literatuur en kroonuitspraken duidelijk geworden dat binnen één gemeente verschillende factoren tegelijkertijd werken. De waarden van die factoren hoeven bepaald niet in dezelfde richting (meewerken of tegenwerken) te wijzen; zeer wel denkbaar is bijvoorbeeld een gemeente die wel verkeerskundig belang heeft bij een verbinding, maar een sterke actiegroep tegen aanleg van die verbinding kent.

Op grond van het overzicht van literatuur en kroonuitspraken worden de volgende factoren, ofwel onafhankelijke variabelen, onderscheiden, waarvan wordt verwacht dat ze bepalend zijn voor gemeentelijke planologische inpassing. De volgorde van de factoren is willekeurig. Of ze inderdaad bepalend zijn zal vervolgens moeten worden getoetst. Bij de factoren (onafhankelijke variabelen) wordt aangegeven welke waarden ze in ons onderzoek kunnen aannemen. In het volgende hoofdstuk worden de variabelen geoperationaliseerd.

Factor 1: *verkeerskundig belang*. Deze variabele kent drie waarden: groot, klein en geen. Een gemeente kan groot verkeerskundig belang hebben bij de rijksweg, in die zin dat de weg haar verkeerskundige problemen oplost. Ze kan ook een klein verkeerskundig belang hebben, of geen verkeerskundig belang.

Factor 2: *aantasting landschappelijke en milieuwaarden*. Deze variabele kent drie waarden: groot, klein en geen. De aantasting van landschappelijke en milieuwaarden in de gemeente kan groot zijn, klein zijn of afwezig zijn.

Factor 3: *angst voor (plan)schadeclaims*. Deze variabele kent twee waarden: wel en geen. Een gemeente kan angst hebben voor (plan)schadeclaims, of daar geen angst voor hebben.

Factor 4: *realisatie van specifieke infrastructurele eisen*. Deze variabele kent twee waarden: wel en geen. Een gemeente kan hebben bereikt dat haar specifieke infrastructurele eisen, bijvoorbeeld verdiepte ligging, worden gerealiseerd. Ze kan realisatie van dit soort eisen ook niet hebben bereikt.

Factor 5: *compensatie voor gemeentelijke kosten, in het bijzonder voor aanpassing van het gemeentelijk wegennet*. Deze variabele kent twee waarden: wel en geen. Een gemeente kan in verband met de aanleg van de rijksweg kosten moeten maken, in het bijzonder voor aanpassing van haar gemeentelijke wegennet. Ze krijgt deze kosten in een of andere vorm gecompenseerd, of ze krijgt ze niet gecompenseerd.

Factor 6: *economisch belang bij de rijksweg*. Deze variabele kent drie waarden: voordelig, neutraal en nadelig. Een gemeente kan economisch belang bij de aanleg van de rijksweg hebben, bijvoorbeeld als ze ontwikkeling van een bedrijfsterrein verwacht onder invloed van de weg. Ze kan ook noch voordeel noch nadeel hebben. Tenslotte kan een gemeente economisch nadeel hebben bij de aanleg; bijvoorbeeld in verband met verlies van landbouwgrond of woningbouwlocatie.

Factor 7: *actie(groep) vóór aanleg van de rijksweg*. Deze variabele kent drie waarden: krachtig, zwak en geen. Een gemeente kan een krachtige actie(groep) vóór aanleg kennen, een zwakke actie(groep), of geen actie(groep).

Factor 8: *actie(groep) tegen aanleg van de rijksweg*. Deze variabele kent drie waarden: krachtig, zwak en geen. Een gemeente kan een krachtige actie(groep) tegen aanleg kennen, een zwakke actie(groep), of geen actie(groep).

Factor 9: *bestuurlijke druk op de gemeente*. Deze variabele kent drie waarden: groot, klein en geen. Deze factor is niet rechtstreeks gebaseerd op de onderzochte literatuur en kroonuitspraken. Niettemin nemen we de vrijheid om deze ene factor toe te voegen²¹. Het is immers waarschijnlijk dat er, als de gemeente naar de mening van Rijkswaterstaat niet snel genoeg planologisch inpast, druk wordt uitgeoefend als Rijkswaterstaat belang heeft bij de aanleg. De kracht van de druk kan variëren. Er kan grote bestuurlijke druk, door met name Rijk of provincie, op een gemeente worden uitgeoefend om de rijksweg planologisch in te passen. In afwijking hiervan kan kleine druk worden uitgeoefend. Het is ook mogelijk dat er geen bestuurlijke druk wordt uitgeoefend. Door deze factor in het onderzoek te betrekken kan worden onderzocht of er een positief verband bestaat tussen bestuurlijke druk en de gemeentelijke beslissing tot wijziging van haar bestemmingsplan.

Samenvatting

In dit hoofdstuk is verslag gedaan van bestudering van eerdere literatuur over rijkswegenaanleg en van kroonuitspraken in geschillen over rijkswegenaanleg. Deze bestudering vond plaats met het oog op de identificatie van factoren die verwacht worden gemeente-

²¹ Een onderzoeker heeft methodologisch gezien ook de vrijheid om die variabelen in het onderzoek te betrekken die hij waardevol vindt om te onderzoeken (vgl. De Groot, 1968: 37 t/m 41).

lijke planologische inpassing van rijkswegen te bepalen. Of deze factoren inderdaad de planologische inpassing bepalen moet blijken uit de analyse van een aantal nieuwe cases. Een eenduidig beeld over het planologische inpassingsgedrag van gemeenten leveren de literatuur en kroonuitspraken niet op. Niettemin is het mogelijk op grond van literatuur en kroonuitspraken acht factoren te identificeren waarvan verwacht wordt dat ze planologische inpassing door gemeenten bepalen. Aan die acht wordt een negende factor toegevoegd die niet rechtstreeks uit de literatuur en kroonuitspraken als bepalende factor naar voren komt.

De factoren zijn: (1) verkeerskundig belang van de gemeente bij de geplande rijksweg, (2) aantasting van landschappelijke en milieuwaarden in de gemeente door de geplande rijksweg, (3) angst van de gemeente voor (plan)schadeclaims, (4) realisatie van specifieke infrastructurele eisen van de gemeente, (5) compensatie voor gemeentelijke kosten, in het bijzonder voor aanpassing van het gemeentelijk wegennet, (6) economisch belang van de gemeente bij de geplande rijksweg, (7) kracht van een actie(groep) die zich inspannt vóór de aanleg van de geplande rijksweg, (8) kracht van een actie(groep) die zich inspannt tegen de aanleg van de geplande rijksweg en tenslotte (9) bestuurlijke druk die op de gemeente wordt uitgeoefend.

Met het identificeren van de negen factoren is een eerste en voorlopig antwoord gegeven op de vraag welke factoren planologische inpassing van een rijksweg door een gemeente bepalen. In het volgende hoofdstuk wordt onderzocht hoe we kunnen toetsen of deze factoren inderdaad de gemeentelijke planologische inpassing bepalen. Aan de orde is dan het onderzoeksontwerp.

ONDERZOEKSONTWERP: MEERVOUDIGE CASE-STUDIE

Overzicht

In dit hoofdstuk komt een aantal vragen rondom het onderzoeksontwerp aan de orde. Als eerste is dat de vraag: welk onderzoeksontwerp komt, gezien de verklarende vraagstelling, in aanmerking voor het onderzoek? Vier technieken voor causale case-analyse worden vergeleken met het oog op geschiktheid van die technieken voor de beantwoording van de vraagstelling van het onderzoek.

Vervolgens wordt ingegaan op de vraag waarom de vraagstelling van dit onderzoek wordt beantwoord met behulp van de analyse van meer cases, in plaats van beantwoording met behulp van de analyse van één case. Tevens wordt de vraag beantwoord waarom, als er meer cases worden onderzocht, niet alleen cases worden onderzocht waar planologische inpassing plaatsvond, maar ook cases waar dat juist niet het geval was.

In een korte paragraaf wordt aangegeven op grond van welk principe de cases zullen worden beschreven. Het gaat daarbij om de vraag op welke wijze de data-verzameling wordt gestructureerd. In twee paragrafen wordt ingegaan op de criteria die voor case-selectie worden gehanteerd.

Vervolgens worden de variabelen die voor het onderzoek van belang zijn geoperationaliseerd. Er worden 'beslisregels' gemaakt teneinde vast te kunnen stellen wanneer een variabele een van haar mogelijke waarden aanneemt.

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting.

5.1 Welk onderzoeksontwerp?

De vraagstelling van het onderhavige onderzoek is verklarend van aard. Immers, in het eerste hoofdstuk wordt de vraag gesteld 'welke factoren planologische inpassing bepalen'. Willen we een verschijnsel, i.c. planologische inpassing, verklaren, dan gelden drie causaliteitsvoorwaarden. Swanborn geeft, in navolging van anderen, aan dat, eer we van causaliteit kunnen spreken, dan (Swanborn, 1987: 90):

- "(a) moet de 'oorzaak' variabele vooraf gaan aan de 'gevolg' variabele. Variabele X kan natuurlijk nooit een oorzaak zijn van Y, als X in de tijd op Y volgt. (...);

- (b) moet er een zeker statistisch verband zijn tussen X en Y. Hoe groot dat verband moet zijn laten wij hier in het midden. We volstaan met te zeggen dat er een zeer grote kans moet zijn dat het verband groter is dan een verband dat te verwachten zou zijn als alleen het toeval in het spel is;
- (c) mag het statistische verband tussen X en Y niet ontstaan zijn doordat een derde variabele die samenhang te weeg brengt."

Bij causale vraagstellingen geldt dat de voorkeur moet worden gegeven aan een experiment als onderzoeksontwerp (Swanborn, 1987: 96). De grote kracht van een experiment is dat 'randomisering' kan worden toegepast. Dit houdt in dat eenheden volgens toeval (aselect, at random) worden toegewezen aan een experimentele groep en een controle groep. Daarmee wordt bereikt dat de experimentele en de controlegroep op alle bekende en onbekende variabelen slechts volgens een toevalsverdeling van elkaar verschillen (Swanborn, 1987: 239). De beide groepen zijn dan op allerlei variabelen zo veel mogelijk gelijk. Daarmee bestrijden we het hierboven achter (c) genoemde gevaar van derde variabelen die samenhang tussen X en Y teweeg brengen.

Vaak is randomisering echter niet mogelijk. Dat is ook het geval bij het onderhavige onderzoek naar rijkswegen en ruimtelijke ordening. We kunnen lastig een experiment houden waarbij we gemeenten naar toeval verdelen over een groep die wel en een groep die niet te maken zal krijgen met de werking van experimentele onafhankelijke variabele X (bijvoorbeeld de aanwezigheid van een sterke actiegroep vóór aanleg van een rijksweg). Als niet gerandomiseerd kan worden, kunnen toch soms 'quasi-experimenten' worden toegepast. Omdat randomisering achterwege blijft, hebben quasi-experimenten niet de interpretatie-exclusiviteit van echte experimenten (Swanborn, 1987: 256). Voor causale vraagstellingen is dit onderzoeksontwerp daarom alweer wat minder geschikt.

Quasi-experimenten vereisen (net als experimenten) onder meer "a limited number of variables of interest - usually much smaller than the number of data points available" (Yin, 1993: 77). Aan deze voorwaarde kunnen we, gezien de door ons aan het slot van het vorige hoofdstuk onderscheiden variabelen, moeilijk voldoen. Reden waarom voor de onderhavige vraagstelling ook een quasi-experiment als onderzoeksontwerp niet haalbaar lijkt.

Een onderzoeksontwerp dat veel gebruikt wordt voor verklarende vraagstellingen, met name wanneer het om niet experimenteel manipuleerbare variabelen gaat, is dat van de enquête. Om de werking van storende variabelen (causaliteitsvoorwaarde (c) hierboven) bij een enquête onder controle te houden is bijvoorbeeld de techniek van tabelsplitsing mogelijk (Swanborn, 1987: 296). We moeten dan echter wel beschikken over veel onderzoekenheden (Swanborn, 1987: 307). Dat is voor het onderhavige onderzoek een probleem. We hebben slechts weinig onderzoekenheden. Er zijn namelijk naar vermoeden in de onderzoeksperiode te weinig gemeenten geconfronteerd met planologische inpassingsbeslissingen naar aanleiding van plannen van het Rijk om wegen aan te leggen om zinvol tabelsplitsing toe te passen.

Nu een experiment, quasi-experiment en enquête als onderzoeksontwerp niet haalbaar lijken, moeten we constateren dat de voor causale vraagstellingen gebruikelijke onderzoeksontwerpen buiten beeld verdwijnen. Dat betekent dat we 'harde' verklarende pretenties in het onderhavige onderzoek moeten laten varen.

Bij, zoals in dit onderzoek, het bestaan van een beperkt aantal 'historische' onderzoekseenheden lijkt wel een 'case studie' als onderzoeksontwerp in aanmerking te komen. Hutjes en Van Buuren bijvoorbeeld geven in hun boek *De gevalsstudie* aan dat de "strategie" van de gevalsstudie adequaat is als het aantal te onderzoeken eenheden klein is in verhouding tot het aantal te onderzoeken factoren. Daarnaast noemen zij de gevalsstudie adequaat als het verschijnsel moeilijk te isoleren is uit zijn omgeving, omdat de grenzen tussen verschijnsel en omgeving niet duidelijk zijn (Hutjes en Van Buuren, 1992: 23). Beide aspecten zijn van toepassing op het onderzoek naar planologische inpassing van rijkswegentracé's door Nederlandse gemeenten.

Probleem is echter dat de in de sociale wetenschappen veel gebruikte 'case studie' als onderzoeksontwerp voor het doen van onderzoek naar causale verbanden over het algemeen niet hoog wordt aangeslagen (Swanborn, 1987: 317; Baarda en De Goede, 1990: 100). Het aantal eenheden wordt te klein geacht om verantwoorde uitspraken over causale verbanden te kunnen doen. Op basis van de score van de onderzochte eenheid (of paar eenheden) op een (groot) aantal variabelen is men wellicht geneigd te denken oorzaak en gevolg te hebben gevonden; dit kan echter bedrieglijk zijn aangezien allerm minst vaststaat dat is voldaan aan de drie causaliteitsvoorwaarden waarmee deze paragraaf startte.

Het bezwaar tegen de case-studie als onderzoeksontwerp voor onderzoek naar causale verbanden neemt niet weg dat in de onderzoekspraktijk regelmatig cases worden gebruikt bij de beantwoording van causale vraagstellingen. Volgens sommigen is het dan ook wel mogelijk om met cases bepaalde verschijnselen te verklaren. Hutjes en Van Buuren stellen dat de intensieve bestudering van het onderzochte verschijnsel en de situatie waarin het optreedt het mogelijk maken het verschijnsel te verklaren vanuit die context (Hutjes en Van Buuren, 1992: 55). Sommigen menen zelfs dat kwalitatieve studies zeer wel geschikt zijn voor het vinden van causale relaties (bijv. Huberman en Miles, 1994). Het is dan echter telkens wel de vraag of men onder causaliteit het voldoen aan de eerder genoemde drie causaliteitsvoorwaarden verstaat, of dat men causaliteit anders opvat.

Als we kijken naar de causaliteitsopvatting van Miles en Huberman, dan blijkt inderdaad dat zij menen dat voor "human events and meanings, actions and intentions" (...) "(W)e cannot unthinkingly apply his (Hume's, aangezien Hume als grondlegger van de drie causaliteitsregels wordt beschouwd, F.H.) three rules, but have to work specifically and concretely" (Miles en Huberman, 1994: 146). Zij komen vervolgens tot de volgende vijf "features of causality" die door hen worden besproken: Local emphasis, causal complexity, temporality, retrospection en variables and processes (Miles en Huberman, 1994: 146, 147). In een samenvattende alinea komen zij tot de volgende uitspraken over kwalitatieve analyse en causaliteit (Miles en Huberman, 1994: 147) (cursivering door Miles en Huberman).

"We consider qualitative analysis to be a very powerful method for assessing causality. Let's look at the features of causality we have identified. Qualitative analysis, with its close-up look, can identify *mechanisms*, going beyond sheer association. It is unrelentingly *local*, and deals well with the *complex* network of events and processes in a situation. It can sort out the *temporal* dimension, showing clearly what preceded what, either through direct observation or *retrospection*. It is well equipped to cycle back and forth between *variables* and *processes* - showing that "stories" are not capricious, but include underlying variables, and that variables are not disembodied, but have connections over time."

Recht doende aan de "features of causality" hebben Miles en Huberman diverse "displays" ontworpen, waarmee verklaringen kunnen worden beargumenteerd. Dergelijke displays zijn er voor enkelvoudige en voor meervoudige case-studies. Niet alleen Miles en Huberman hebben technieken voor analyse van cases bij een causale vraagstelling ontworpen. In de volgende paragraaf worden enkele 'technieken van causale case-analyse' vergeleken op hun geschiktheid voor de beantwoording van de vraagstelling van het onderhavige onderzoek.

5.2 Enkele technieken voor causale case-analyse

Een keuze voor de case-studie als onderzoeksontwerp, zegt nog niet veel over de te gebruiken analyse-techniek 'binnen' dat onderzoeksontwerp (vgl. Huberts en De Vries, 1995: 60). Er moet een keuze worden gemaakt uit het aanbod van analyse-technieken. Voor de beantwoording van de vraagstelling van dit onderzoek, zal de keuze gemaakt moeten worden uit het aanbod van causale case-analysetechnieken. In deze paragraaf worden enkele technieken voor analyse van cases bij een causale vraagstelling vergeleken. Dat gebeurt met het oog op geschiktheid van die technieken voor de beantwoording van de vraagstelling van dit onderzoek. De technieken heten: pattern-matching, explanation building, factor theory en case-ordered predictor-outcome matrix. Het zijn alle vier technieken die starten met een of andere vorm van voorgedefinieerd concept (bijvoorbeeld een patroon of theoretische uitspraak). Dat betekent dat bijvoorbeeld de 'grounded theory'-benadering van Glaser en Strauss (waarover Wester, 1987: 45 e.v.) waarmee in beginsel ook getracht zou kunnen worden de onderzoeksvraag te beantwoorden, buiten beschouwing blijft.

Yin noemt in zijn bekende boek *Case study research: design and methods* (Yin, 1989) twee manieren om met cases tot verklarende uitspraken te komen: "pattern-matching" en "explanation-building". In zijn latere boek *Applications of case study research* (Yin, 1993) voegt hij daar een derde aan toe: "factor theory". De techniek van de "case-ordered predictor-outcome matrix" is afkomstig uit Miles en Huberman's *Qualitative data analysis* (Miles en Huberman, 1994). Allevier de wijzen om tot causale uitspraken te komen worden hieronder kort belicht.

(1) Pattern-matching

Bij pattern-matching (Yin, 1989: 109) start de onderzoeker met het formuleren van een patroon. Het patroon voorspelt de waarde van bepaalde variabelen. Ook is het mogelijk dat de onderzoeker start met een aantal alternatieve patronen. De gegevens die door een case worden geleverd worden vervolgens vergeleken met het voorspelde patroon. In zijn boek uit 1993 wijst Yin er op dat pattern-matching technieken gebruikt kunnen worden voor het toetsen van verklarende theorieën (Yin 1993: 19). Het patroon wordt dan afgeleid uit een verklarende theorie, of, nog beter, er worden elkaar uitsluitende patronen afgeleid uit rivaliserende theorieën (Yin, 1993: 39). Vervolgens wordt vergeleken welke van de theoretische patronen het beste 'matcht' met de empirische gegevens die door de case worden geleverd. Op deze wijze kunnen de 'achter' de patronen liggende verklarende theorieën worden getoetst. Yin onderscheidt verder nog een aantal varianten van toepassing van de pattern-matching techniek (Yin, 1993: 92).

Pattern-matching is echter niet zo eenvoudig als het wellicht lijkt. Er zijn minstens drie complicaties bij het gebruik van pattern-matching. In de eerste plaats wijst Yin er op dat de "state of the art" zodanig is dat pattern-matching procedures nog geen precieze vergelijkingen met zich brengen. Bij de vergelijking tussen het voorspelde en het feitelijke patroon is het onwaarschijnlijk dat kwantitatieve of statistische criteria kunnen worden gebruikt (Yin, 1989: 112). Dat betekent dat de onderzoeker voorzichtig moet zijn met zijn bewering dat de patronen (al dan niet) 'matchen'. In de tweede plaats kunnen als het voorspelde patroon en het empirische patroon overeenkomen niet direct causale gevolgtrekkingen worden gemaakt. Men zal daartoe nog wel "certain threats to the validity of this logic" (Yin, 1989: 110) moeten uitschakelen, zoals de aanwezigheid van alternatieve verklaringen. In de derde plaats gaat pattern-matching uit van een patroon van gebeurtenissen die a priori uit een theorie worden afgeleid. Nog beter is het als er meer, elkaar uitsluitende, patronen uit rivaliserende theorieën kunnen worden afgeleid. Pattern-matching veronderstelt derhalve het kunnen formuleren van een of meer patronen aan de hand van een of meer theorieën. Als er geen verklarende theorie voorhanden is, is het gebruik van deze techniek niet goed mogelijk: "Unfortunately, viable explanatory theories do not always exist for the topics covered by case studies, so you cannot always use this approach" (Yin, 1993: 19). Voor het onderhavige onderzoek naar rijkswegen en ruimtelijke ordening is een bruikbare theorie over gemeentelijk planologisch gedrag bij rijkswegenaanleg niet direct voorhanden en lijkt het ook overigens dat er nog te weinig kennis is om patronen a priori te kunnen formuleren. Reden waarom in dit onderzoek wordt afgezien van het hanteren van pattern-matching technieken.

(2) Explanation-building

Bij explanation-building (Yin, 1989: 113) is de verklaring het resultaat van een serie iteratieve handelingen. De onderzoeker start hier met een theoretische uitspraak over beleid of sociaal gedrag. De resultaten van een initiële case worden vervolgens verge-

leken met de uitspraak. Daarna wordt de uitspraak herzien. De volgende stap is dat andere details van de case worden vergeleken met de herziening. Vervolgens wordt weer de uitspraak herzien. De herziene uitspraak wordt daarna vergeleken met de feiten van een tweede, derde of meer cases. Dit proces wordt meerdere keren herhaald. Op deze manier groeit geleidelijk een verklaring.

Helaas is explanation-building een techniek die, in operationele termen, slecht is gedocumenteerd (Yin, 1989: 114). Overigens moet men bij explanation-building, net als bij pattern-matching, rivaliserende verklaringen zien te ondervangen. Afgezien hiervan wijst Yin er op dat deze analyse-methode vol van gevaren is (Yin, 1989: 115). Zo bestaat het gevaar dat de onderzoeker gedurende het iteratieve proces wegschuift van het oorspronkelijke doel van het onderzoek. Deze omstandigheden maken explanation-building een minder aantrekkelijke wijze van onderzoek.

(3) Factor theory

De derde manier die Yin onderscheidt om tot verklarende uitspraken te komen is het gebruik van "factor theory" (Yin, 1993: 15). Hierbij wordt gestart met het samenstellen van een lijst van onafhankelijke variabelen. Kenmerkend voor factortheorie is dat de onafhankelijke variabelen niet zijn ondergebracht in een samenhangend causaal model. Vervolgens wordt bepaald welke van de onafhankelijke variabelen het hoogst correleren met de afhankelijke variabele. De onafhankelijke variabelen die het hoogst correleren worden beschouwd causaal gerelateerd te zijn aan de afhankelijke variabele.

De sterke kanten van het gebruik van cases bij factortheorie zijn dat de factoren (onafhankelijke variabelen) in de diepte onderzocht kunnen worden en dat de gegevensverzameling omtrent de factoren vanuit verschillende bronnen kan plaatsvinden. Zou men een enquête als onderzoeksontwerp gebruiken om bepalende factoren op te sporen, dan zou men moeten afzien van onderzoek in de diepte naar de factoren en ook moeilijk gegevens over de factoren vanuit verschillende bronnen kunnen samenbrengen.

Bij een evaluatie van door hem verricht onderzoek naar vestigingsfactoren van high-tech firma's komt Yin tot een aantal minpunten van het gebruik van factortheorie (Yin, 1993: 16). In de eerste plaats kon geen causaal begrip worden ontwikkeld betreffende het feitelijke besluitvormingsproces van een firma over het besluit om te verplaatsen. In de tweede plaats konden de factoren niet in volgorde van belangrijkheid worden gezet. In de derde plaats konden mogelijke interacties tussen de factoren niet worden vastgesteld, evenmin als vastgesteld kon worden of de factoren deel uitmaakten van dezelfde, meer algemene factor.

Yin beschouwt het werken met factortheorie niet als de meest gewenste manier om tot causale uitspraken te komen. Aan de andere kant, als er geen verklarende theorie voorhanden is (waarbij pattern-matching technieken gebruikt kunnen worden), is men al snel aangewezen op factortheorie (Yin, 1993: 15).

(4) Case-ordered predictor-outcome matrix

Een laatste hier te behandelen techniek voor causale case-analyse is Miles en Huberman's 'case-ordered predictor-outcome matrix' (Miles en Huberman, 1994: 213 e.v.). Deze techniek lijkt beter dan de vorige drie hanteerbaar voor beantwoording van de gestelde onderzoeksvraag en wordt daarom wat uitgebreider besproken. De case-ordered predictor-outcome matrix gaat uit van dezelfde principes als de hierboven genoemde factor theory. Een verschil is dat factor theory meer variabelen-geïntereerd is en de case-ordered predictor-outcome matrix meer case-geïntereerd.

Eerst iets over de door Miles en Huberman gebruikte begrippen 'display' en 'matrix'. Een display is een visuele vorm waarin informatie systematisch wordt gepresenteerd, zodat de gebruiker conclusies kan trekken en benodigde actie kan ondernemen. Miles en Huberman gebruiken een display als tegenhanger van uitgebreide, ongereduceerde tekst in de vorm van case-studie-rapporten, waarvan zij beweren dat die een zwakke en onhandelbare vorm van gegevensweergave is. Zulke geschreven tekst is lastig voor analisten omdat ze verspreid is over vele pagina's en omdat het niet gemakkelijk als een geheel is te zien. Het is meer volgtijdelijk dan gelijktijdig, wat het moeilijk maakt om naar twee of drie variabelen tegelijkertijd te kijken. Het is meestal zwak geordend en kan erg omvangrijk zijn, zelfs overbelastend. Het zorgvuldig vergelijken van meerdere uitgebreide teksten is daarnaast erg lastig (Miles en Huberman, 1994: 91). Displays daarentegen, bieden betere mogelijkheden voor het trekken en verifiëren van geldige conclusies, omdat een display samenhangend is geordend om zorgvuldige vergelijkingen mogelijk te maken, verschillen te ontdekken, patronen en thema's op te merken, trends te zien, enzovoorts (Miles en Huberman, 1994: 92). Displays kunnen op verschillende manieren 'gevuld' worden: met korte stukken tekst, citaten, woordgroepen, waarderingen, symbolische figuren, pijlen enzovoorts. Displays, tenslotte, vallen uiteen in twee groepen, die van de matrices en die van de netwerken. Een matrix kent rijen en kolommen, een netwerk bestaat uit een serie knopen met verbindingen daartussen (Miles en Huberman, 1994: 93).

Miles en Huberman omschrijven een predictor-outcome matrix als "a multivariate prediction mode, taking those predictor or antecedent variables that we have good reason to believe are contributing to outcomes, and assessing their separate and combined effects" (Miles en Huberman, 1994: 213). Kort samengevat worden bij een predictor-outcome matrix cases gerangschikt op de waarde van een afhankelijke variabele ('het gevolg') en worden voor elke case data gegeven voor de onafhankelijke variabelen ('de oorzaken') waarvan verwacht wordt dat zij de belangrijkste bepalers zijn van de afhankelijke variabele. Het principe hierachter is eerder verklarend dan beschrijvend; we willen zien of de onderscheiden onafhankelijke variabelen de afhankelijke variabele voorspellen of verklaren (Miles en Huberman, 1994: 213). Deze auteurs bevelen het gebruik van een case-ordered predictor-outcome matrix aan, als we willen zien hoe verschillende factoren samen functioneren in relatie tot verschillende waarden van de afhankelijke variabele. Het is een op variabelen georiënteerde analysetechniek, maar bewaart de configuratie van variabelen voor iedere case (p. 217).

Het werken met een case-ordered predictor-outcome matrix betekent dat we voor elke case bepalen welke waarde de afhankelijke variabele heeft. Miles en Huberman geven hiervoor enkele aanwijzingen en benadrukken dat "the qualitative researcher has to define decision rules and march the data through them to be sure the ordering is not being skewed in the direction of a favoured insight of arresting empirical cluster" (p. 214). Ook voor de onafhankelijke variabelen moet natuurlijk worden aangegeven welke waarden zij kunnen aannemen. De variabelen zullen dus moeten worden geoperationaaliseerd. Het ligt overigens voor de hand dat voor het kiezen van de onafhankelijke variabelen die in beschouwing worden genomen, aansluiting wordt gezocht bij eerder onderzoek dat factoren heeft aangewezen als bepalers van het verschijnsel waarin we zijn geïnteresseerd.

Als de onderzochte cases zijn gegroepeerd op de waarde van de afhankelijke variabele en als de waarden van de onafhankelijke variabelen in de matrix zijn ingevuld, kunnen eerste conclusies worden getrokken door per kolom na te gaan of er samenhang is tussen de waarden van de desbetreffende onafhankelijke variabele en de waarde van de afhankelijke variabele. (Iedere kolom van de uiteindelijke matrix geeft de waarden aan van een bepaalde variabele over alle cases.) Daarna kunnen kolommen onderling worden vergeleken en gecontrasteerd. In aansluiting hierop kan de analyse verschillende vormen aannemen, die door Miles en Huberman met voorbeelden worden ondersteund. Uiteindelijk kan de analyse verschuiven van een voornamelijk variabele-georiënteerde aanpak naar een case-georiënteerde aanpak: "We're finding configurations of variables that show us families of cases" (Miles en Huberman, 1994: 216). Zij bevelen aansluitend aan "to look at the empirical validity of a prediction by confronting a supposedly "elegant" pattern of co-variation with the grounded local patterns actually observed in the case reports. If no case has a configuration that fits the prediction cluster, that cluster is hollow and the prediction is baseless" (p. 217).

Als een vervolg op de analyse zoals die plaatsvindt met een predictor-outcome matrix is het volgens Miles en Huberman mogelijk een 'causaal model' te bouwen. Bij een causaal model worden de variabelen, op basis van multiple-case analyses, bijeengebracht in een netwerk, met tussen de variabelen causale verbindingen (Miles en Huberman, 1994: 222 e.v.).

Al met al lijkt de analyse van cases met een predictor-outcome matrix voor het onderhavige onderzoek het meest vruchtbaar van de vier genoemde technieken voor causale case-analyse, zeker nu we (in hoofdstuk 4) uit eerdere studies een aantal factoren hebben weten te identificeren waarvan verwacht wordt dat ze planologische inpassingsbeslissingen van gemeenten bepalen. De vraagstelling van het onderzoek 'Rijkswegen en ruimtelijke ordening' zal dan ook met behulp van deze techniek worden beantwoord.

De gedachtlijn van Miles en Huberman volgend is een eerste, uiteraard nog 'lege', matrix te maken (figuur 5 'Lege' verzamelstaat: score van cases op de variabelen; cases ongeordend). De onafhankelijke variabelen waarop de cases zullen worden gescoord zijn de onafhankelijke variabelen die in hoofdstuk 4 zijn geïdentificeerd. Het zijn de factoren waarvan wordt verwacht dat zij het gemeentelijk planologisch inpassingsgedrag bepalen bij rijkswegenaanleg. De afhankelijke variabele is 'planologische

inpassing'. Deze matrix vormt (in ingevulde vorm) het startpunt van een cross-case analyse.

5.3 Meervoudige case-studie als onderzoeksontwerp

Het onderzoek naar planologische besluitvorming bij rijkswegenaanleg wordt in dit onderzoek niet ingericht als een enkelvoudige, maar als een meervoudige case-studie. Hierover kunnen twee vragen worden gesteld. (a) Waarom wordt de vraagstelling van dit onderzoek niet beantwoord met behulp van de analyse van één case, maar met behulp van de analyse van meer cases? (b) En waarom worden, als er meer cases worden onderzocht, niet alleen cases onderzocht waar planologische inpassing plaatsvond, maar ook cases waar dat juist niet het geval was?

Eerst het antwoord op vraag (a). Hoe meer cases we bestuderen, hoe beter het gevaar van concluderen op basis van niet-representatieve cases wordt beteugeld (Miles en Huberman, 1994: 265). Met "niet-representatief" wordt bedoeld: niet-representatief voor de besluitvorming over planologische inpassing van rijkswegen in Nederland. Het doel van deze studie is immers niet alleen gelegen in het bieden van een verklaring voor de planologische besluitvorming in één of meer 'individuele' cases, maar strekt ertoe om 'voorbij' individuele cases verklarende uitspraken te doen over de planologische besluitvorming over rijkswegen in Nederland. De te onderzoeken cases fungeren als (beredeneerde) steekproef uit de populatie van gemeenten die betrokken zijn bij planologische besluitvorming over rijkswegen. Derhalve geldt hier als uitgangspunt: hoe meer cases, hoe beter de controle op de betrouwbaarheid van de resultaten (vgl. Swanborn, 1994: 327).

Vervolgens het antwoord op vraag (b). Om uitspraken te kunnen doen over de factoren die planologische inpassing bepalen, dienen we in het onderzoek zowel cases te betrekken waarin planologische inpassing plaatsvond, als cases waarin planologische inpassing niet plaatsvond. Zouden we volstaan met een analyse van cases waarin planologische inpassing plaatsvond, dan kunnen we niet uitsluiten dat de na analyse door ons als veroorzakers aangewezen variabelen de zelfde waarden hebben bij (niet onderzochte) cases waarin geen planologische inpassing plaatsvond. We hebben om deze reden cases nodig met verschillende waarden van de afhankelijke variabele 'planologische inpassing'.

Het is, met andere woorden, de verwachting dat het betrekken in het onderzoek van meer cases, die bovendien contrasteren, meer vertrouwen geeft in de bevindingen. Meer concreet: verwacht wordt dat de generaliseerbaarheid van de bevindingen en de diepte van de verklaring beter zijn bij de bestudering van meer dan één case.

Miles en Huberman (1994: 29) verwoorden het als volgt. "By looking at a range of similar and contrasting cases, we can understand a single-case finding, grounding it by specifying *how* and *where* and, if possible, *why* it carries on as it does. We can

strengthen the precision, the validity, and the stability of the findings. (...) If a finding holds in one setting and, given its profile, also holds in a comparable setting but does not in a contrasting case, the finding is more robust". Yin legt in zijn boek *Applications of case study research* nogal nadruk op "using rivals as a means of quality control" (Yin, 1993: 112,113). Yin spoort het gebruik van rivaliserende theorieën, hypothesen of situaties in een en dezelfde case-studie aan om vertekening in (onder meer) data-analyse te voorkomen.

De inrichting van de onderhavige studie tracht te voldoen aan deze aansporingen, in die zin dat rivaliserende situaties in het onderzoek zullen worden betrokken. De vraagstelling van het onderzoek voert ons er toe om situaties (cases) te onderzoeken die op de waarde van de afhankelijke variabele (planologische inpassing) verschillen. Het onderzoek beperkt zich derhalve niet tot 'geslaagde' gevallen van planologische inpassing, maar onderzoekt ook de 'tegengestelde' situatie waarin planologische inpassing achterwege bleef. Meer precies: we nemen niet alleen de waarden van de onafhankelijke variabelen bij 'geslaagde' planologische inpassing in beschouwing, maar ook de waarden van die variabelen in de tegengestelde situatie waarbij planologische inpassing achterwege bleef. Door deze strategie van "(S)earching deliberately for confirming and disconfirming cases" (Miles en Huberman, 1994: 28) wordt getracht een 'robuust' antwoord te geven op de vraag welke factoren planologische inpassing bepalen.

De aan het slot van hoofdstuk 4 geïdentificeerde factoren sluiten aan bij het in de vorige alinea geschrevene over het 'bereik' van het onderzoek. De factoren betreffen in principe alle gevallen van planologische besluitvorming door gemeenten bij rijkswegenaanleg in Nederland in de periode tussen inwerkingtreding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (1 aug. 1965) en de inwerkingtreding van de Tracéwet (1 jan 1994).

De factoren richten zich, zoals gezegd, op alle gevallen van gemeentelijke planologische beslissingen over rijkswegen. Het gaat dus niet enkel om de opstelling van *tegenwerkende* gemeenten te verklaren, niet alleen om enkele algemeen bekende *spectaculaire* gevallen (bijvoorbeeld Amelisweerd). Ook de 'normale' gevallen worden door de factoren bestreken.

Hiermee wordt tevens getracht te voldoen aan het methodologische streven om uitspraken zo min mogelijk te beperken met betrekking tot het aantal eenheden, de periode en de plaats waarop de uitspraak betrekking heeft (vgl. Bruinsma, 1992: 142). Immers, hoe groter het aantal eenheden waarover iets wordt beweerd, des te hoger is het informatie-gehalte van onze uitspraken.

5.4 Case-beschrijvingen

De cases zullen worden beschreven in termen van de aan het slot van hoofdstuk drie onderscheiden factoren. Deze factoren bepalen de prioriteit van de gegevensverzameling (Hutjes en Van Buuren, 1992: 24; Yin, 1993: 21,22) ofwel de blik waarmee de cases worden bekeken. 'Een case-studie doen' zegt immers op zich nog niets specifiek over de vraag *wat* wordt onderzocht en *wat niet* wordt onderzocht van alle gebeurtenissen rondom het verschijnsel waarin we zijn geïnteresseerd. De onderscheiden

factoren (onafhankelijke variabelen) hebben de functie van a priori geformuleerde selectiecriteria voor de gegevens van het verschijnsel waarin we zijn geïnteresseerd. Het is zeer wel mogelijk dat in een case niet alle van tevoren onderscheiden factoren die het planologisch inpassingsgedrag van gemeenten verwacht worden te bepalen tegelijkertijd aanwezig zijn. Aan de andere kant sluit het vooraf benoemen van relevante factoren niet uit dat er andere dan de benoemde factoren bepalend zijn voor het gemeentelijk planologisch gedrag. Op het moment vóórdat de eigenlijke case-studies starten bestaat wel het vermoeden dat alléén de onderscheiden factoren bepalend zijn voor het gemeentelijk planologisch gedrag. Dat vermoeden is gebaseerd op de identificatie van factoren zoals die in hoofdstuk 4 heeft plaatsgevonden. In dat hoofdstuk hebben we immers op grond van een inventarisatie van bestaande literatuur en jurisprudentie geconcludeerd welke factoren naar verwachting bepalend zijn voor gemeentelijk planologisch gedrag bij plannen voor rijkswegenaanleg. Op grond van die literatuur en jurisprudentie wordt bijvoorbeeld de grootte van een gemeente niet relevant geacht en daarom ook niet expliciet in het onderzoek betrokken²². Het onderzoek vindt derhalve plaats onder de assumptie dat het variabelensysteem gesloten is; alle relevant geachte factoren worden in het onderzoek betrokken. Mochten zowel de gemeenten die tot planologische inpassing zijn overgegaan, als de gemeenten die niet tot planologische inpassing zijn overgegaan hetzelfde scoren op alle a priori onderscheiden onafhankelijke variabelen, dan is er alle aanleiding om te concluderen dat andere factoren het gemeentelijk inpassingsgedrag bepalen. Zo ver zijn we echter nu nog niet. De a priori benoemde onafhankelijke variabelen dienen eerst voor de structurering van de data-verzameling en moeten voorkomen dat de case-beschrijvingen verzanden in een oneindig verzamelproces van gegevens (Yin, 1993: 24).

5.5 Case-selectie criteria

In deze paragraaf wordt eerst verduidelijkt *wat* in dit onderzoek nu *de cases* vormen. Daarna worden enkele criteria voor case-selectie besproken.

Hutjes en Van Buuren beklemtonen in *De Gevalsstudie* dat de afbakening van het geval als onderzoekseenheid direct afhankelijk is van de inhoudelijke probleemstelling van het onderzoek: de vraagstelling en het conceptuele model. Zij stellen voorts: "Een misverstand dat daaruit gemakkelijk kan ontstaan, is dat het geval identiek zou zijn met de centrale eenheid van het conceptuele model. Dat kan inderdaad zo zijn, maar is vaak ook niet het geval" (Hutjes en Van Buuren, 1992: 49). Ook Swanborn stelt: "We moeten (...) duidelijk onderscheiden tussen het centrale te bestuderen *verschijnsel*, en de 'dragers' van dat verschijnsel, de eenheden waarbij we dat verschijnsel bestuderen" (Swanborn, 1996: 17).

²² Dat neemt niet weg dat achteraf, dat wil zeggen als de cases zijn geordend naar de waarden van de afhankelijke variabele planologische inpassing, een bewerking zou kunnen worden uitgevoerd waarbij planologische inpassing in relatie wordt gebracht met de variabele 'gemeentegrootte'.

Ook in *Rijkswegen en ruimtelijke ordening* moeten we onderscheid maken tussen het verschijnsel en de onderzoekseenheid (de case). Het verschijnsel waarin we zijn geïnteresseerd (tevens zijnde de centrale eenheid van de vraagstelling) is het planologisch gedrag van *gemeenten* bij rijkswegenaanleg. De eenheden waarbij we dat verschijnsel bestuderen (de cases) worden gevormd door de *bestemmingsplangebieden* binnen die gemeenten. De cases worden dus niet gevormd door de tracés, of door de gemeenten. Het zijn de bestemmingsplangebieden die de cases zijn.

Deze studie wil uitspraken doen over het planologische gedrag van Nederlandse gemeenten die met concrete plannen voor rijkswegenaanleg zijn geconfronteerd. Uit deze voorraad van gemeenten wordt een aantal gemeenten gehaald, waarbinnen bestemmingsplangebieden als case kunnen dienen. Om de onderzoeksvraag deugdelijk te kunnen beantwoorden moet bij de case-selectie nog wel met een aantal criteria rekening worden gehouden. Naast een aantal 'theoretische' selectie-criteria (a t/m e), wordt een tweetal meer praktische selectie-criteria (f en g) gehanteerd.

(a) Zo min mogelijk beperkingen

Als uitgangspunt dient dat de verzameling cases waaruit gekozen kan worden zo min mogelijk wordt beperkt met betrekking tot het aantal, de periode en de plaats. Dit uitgangspunt komt voort uit het methodologische streven dat reeds in paragraaf 5.3 is verwoord: hoe groter het aantal eenheden waarover iets wordt beweerd, des te groter is de kans dat de uitspraak wordt weerlegd. Wat betreft het *aantal* cases dat in het onderzoek kan worden betrokken gelden geen theoretische beperkingen. Integendeel: hoe meer cases, hoe beter (zie ook sectie e van deze paragraaf). Wat het aantal cases betreft gelden alleen praktische grenzen van tijd, geld en energie. Wat de *periode* betreft moeten we een beperking invoeren; alleen cases uit de onderzoeksperiode komen voor onderzoek in aanmerking (zie hierover verder sectie c). Deze periode is echter behoorlijk ruim: bijna dertig jaar. Wat *plaats* betreft, gelden er voor de cases geen beperkingen; de factoren waarvan verwacht wordt dat ze gemeentelijke planologische besluitvorming bepalen gelden voor geheel Nederland.

(b) 'Nieuwe' cases

Er is een methodologische regel die zegt dat het materiaal dat als waarnemingsondergrond voor de vorming van hypothesen heeft gediend, niet mag worden gebruikt als materiaal om die hypothesen aan te toetsen. Een hypothese dient aan nieuw materiaal te worden getoetst (vgl. De Groot, 1968: 45). Op soortgelijke wijze mag in het empirische deel van het onderhavige onderzoek geen gebruik worden gemaakt van de cases die door de auteurs van de literatuur over planologische inpassing bij rijkswegen in hoofdstuk 4 zijn genoemd als basis van hun uitspraken over gemeentelijk planologisch gedrag (vgl. ook Yin, 1993: 6). Die cases zijn immers gebruikt voor de identificatie van factoren waarvan wordt verwacht dat zij planologische inpassing bepalen. Het zou onzuiver zijn de werking van die factoren te toetsen aan de cases die als

grondslag voor de identificatie van die factoren hebben gediend. Voor zover de auteurs hun oordeel over gemeentelijke inpassingsbeslissingen niet expliciet baseren op cases, maar bijvoorbeeld op hun ervaring, is er geen reden om cases 'weg te strepen'. Op grond van de methodologische regel vallen wel af de wegen die in de kroonuitspraken van hoofdstuk 4 centraal stonden.

Dat betekent dat de volgende gemeenten niet kunnen worden onderzocht: Nieuw-Ginneken, Breda en Rijsbergen (Rijksweg 58); Utrecht (Rijksweg 27); Zeist (Rijksweg 28); Haarlem - Leiden (Rijksweg 22); Bergen op Zoom, Halsteren, Steenberg, Woensdrecht en Ossendrecht (Rijksweg 4); Borne, Hengelo, Weerselo, Oldenzaal en Losser (Rijksweg 1); Boxtel (Rijksweg 264); Apeldoorn (Rijksweg 50) en tenslotte Schoorl (Rijksweg 9).

(c) *Pré-Tracéwetprocedure*

De verzameling mogelijke cases wordt verder beperkt doordat dit onderzoek zich uitstrekt over de pré-Tracéwetprocedure. In aanmerking komen derhalve alleen gemeenten die in de onderzoeksperiode, die loopt van 1965 tot 1994, met planologische besluitvorming over een rijksweg werden geconfronteerd. Deze periode kan worden uitgebreid tot na 1994, als (ingevolge overgangsrecht) na 1994 voor een tracé de pré-Tracéwetprocedure geldt.

Beslissend, wat het tijdsaspect betreft, is dus de periode waarin de gemeentelijke *planologische besluitvorming* over de weg plaatsvindt. Dat een weg *feitelijk* pas na 1994 wordt aangelegd doet niet ter zake.

De periode 1965 - 1994, tussen inwerkingtreding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de inwerkingtreding van de Tracéwet, vormt wat rijkswegenaanleg betreft een eenheid, waarin de formele juridisch-bestuurlijke verhoudingen een constante vormen. Verklaringen van het planologisch gedrag van gemeenten kunnen daarmee niet toegeschreven worden aan wijziging van de formele spelregels, zoals toekenning van nieuwe bevoegdheden aan een actor.

(d) *Concrete tracés*

Een volgende beperking van de te kiezen cases wordt ingegeven door de 'concreetheid' van de planologische besluitvorming. Alleen gemeenten die geconfronteerd worden met tracés die gezien hun concreetheid en uitvoeringstermijn 'dicht bij' zijn, komen voor onderzoek in aanmerking. De gemeentelijke planologische besluitvorming op bestemmingsplanniveau vereist namelijk een zekere mate van gedetailleerdheid van het tracé. Het moet derhalve gaan om tracés die opgenomen zijn als alternatief in een tracénota of om tracés die reeds zijn vastgesteld door de minister van Verkeer en Waterstaat. Niet in aanmerking voor selectie komen gemeenten waarvan het grondgebied betrokken is bij tracés die planologisch nog 'ver weg' zijn; bijvoorbeeld tracés die enkel in het projectenoverzicht van het Structuurschema Verkeer en Vervoer zijn opgenomen.

(e) *Selectie op basis van verschillende waarden van de afhankelijke variabele*

Hierboven, in paragraaf 5.3, is uiteengezet dat om uitspraken te kunnen doen over de factoren die planologische inpassing bepalen, we in het onderzoek cases dienen te betrekken met verschillende waarden van de afhankelijke variabele planologische inpassing. Dit principe van selectie van cases op basis van maximalisering van variatie in de afhankelijke variabele is echter niet van kritiek ontbloeit. Zo heeft Swanborn gewezen op een aantal bezwaren van dit principe. Hij deed dit aan de hand van een voorbeeld van een onderzoek waarin zowel enkele succes-cases als enkele misluktings-cases zijn betrokken (Swanborn, 1994). In dat voorbeeld heeft aldus selectie van cases plaatsgevonden op basis van maximalisering van variatie in de afhankelijke variabele. Swanborn omschrijft het grote nadeel van selectie van cases op de afhankelijke variabele als volgt. "Door succesvolle van mislukte cases te onderscheiden, construeert men in feite twee groepen die contrasteren op een aantal oorzaken tegelijk; het resultaat is dat die oorzaken nauwelijks uit elkaar geplozen kunnen worden; de onafhankelijke variabelen zijn hopeloos 'confounded'. We beschrijven dan hoogstens enerzijds situaties waarin een aantal factoren tegelijk als 'positief' gelden, en enkele andere situaties waarvoor het omgekeerde geldt. Maar inzicht in de relatieve sterkte van deze oorzaken, in hun onderlinge verwevenheid en mogelijke interacties, kunnen we hoe dan ook niet verwerven".

Miles en Huberman zijn wat dit betreft veel minder pessimistisch. Voorop gesteld zij, dat zij inderdaad adviseren om een case-ordered predictor-outcome matrix te gebruiken "when you want to see how several contributing factors function *together* in relation to different levels of a criterion measure" (Miles en Huberman, 1994: 217; cursivering Miles en Huberman, F.H.). Anderzijds geven zij aan de hand van een voorbeeld aan dat het mogelijk is om uitspraken te doen over het gewicht van de verschillende onafhankelijke variabelen (Miles en Huberman, 1994: 223). Voorts melden zij in dit verband (Miles en Huberman, 1994: 237; cursivering van Miles en Huberman, F.H.): "Unlike path-analytic models, our networks have no regression coefficients to show how important any substream (two or more connected variables) is. We do, however, have the *narrative*, which usually tells the reader which factors count most and which relationships are especially meaningful". Miles en Huberman hier volgend lijkt het vooralsnog niet onverantwoord om de case-selectie mede te doen plaatsvinden op verschil in waarden van de afhankelijke variabele.

Niet alleen variatie in de afhankelijke variabele is van belang. Ook variatie in de onafhankelijke variabelen is van belang. Om een factor als oorzaak te kunnen aanwijzen, moet die factor variatie vertonen (Swanborn, 1995: 252). Varieert een factor (bijvoorbeeld verkeerskundig belang) niet over de cases (bijvoorbeeld omdat in alle onderzochte cases het verkeerskundig belang 'groot' is), dan kunnen we deze factor niet als 'veroorzaker' aanwijzen.

Variatie in de onafhankelijke factoren is dus van belang, maar in deze studie niet zozeer voor de case-selectie; de cases worden in dit onderzoek niet geselecteerd met het oog op verschillende waarden van de onafhankelijke variabelen. De vaststelling van variatie in de onafhankelijke variabelen is juist onderdeel van de analyse in deze stu-

die. Mocht blijken dat een onafhankelijke variabele niet varieert over de cases, terwijl de cases wel op de waarde van de afhankelijke variabele variëren, dan kunnen we deze factor niet als bepaler van gemeentelijke planologische inpassing aanwijzen. Omdat er meerdere cases met verschillende waarden van de afhankelijke variabele in het onderzoek worden betrokken, heerst wel de *verwachting* dat (één of meer van) de onafhankelijke variabelen variëren. Zonder die verwachting zou het onderzoek in deze opzet vrij zinloos zijn. De onderzoeksopzet staat met andere woorden open voor variatie in de onafhankelijke variabelen, waardoor we aan een voorwaarde voor causaliteit kunnen voldoen.

(f) Hoe meer cases, hoe beter

Hierboven, in paragraaf 5.3, is reeds aangegeven dat voor deze studie eigenlijk geldt: hoe meer cases, hoe beter. Immers, hoe meer cases, hoe beter het gevaar van concluderen op basis van niet-representatieve cases wordt beteugeld (Miles en Huberman, 1994: 265). De cases in deze studie zijn te beschouwen als (beredeneerde) steekproef uit de populatie bestemmingsplangebieden van gemeenten die betrokken zijn bij de planologische besluitvorming over rijkswegenaanleg. Het is het doel om niet alleen uitspraken te doen over de individuele cases, maar ook over de populatie. Daarom geldt voor de case-selectie als uitgangspunt: hoe meer cases, hoe beter de controle op de betrouwbaarheid van de resultaten (vgl. Swanborn, 1994). Elk bestemmingsplan gebied van een Nederlandse gemeente is, na een tracévaststelling door de minister van Verkeer en Waterstaat in de onderzoeksperiode, een potentiële case. Het aantal cases wordt uiteraard nog wel begrensd door praktische randvoorwaarden bestaande uit beschikbare tijd, geld en energie.

(g) Zelfstandige gemeenten

Buiten het onderzoek vallen in principe gemeenten die in de tijdsperiode van gemeentelijke besluitvorming over een weg zijn samengevoegd door gemeentelijke herindeling. De reden hiervoor is dat naar verwachting de gegevensverzameling (zowel wat schriftelijk documenten als wat interviews betreft) een stuk lastiger zal gaan als het gaat om de besluitvorming door een ooit zelfstandige, maar nu samengevoegde gemeente.

5.6 Verdere case-selectie

Naast de in de vorige paragraaf genoemde criteria voor de selectie van cases, bespreken we in deze paragraaf een aantal verdere criteria voor case-selectie. Het betreft criteria die samenhangen met enige 'tijdsaspecten' van bestemmingsplannen. Niet alle bestemmingsplannen binnen een gemeente komen voor het onderzoek in aanmerking. Drie 'tijdsaspecten' zijn in dit verband van belang: (1) bestemmingsplannen van vóór

de inwerkingtreding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, (2) opeenvolgende bestemmingsplannen, en (3) herzieningen van bestemmingsplannen. Op deze punten wordt in deze paragraaf ingegaan.

Ad 1. In de gemeenten (hoofdstuk 6 e.v.) komen we niet alleen bestemmingsplannen van na de inwerkingtreding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening tegen. Een aantal gemeenten heeft geen actuele plannen voor het buitengebied, maar werkt met een uitbreidingsplan van vóór de inwerkingtreding, dat ingevolge de overgangswetgeving de status van bestemmingsplan heeft. Voor deze uitbreidingsplannen formuleren we hier een regel om te bepalen in hoeverre ze aan het onderzoek deel kunnen nemen.

De bestemmingsplannen (oorspronkelijk: uitbreidingsplannen in hoofdzaak en uitbreidingsplannen in onderdelen, op grond van de Woningwet) van vóór de inwerkingtreding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vallen buiten het onderzoek als het wegtracé in die plannen is opgenomen. Immers, gemeenten die een plan wilden maken voor het gebied waarin (gezien het streekplan) het tracé is gelegen hadden weinig andere keus dan het tracé op te nemen. Dit volgt uit de hiërarchische relatie tussen provinciaal streekplan en gemeentelijke planologische maatregelen onder de werking van de (vóór de Wet op de Ruimtelijke Ordening geldende) Wet houdende voorlopige regeling inzake het Nationale Plan en streekplannen²³. Situaties van hiërarchische gemeentelijke besluitvorming (in dit geval niet sector - facet, maar facet - facet) vallen buiten ons onderzoek (vgl. par. 1.6).

Plannen van vóór de inwerkingtreding van de Wet op de Ruimtelijke Ordening waarin het tracé niet is opgenomen kunnen daarentegen wel worden onderzocht. Immers, gemeenten kunnen al een uitbreidingsplan hebben gehad voordat het tracé in het streekplan werd opgenomen. Als zij na hun planvaststelling geen behoefte meer voelden om een nieuw plan voor dat plangebied te maken, is hun uitbreidingsplan (op grond van de Overgangswet ruimtelijke ordening en volkshuisvesting²⁴) als bestemmingsplan de niet-hiërarchische (sector - facet en facet - facet) periode 1965 - 1994 ingegaan²⁵. Vanaf 1965 kan zo'n bestemmingsplan dus wel aan het onderzoek deelnemen.

Ad 2. Als voor een gebied een bestemmingsplan heeft gegolden, en later een nieuw bestemmingsplan voor (het geheel of een deel van) dat plangebied is vastgesteld, kunnen in principe beide plannen worden gecoörd.

Ad 3. Een laatste aandachtspunt bij de selectie van bestemmingsplannen betreft (gedeeltelijke) *herzieningen* van bestemmingsplannen. Veel gemeenten gaan na verloop van tijd over tot (gedeeltelijke) herziening van een eerder vastgesteld bestemmingsplan. Het is niet altijd zinvol om zowel het eerste als het latere herziene plan te scoren op de waarden van de variabelen. Het is immers aannemelijk dat de 'principiële' dis-

²³ Wet van 28 september 1950 (Staatsblad K 415).

²⁴ Wet van 1 augustus 1964, Staatsblad 1964, 344.

²⁵ Weliswaar bevatte de Wet van 1950 de bepaling dat de gemeentebesturen hun planologische maatregelen binnen een door gedeputeerde staten te bepalen termijn met het streekplan in overeenstemming dienen te brengen, maar met die bepaling is maar weinig ervaring opgedaan (vgl. Commissie inzake karakter en inhoud van het streekplan in Nederland, 1958: 39).

cussie binnen de gemeente over de weg in het kader van het eerdere bestemmingsplan is gevoerd. Het latere plan is dan vaak niet meer dan een geactualiseerde herziening, waarbij de weg een gegeven is. Bij een dergelijk herzien plan is een score op de variabelen niet zo zinvol. Het ligt anders als het herziene plan een 'volwaardige' herziening, met name met betrekking tot de weg, betreft.

Met als uitgangspunt de criteria voor case-selectie van paragraaf 5.5 hebben we gezocht naar geschikte cases voor het onderzoek. Cases zijn dus geschikt als ze voldoen aan de case-selectie criteria. Daartoe hebben we allereerst wegeaanlegprogramma's vanaf 1970 bestudeerd²⁶. Dit leverde een eerste verzameling van mogelijke tracés op. Vervolgens is, met deze verzameling als uitgangspunt, een medewerker van de hoofd-directie van Rijkswaterstaat in Den Haag geïnterviewd teneinde geschikte tracés te vinden. Dit resulteerde in een kleinere verzameling van mogelijke tracés. Met die verzameling als uitgangspunt zijn op telefonische wijze medewerkers van regionale directies van Rijkswaterstaat in den lande benaderd om mogelijk geschikte tracés te bespreken.

De verzameling van geschikte cases werd met name ingeperkt door het criterium 'selectie op basis van verschillende waarden van de afhankelijke variabele'; we hebben zowel planologisch mede- als tegenwerkende gemeenten nodig omdat anders de case-ordered predictor-outcome matrix niet goed 'werkt'. De meeste wegtracés bleken echter alleen medewerkende gemeenten te hebben. De genoemde stappen resulteerden in de keuze voor de volgende tracés die de cases zullen 'leveren': Rijksweg 4 Midden-Delfland, Rijksweg 14 Verlengde Landscheidingsweg en Rijksweg 11-West.

5.7 Operationalisering van de variabelen

De 'basisfilosofie' van de in deze studie gekozen analysetechniek bestaat uit het vergelijken van cases op hun 'score' op een aantal relevant geachte factoren. Willen we de cases zinvol met elkaar kunnen vergelijken, dan is het nodig dat we mogelijke scores standaardiseren. "Cross-case analysts often face this need to "scale" -or otherwise standardize- single-case data. Doing that means *transforming the single-case data from a nominal or categorical variable to a dichotomous or continuous one*" (Miles en Huberman, 1994: 214; cursivering van Miles en Huberman, F.H.). We geven derhalve aan welke waarden de afhankelijke en onafhankelijke variabelen aan kunnen nemen. Dat is een eerste stap in de operationalisering van de variabelen. De tweede stap bestaat hieruit dat we 'beslissingsregels' maken die aangeven onder welke omstandigheden een variabele een van haar mogelijke waarden heeft (vgl. Miles en Huberman, 1994: 214, 242).

De eerste stap in de operationalisering was, althans wat de onafhankelijke variabelen betreft, reeds in paragraaf 4.4 gemaakt. De toekenning van mogelijke waarden van de

²⁶ Memories van Toelichting bij het Rijkswegenfonds, Memories van Toelichting bij de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Meerjarenprogramma's Personenvervoer, Meerjarenprogramma's Infrastructuur en Transport.

variabelen is daarbij geïnspireerd door de (in hoofdstuk 4 behandelde) eerdere literatuur en kroonuitspraken over rijkswegen en ruimtelijke ordening.

In deze paragraaf volgt de nadere operationalisering van de variabelen, bestaande uit het opstellen van beslissingsregels. Niet wordt beweerd dat de hier gekozen operationalisering de enige mogelijke is, de beste is of de meest complete is. De waarden van de variabelen zouden op andere wijzen kunnen worden vastgesteld. Verschil van inzicht over de concrete aspecten die samen een begrip vullen en de wijze waarop die gemeten worden is bijna nooit uit te sluiten (vgl. Korteweg en Van Weesep, 1983: 78, 79). Verwacht wordt echter, dat onderstaande operationalisering voldoende houvast geeft om de casegegevens te waarderen.

De beslissingsregels impliceren dat bij het vaststellen van de waarde van een factor (m.u.v. de factor bestuurlijke druk) wordt aangesloten bij de opvatting daarover van de betrokken gemeente. Het is hier niet de onderzoeker die 'objectief' bijvoorbeeld het verkeerskundig belang, of de aantasting van landschappelijke en milieuwaarden van de gemeente vaststelt, maar er wordt 'gesubjectieerd' naar de gemeente.

Factor 1: *verkeerskundig belang*. Aan deze variabele worden drie mogelijke waarden toegekend: groot, klein en geen. Een gemeente kan groot verkeerskundig belang hebben bij een rijksweg, in die zin dat door de aanleg van de weg haar verkeerskundige problemen worden opgelost. Een gemeente kan ook een klein verkeerskundig belang hebben, of helemaal geen verkeerskundig belang bij de weg.

We beslissen dat een gemeente *groot* verkeerskundig belang heeft bij een rijksweg als aan één of meer van de volgende voorwaarden is voldaan. (a) De verwachting heerst bij de gemeente dat de rijksweg zal zorgen voor het verdwijnen of bijna verdwijnen van files, dan wel verkeerscirculatiebelemmeringen op gemeentelijke, provinciale of rijkswegen die gelegen zijn op het grondgebied van de gemeente en de bedoelde files dan wel verkeerscirculatiebelemmeringen worden blijkens bijvoorbeeld gemeentelijke bestemmingsplannen, beleidsnota's of uitspraken van de gemeente in de media als dermate problematisch ervaren dat een oplossing is vereist. (b) De verwachting heerst bij de gemeente dat de rijksweg zal zorgen voor verbetering van de verkeersveiligheid op gemeentelijke, provinciale of rijkswegen die gelegen zijn op het grondgebied van de gemeente en die verkeersonveiligheid wordt blijkens bijvoorbeeld gemeentelijke bestemmingsplannen, beleidsnota's of uitspraken van de gemeente in de media als dermate problematisch ervaren dat een oplossing is vereist. (c) De nieuwe rijksweg zorgt voor een door de gemeente gewenste (verbetering van de) ontsluiting van een bestaand(e) of gepland(e) woonwijk, bedrijfsterrein of andere ruimtelijke voorziening. We beslissen dat een gemeente *klein* verkeerskundig belang heeft bij een rijksweg als is voldaan aan de volgende voorwaarde. De nieuwe rijksweg zorgt voor een verbetering van de verkeersproblemen van (delen van) de gemeente en deze verbetering wordt door de gemeente weliswaar als gewenst beschouwd, maar de gemeente ziet de weg niet als meest geschikte oplossing voor de verkeersproblemen blijkens bijvoorbeeld gemeentelijke beleidsnota's of uitlatingen in de media.

Een gemeente heeft *geen* verkeerskundig belang bij een rijksweg als deze gemeente geen bereikbaarheids-, verkeerscirculatie- of verkeersveiligheidsproblemen ervaart die door de weg zouden moeten worden opgelost.

Factor 2: *aantasting van landschappelijke en milieuwaarden*. Aan deze variabele worden de volgende mogelijke waarden toegekend: groot, klein en geen. De aantasting van landschappelijke en milieuwaarden kan (naar de mening van de gemeente) groot zijn, klein zijn of afwezig zijn.

We beslissen dat de aantasting van landschappelijke en milieuwaarden *groot* is als aan één of meer van de volgende voorwaarden is voldaan. (a) De aanleg van de rijksweg heeft naar de mening van de gemeente als resultaat dat de belevingswaarde van het landschap daalt doordat het esthetisch gezicht van de gemeente wordt aangetast. (b) De aanleg van de rijksweg heeft volgens de gemeente als resultaat dat versnippering van het landelijk gebied optreedt. (c) De nieuwe weg heeft volgens de gemeente een barrièrewerking, bijvoorbeeld tussen twee kernen van de gemeente. (d) De gemeente is van mening dat bij aanleg van de weg daling optreedt van de kwaliteit van het woon- en leefmilieu in de vorm van bijvoorbeeld toenemende geluidhinder, stijging van emissies van schadelijke stoffen of daling van de recreatieve waarde van een gebied.

We beslissen dat de aantasting van landschappelijke en milieuwaarden *klein* is als de gemeente weliswaar van mening is dat door de aanleg van de rijksweg de belevingswaarde van het landschap iets daalt, of er enigszins versnippering van het landelijk gebied optreedt, of de weg in geringe mate een barrièrewerking heeft, of de kwaliteit van het woon- en leefmilieu in geringe mate daalt, maar zij dit als acceptabel aanmerkt, met name omdat de aantasting door (infrastructurele of andere) maatregelen geheel of gedeeltelijk kan worden ondervangen.

We beslissen dat er *geen* aantasting van landschappelijke of milieuwaarden is, als de gemeente aangeeft dat er geen landschappelijke of milieuwaarden worden geschaad door de aanleg van de weg.

Als de gemeente (destijds, ten tijde van de besluitvorming) in schriftelijke stukken heeft gezwegen over de mogelijke aantasting van landschappelijke en milieuwaarden, dan zal door middel van interviews met gemeentelijke betrokkenen een waardering worden gereconstrueerd.

Factor 3: *angst voor (plan)schadeclaims*. Het gaat hierbij om die (plan)schadeclaims die volgens de inzichten van de gemeente niet kunnen worden 'gedeclareerd' bij andere openbare lichamen op grond van de 'hogere kosten-regeling' van artikel 50 WRO 1965 of artikel 31a-c WRO 1985. Aan deze variabele worden twee mogelijke waarden toegekend: wel en geen. Een gemeente kan angst hebben voor (plan)schadeclaims, of er geen angst voor hebben.

We beslissen dat een gemeente *wel* angst heeft voor (plan)schadeclaims als (a) in één of meer gemeentelijke documenten wordt aangegeven dat één of meer eigenaren van grond of opstallen op het gemeentelijk grondgebied aangekondigd hebben bij opstelling of wijziging van het bestemmingsplan hun vermeende schade, op grond van de regeling van artikel 49 WRO of anderszins, op de gemeente zullen trachten te verhalen, dan wel dat de documenten aangeven dat aannemelijk moet worden geacht dat zulke claims worden ingediend, dan wel dat de documenten stellen dat het indienen

van zulke claims niet kan worden uitgesloten en (b) de gemeente aangeeft het zeer onwenselijk te vinden deze beweerde schade eventueel te moeten dragen.

We beslissen dat een gemeente *geen* angst heeft voor (plan)schadeclaims als in de schriftelijke documenten het onderwerp (plan)schadeclaims niet voorkomt of het onderwerp weliswaar voorkomt in die zin dat te kennen wordt gegeven dat er claims zijn ingediend, dat dit aannemelijk moet worden geacht, of dat dit niet kan worden uitgesloten, maar de gemeente eveneens te kennen geeft deze claims volgens geldende regels en jurisprudentie te zullen behandelen. Als de gemeente heeft afgesproken dat Rijkswaterstaat eventuele (gehonoreerde) claims zal betalen, is er eveneens geen angst voor planschadeclaims.

Factor 4: *realisatie van specifieke infrastructurele eisen*. Deze variabele kent twee waarden: wel en geen. Een gemeente kan hebben bereikt dat door haar gewenste specifieke infrastructurele eisen, zoals verdiepte ligging van de weg, worden gerealiseerd. Ze kan realisatie van dit soort eisen daarentegen ook niet hebben bereikt.

Er wordt beslist dat een gemeente *wel* realisatie van specifieke infrastructurele eisen heeft bereikt als (a) de gemeente mondeling of schriftelijk aan Rijkswaterstaat de eis of uitdrukkelijke wens te kennen heeft gegeven veranderingen ten aanzien van het door Rijkswaterstaat voorgenomen tracé te willen. De eisen en wensen kunnen bijvoorbeeld bestaan uit de bouw van geluidwerende voorzieningen, wijziging van de loop van een deel van het tracé, verdiepte ligging of aanleg van aanvullende werken en (b) al dan niet na een onderhandelingsproces tussen gemeente en Rijkswaterstaat deze eisen naar de mening van de gemeente voldoende zijn gerealiseerd.

Een gemeente heeft *geen* realisatie van specifieke infrastructurele eisen bereikt als weliswaar (a) de gemeente mondeling of schriftelijk aan Rijkswaterstaat de eis of uitdrukkelijke wens te kennen heeft gegeven veranderingen ten aanzien van het door Rijkswaterstaat voorgenomen tracé te willen, maar (b) al dan niet na een onderhandelingsproces deze eisen of wensen naar de mening van de gemeente niet of onvoldoende zijn gerealiseerd.

Net als sommige andere factoren kan deze factor in een of meer cases niet van toepassing zijn, in die zin dat er door de gemeente geen specifieke infrastructurele eisen zijn gesteld.

Factor 5: *compensatie voor gemeentelijke kosten, in het bijzonder voor aanpassing van het gemeentelijk wegennet*. Aan deze variabele worden twee waarden toegekend: wel en geen. Een gemeente kan in verband met de aanleg van de rijksweg kosten moeten maken, in het bijzonder voor aanpassing van haar gemeentelijke wegennet. Ze kan deze kosten wel of niet in de een of andere vorm gecompenseerd krijgen.

De door Rijkswaterstaat voorziene aanleg van een rijksweg kan leiden tot kosten voor een gemeente, die de gemeente in beginsel zelf dient te dragen. Het kan bijvoorbeeld gaan om de kosten van aanpassingen van het eigen gemeentelijke wegennet, of om de (personele) kosten van de wijziging van het bestemmingsplan. Bij dat laatste gaat het met name om kosten van inschakeling van een stedenbouwkundig adviesbureau en planprocedurekosten. Dat zijn geen kosten die de gemeente op grond van de 'hogere kosten-regeling' van de Wet op de Ruimtelijke Ordening kan 'declareren' bij andere

openbare lichamen (Van Buuren e.a., 1994: 248). Een gemeente kan trachten dit soort kosten financieel of anderszins gecompenseerd te krijgen.

We beslissen dat een gemeente *wel* kosten gecompenseerd krijgt als (a) de gemeente te kennen geeft kosten te moeten maken voor de aanleg van de rijksweg en aan Rijkswaterstaat compensatie voor die kosten vraagt en (b) de gemeente die kosten naar haar mening voldoende gecompenseerd krijgt.

We beslissen dat een gemeente *geen* kosten gecompenseerd krijgt als weliswaar (a) de gemeente te kennen geeft kosten te moeten maken voor de aanleg van de rijksweg en aan Rijkswaterstaat compensatie voor die kosten vraagt, maar (b) de gemeente die kosten niet of naar haar mening onvoldoende gecompenseerd krijgt.

Deze factor is in een case niet van toepassing als blijkens schriftelijke en mondelinge informatie het onderwerp 'compensatie voor gemeentelijke kosten' in de case niet voorkomt.

Factor 6: economisch belang bij de rijksweg. Deze variabele kent drie waarden: voordelig, neutraal en nadelig. Een gemeente kan voordelig economisch belang bij de rijksweg hebben, bijvoorbeeld als zij de ontwikkeling van een bedrijfsterrein verwacht onder invloed van de weg. Ze kan in plaats daarvan noch voordeel noch nadeel hebben. Eveneens is mogelijk dat de gemeente economisch nadeel heeft van de weg, bijvoorbeeld in verband met verlies van landbouwgrond of een woningbouwlocatie.

We beslissen dat een gemeente *voordelig* economisch belang bij een rijksweg heeft als bij de gemeente de verwachting heerst dat de weg zal bijdragen aan de economische ontwikkeling van een bedrijfsterrein, of de gemeente de mening is toegedaan dat de weg zal bijdragen aan de gewenste uitvoering van een ruilverkavelings- of landinrichtingsplan, of volgens de gemeente de weg zal bijdragen aan de gewenste verplaatsing van bedrijven.

We beslissen dat een gemeente *neutraal* economisch belang bij een rijksweg heeft als blijkens schriftelijke gegevens of mondelinge interviews de gemeente noch economisch voordeel noch economisch nadeel van de weg verwachtte.

De beslissing wordt genomen dat een gemeente *nadelig* economisch belang bij een rijksweg heeft als blijkens gemeentelijke documenten of interviews als gevolg van de aanleg (a) verlies van landbouwgrond of een woningbouwlocatie plaatsvindt of een ruimtelijk-economische voorziening geïsoleerd of slechter bereikbaar wordt en (b) dit blijkens de documenten als ongewenst wordt ervaren.

Factor 7: actie(groep) vóór de aanleg van de rijksweg. Deze variabele heeft drie mogelijke waarden: krachtig, zwak en geen. Een gemeente kan een krachtige actie(groep) kennen die haar acties richt vóór de aanleg van de rijksweg, de gemeente kan een zwakke actie(groep) voor aanleg kennen, of de gemeente kent geen actie(groep) voor aanleg.

We beslissen dat een gemeente een *krachtige* actie(groep) vóór aanleg van de weg kent, als (a) een belangenorganisatie zoals de Kamer van Koophandel of een groep van plaatselijke of regionale bedrijven, of een groep bewoners zich door middel van bijvoorbeeld brieven, rapporten of persoonlijk overleg richtte tot de publieke opinie, gemeentelijke ambtenaren, gemeenteraad of Burgemeester en Wethouders en daarbij

de aanleg van de rijksweg bepleitte en (b) betrokken gemeentelijke ambtenaren, raadsleden of leden van het college van Burgemeester en Wethouders de actie(s) als krachtig kwalificeren.

We beslissen dat een gemeente een *zwakke* actie(groep) vóór aanleg van de weg kent, als (a) een belangenorganisatie zoals de Kamer van Koophandel of een groep van plaatselijke of regionale bedrijven of een groep bewoners zich door middel van bijvoorbeeld brieven, rapporten of persoonlijk overleg richtte tot de publieke opinie, gemeentelijke ambtenaren, gemeenteraad of Burgemeester en Wethouders en daarbij de aanleg van de rijksweg bepleitte en (b) betrokken gemeentelijke ambtenaren, raadsleden of leden van het college van Burgemeester en Wethouders de actie(s) als zwak kwalificeren.

De beslissing wordt genomen dat een gemeente *geen* actie(groep) vóór aanleg van de weg kent, als betrokken ambtenaren, raadsleden of leden van het college van Burgemeester en Wethouders te kennen geven dat er geen actiegroep voor aanleg van de weg bestond en dit door de case-gegevens niet wordt weersproken.

Factor 8: *actie(groep) tegen aanleg van de rijksweg*. Deze variabele kent drie waarden: krachtig, zwak en geen. Een gemeente kan een krachtige actie(groep) kennen die zich inzet tegen de aanleg van de weg, ze kan een zwakke actie(groep) kennen, of een actiegroep tegen de aanleg kan ontbreken.

We beslissen dat een gemeente een *krachtige* actie(groep) tegen aanleg van de weg kent, als bijvoorbeeld een plaatselijke of regionale milieubeweging of bewonersgroep door middel van bijvoorbeeld brieven, rapporten, bezwaarschriften of persoonlijk overleg zich richtte tot de publieke opinie, gemeentelijke ambtenaren, gemeenteraad of Burgemeester en Wethouders en zich daarbij tegen aanleg van de rijksweg in de door Rijkswaterstaat voorgestelde vorm opstelde en (b) betrokken gemeentelijke ambtenaren, raadsleden of leden van het college van Burgemeester en Wethouders de actie(s) als krachtig kwalificeren.

We beslissen dat een gemeente een *zwakke* actie(groep) tegen aanleg van de weg kent, als (a) bijvoorbeeld een plaatselijke of regionale milieubeweging of bewonersgroep zich door middel van bijvoorbeeld brieven, rapporten, bezwaarschriften of persoonlijk overleg richtte tot de publieke opinie, gemeentelijke ambtenaren, gemeenteraad of Burgemeester en Wethouders en zich daarbij tegen aanleg van de rijksweg in de door Rijkswaterstaat voorgestelde vorm opstelde en (b) betrokken gemeentelijke ambtenaren, raadsleden of leden van het college van Burgemeester en Wethouders de actie(s) als zwak kwalificeren.

De beslissing wordt genomen dat een gemeente *geen* actie(groep) tegen aanleg van de weg kent, als betrokken ambtenaren, raadsleden of leden van het college van Burgemeester en Wethouders te kennen geven dat er geen actiegroep tegen aanleg van de weg bestond en dit door de case-gegevens niet wordt weersproken.

Factor 9: *bestuurlijke druk op de gemeente*. Deze variabele wordt drie waarden toegekend: groot, klein en geen. Er kan grote bestuurlijke druk op een gemeente worden uitgeoefend om de rijksweg planologisch in te passen. In plaats daarvan kan kleine druk worden uitgeoefend. Het kan ook zijn dat er geen bestuurlijke druk op de ge-

meente wordt uitgeoefend. Dàt er externe druk wordt uitgeoefend is waarschijnlijk in het geval Rijkswaterstaat de mening is toegedaan dat de gemeente niet genoeg voortgang maakt met de planologische inpassing. Bij de operationalisering van de variabele 'bestuurlijke druk' gaat het ons om 'formele' bestuurlijke druk. Dat wil zeggen dat we nagaan of er volgens een formele hiërarchie grote, kleine of geen bestuurlijke druk is uitgeoefend. Of die druk ook werkelijk door de gemeente als groot of klein is *ervaren* is iets anders (waar we overigens wel op terug zullen komen).

We beslissen dat er *grote* bestuurlijke druk op de gemeente wordt uitgeoefend als (a) de minister van Ruimtelijke Ordening een opdracht plus aanwijzingen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening geeft aan de gemeente of hij de gemeente dreigt een opdracht plus aanwijzingen te zullen gaan geven als het bestemmingsplan niet wordt aangepast, of (b) als Gedeputeerde Staten op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een opdracht plus aanwijzingen geven aan de gemeente of de gemeente dreigen een opdracht plus aanwijzingen te geven als het bestemmingsplan niet wordt aangepast, of (c) als Rijkswaterstaat de gemeente dreigt de minister van Ruimtelijke Ordening of Gedeputeerde Staten te zullen verzoeken een opdracht plus aanwijzingen te geven als het bestemmingsplan niet wordt aangepast, of (d) als de gemeente om ont-houding van goedkeuring van het bestemmingsplan door Gedeputeerde Staten te voorkomen de weg in het plan opneemt.

We beslissen dat er *kleine* bestuurlijke druk op de gemeente wordt uitgeoefend als ambtenaren van Rijkswaterstaat of provincie herhaaldelijk schriftelijk en/of mondeling de gemeente dringend verzochten om geen verder uitstel meer te betrachten bij de planologische inpassing.

We beslissen dat er *geen* bestuurlijke druk op de gemeente wordt uitgeoefend als geen van de mogelijkheden die in de vorige twee alinea's zijn omschreven plaatsvinden.

Planologische inpassing. Nu de onafhankelijke variabelen zijn geoperationaliseerd, rest operationalisering van de afhankelijke variabele planologische inpassing. De variabele 'planologische inpassing' wordt in dit onderzoek beschouwd als *product*, als resultaat van besluitvorming. Dat maakt een scherpe scheiding tussen mee- en tegenwerken mogelijk. Zou planologische inpassing als *proces* worden opgevat, dan zouden we situaties waarin gemeenten aangeven 'te zullen meewerken als aan bepaalde voorwaarden is voldaan' moeten waarderen als meewerken of tegenwerken. Door planologische inpassing als product te beschouwen vermijden we dit probleem. Dat betekent niet dat we de situatie waarin gemeenten voorwaarden stellen voor planologische medewerking 'wegschrijven'. Mogelijke gemeentelijke voorwaarden zijn immers opgenomen als onafhankelijke variabelen ('realisatie infrastructurele eisen' en 'compensatie gemeentelijke kosten').

Aan de afhankelijke variabele 'planologische inpassing' worden twee waarden toegekend: wel en geen.

We beslissen dat er *wel* sprake is van planologische inpassing als op grond van het bestemmingsplan de weg kan worden aangelegd. Meer concreet: na de tracévaststelling neemt de gemeente het tracé in haar bestemmingsplan(nen) op. Een planologische reservering voor de rijksweg (bijvoorbeeld de bestemming 'agrarijs gebied' op het ge-

plande tracé) is ingevolge deze operationalisering niet voldoende voor de waarde 'wel'.

In alle andere situaties beslissen we dat er *geen* sprake is van planologische inpassing door een gemeente.

5.8 Toelichting op de perioden waarvoor de waarden van de variabelen gelden

De waardering van de variabelen kan, in de tijd gezien, binnen één en dezelfde gemeente veranderen: een gemeente hoeft niet altijd hetzelfde te denken over bijvoorbeeld de aantasting van natuur en landschap door de weg. Zo zouden een nieuwe gemeenteraad en een nieuw college van Burgemeester en Wethouders deze factor anders kunnen waarderen dan hun voorgangers²⁷. Omdat de waardering in de tijd kan veranderen worden de waarden van de variabelen vastgesteld voor één of meer *perioden* binnen een gemeente. We onderscheiden in het onderzoek twee soorten perioden: (1) de periode vóór de vaststelling van een bestemmingsplan door de raad; (2) een periode die anderszins als een eenheid (in de betreffende cases nader toe te lichten) kan worden beschouwd.

Ad (1). Met "de periode vóór de vaststelling van een bestemmingsplan" wordt ruwweg bedoeld de periode van stedenbouwkundig ontwerp, via ontwerp-bestemmingsplan tot en met raadsvaststelling. Het gaat maximaal om ongeveer vier jaar vóór de datum van planvaststelling. De 'periode vóór de vaststelling van het bestemmingsplan' als periode waarvoor de waarden van de variabelen gelden, gebruiken we als de gemeente de weg in een bepaald bestemmingsplan heeft opgenomen. Op deze wijze kan worden nagegaan hoe de waarden van de variabelen staan in relatie tot planologische inpassing door de gemeente.

Ad (2). Met "een periode die anderszins als een eenheid kan worden beschouwd" wordt bedoeld op een periode waarin een gemeente een consequente beleidslijn met betrekking tot de weg volgt, die tot uitdrukking komt in het expliciet niet opnemen van de weg in een bestemmingsplan. Deze periode kan bijvoorbeeld samenvallen met een bepaalde collegeperiode van Burgemeester en Wethouders. Een 'periode die anderszins als een eenheid kan worden beschouwd', als periode waarvoor de waarden van de variabelen gelden, gebruiken we dus als de gemeente de weg *niet* in (één of meer) bestemmingsplannen heeft opgenomen. De waarden van de variabelen gelden dan (a) voor een periode *na* de vaststelling van een oud bestemmingsplan waarin de weg niet is opgenomen (en dat bewust niet wordt aangepast), of (b) voor een periode *rondom* de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan (waarin de weg niet wordt opgenomen). Op deze wijze kan worden nagegaan hoe de waarden van de variabelen staan in relatie tot het niet-planologisch inpassen door de gemeente. Immers, als een

²⁷ De politieke samenstelling van raad en college van B & W zou overigens ook als zelfstandige variabele in dit onderzoek betrokken kunnen worden. We doen dat niet, omdat uit het bestaande materiaal dat in hoofdstuk 4 is gebruikt om factoren voor planologische inpassing te identificeren, de politieke samenstelling van raad en college niet naar voren komt als factor waarvan verwacht kan worden dat hij planologische inpassing door gemeenten bepaalt. Dat wil niet zeggen dat politieke kleur er niet toe doet in dit onderzoek. Politieke kleur kan zich immers beleidsinhoudelijk vertalen in de waarden van de wél onderzochte variabelen in dit onderzoek.

gemeente bewust haar eerder gemaakte bestemmingsplan niet aanpast, gebruikt ze haar (al bestaande) bestemmingsplan als middel om de komst van de weg tegen te houden. Het betreffende bestemmingsplangebied geldt als een soort ruimtelijke 'onderlegger' voor de planologische opstelling van de gemeente.

5.9 Toelichting op gegevensverzameling en -gebruik

De in paragraaf 5.7 voor elke factor gemaakte beslissingsregels zijn omgezet in vragen (lijsten). Voor elk onderzocht bestemmingsplangebied is getracht deze vragen te beantwoorden aan de hand van schriftelijke bronnen en interviews. Op beiden wordt in deze paragraaf kort ingegaan.

De *schriftelijke bronnen* die zijn gebruikt om de waarden van de variabelen te bepalen, vallen uiteen in twee groepen: (a) officiële documenten van overheden en (b) krantenartikelen. Ad (a). Er is gebruik gemaakt van een grote verscheidenheid aan officiële documenten van overheden om de waarden van de variabelen te bepalen. Het betreft onder meer: bestemmingsplannen inclusief plantoelichtingen, brieven, memoranda, inspraakverslagen, reacties op bezwaarschriften, raadsvoorstellen, handelingen van de gemeenteraad en voorlichtingsmateriaal. Ad (b). Voor de bepaling van de waarden van de variabelen zijn uit krantenartikelen alleen uitspraken gebruikt, die door of namens Burgemeester en Wethouders en raad *zelf* in die artikelen zijn gedaan. Deze keuze is gemaakt om te blijven bij het uitgangspunt dat, bij de vaststelling van de waarden van de meeste variabelen, naar de mening van de *gemeente* wordt gevraagd. Bij dit uitgangspunt past niet goed dat journalistieke analyses of interpretaties worden gemeten.

Interviews zijn gehouden bij de betrokken gemeenten en de regionale directie van Rijkswaterstaat. De interviews hebben voor wat betreft de gemeenten (vooral) plaatsgevonden met bij de besluitvorming over de weg betrokken ambtenaren. Dit gezien hun meestal langjarige betrokkenheid bij de rijksweg en daarmee hun dossierkennis (waaronder kennis van college- en gemeenteraadsstandpunten).

De conceptteksten over een bepaalde gemeente zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. Dat diende meerdere doelen: correctie van feitelijke onjuistheden, aanvulling van gegevens en controle van het interviewverslag.

Samenvatting

Als onderzoeksontwerp voor de beantwoording van de vraagstelling van het onderzoek 'rijkswegen en ruimtelijke ordening' is gekozen voor de case-studie. Gezien het causale karakter van de vraagstelling ligt deze keuze weliswaar niet direct voor de hand, maar ze is met verwijzing naar recente literatuur over kwalitatief onderzoek zeer wel te verdedigen. De beslissing voor de case-studie als onderzoeksontwerp zegt op zich zichzelf nog niet veel over de analyse-techniek die voor de cases wordt gebruikt. Na een vergelijking van vier technieken voor causale case-analyse is, voor de beantwoor-

ding van de vraagstelling, gekozen voor de 'case-ordered predictor-outcome matrix', zoals beschreven door Miles en Huberman (1994).

Bij het onderzoek zal meer dan één case worden betrokken. Door de inrichting van het onderzoek als meervoudige case-studie lijkt beter voldaan te kunnen worden aan het oogmerk van deze studie. Dat is: uitspraken doen over de planologische besluitvorming over rijkswegen in Nederland 'voorbij' individuele cases. Verwacht wordt dat de generaliseerbaarheid van de bevindingen en de diepte van de verklaring beter zijn bij de bestudering van meer dan één case.

Aangegeven zijn de uitgangspunten voor de case-beschrijvingen en de case-selectie. De uitgangspunten voor case-selectie leveren slechts weinig beperkingen op voor te selecteren cases. In beginsel is elk bestemmingsplangebied van een Nederlandse gemeente dat in de onderzoeksperiode betrokken is geweest bij de planologische besluitvorming over rijkswegen een case. Het is derhalve niet het tracé dat de case (of: onderzoekseenheid) vormt, ook niet de betrokken gemeente, maar één of meer bestemmingsplangebieden binnen een gemeente. Ieder tracé 'levert' meerdere cases.

Door aan de van belang geachte variabelen een beperkt aantal mogelijke waarden toe te kennen en door beslisregels op te stellen waarmee vastgesteld wordt wanneer welke waarde wordt bereikt, is het mogelijk de cases zinvol met elkaar te vergelijken. Aldus zijn de afhankelijke en onafhankelijke variabelen geoperationaliseerd. Met dit alles is het 'voorwerk' verricht en kan (in het volgende hoofdstuk) worden aangevangen met de tracé-beschrijvingen.

DEEL 2

PRAKTIJK

6.1 Inleiding

Sinds de jaren '50 wordt er gesproken over een nieuwe rijksweg tussen Den Haag en Rotterdam: Rijksweg 4 (hetzelfde stuk rijksweg is eerder ook veelvuldig Zoom(se)weg en Rijksweg 19 genoemd). De nieuwe rijksweg zou naar de mening van Rijkswaterstaat de bestaande maar overbelaste rijksweg tussen beide steden, de A13, moeten ontlasten. De A4 is gepositioneerd ten westen van Delft, voor een groot deel door een gebied dat bekend staat als het landschap Midden-Delfland. Vandaar de naam Rijksweg 4 Midden-Delfland.

Het tracé voor de weg is vastgesteld in 1965. Twaalf jaar later is voor het open weidegebied van Midden-Delfland (6700 hectare) een aparte wet aanvaard: de Reconstructiewet Midden-Delfland²⁸. Op grond van artikel 2 van deze wet vindt in Midden-Delfland een "reconstructie" plaats ter "bevordering van een goede ruimtelijke ordening en in verband daarmee ter behartiging van de belangen van de landbouw, van natuur en landschap en van de openluchtrecreatie". De reconstructie zou vooral twee resultaten moeten opleveren: (1) realisering van een bufferzone tussen Den Haag/Delft en Rotterdam en (2) ontwikkeling van een grootschalig openluchtrecreatiegebied.

Behalve 'reconstructiegebied' is een groot deel van het gebied tussen Delft en Vlaardingen/Schiedam op basis van (momenteel) de Wet Milieubeheer en de Provinciale Milieuverordening aangewezen als 'stiltegebied' (formeel: milieubeschermsgebied voor stilte). Dat wil zeggen dat ter plaatse bijzondere regels gelden inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder²⁹. Dat het gebied bijzondere natuurwaarde heeft mag verder

²⁸ Reconstructiewet Midden-Delfland, wet van 24 maart 1977, Stb. 233. In werking getreden 1 januari 1979 bij besluit van 30 oktober 1978, Stb. 596.

²⁹ Provinciale Milieuverordening Zuid-Holland, Den Haag, maart 1995. Het tracé van de A4 Kruithuisplein - Kethelplein doorsnijdt het stiltegebied, met dien verstande dat het grondgebied van het tracé formeel gezien niet tot het stiltegebied behoort (kaart 7 behorende bij de Provinciale Milieuverordening Zuid-Holland 1995).

blijken uit het feit dat Midden-Delfland nog weer later deel is gaan uitmaken van de 'ecologische hoofdstructuur' van Nederland³⁰.

Ontegenzeggelijk heeft de tracering van Rijksweg 4 door het landschap van Midden-Delfland bijgedragen tot de lange duur van de besluitvorming over dit wegvak. In 1998, drieëndertig jaar na de tracévaststelling, wordt het minst omstreden deel van de weg (tussen Rijswijk en Delft) in gebruik genomen. Het gedeelte tussen Delft en Schiedam is dan (nog) niet aangelegd.

Het tracé loopt over het grondgebied van drie gemeenten: Rijswijk, Schipluiden en Schiedam. Deze drie gemeenten leveren de cases van dit tracé.

Juridisch-bestuurlijk moeten we een onderscheid maken tussen twee gedeelten van het wegvak. Het eerste deel is dat van Rijswijk tot en met Delft, meer nauwkeurig: het gedeelte Prinses Beatrixlaan (Rijswijk) - Kruithuisplein (Schipluiden). Het tweede deel is dat tussen Delft en Schiedam, meer nauwkeurig: het gedeelte Kruithuisplein (Schipluiden) - Kethelplein (Schiedam). Het eerste weggedeelte heeft de tracéprocedure doorlopen zoals omschreven in hoofdstuk 3. Het tweede gedeelte doorloopt sinds 1994 de Tracéwet-procedure. Aangezien de periode waarin de Tracéwet-procedure moet worden gevolgd buiten dit onderzoek valt, kunnen we het gemeentelijk planologisch gedrag voor het eerste weggedeelte volledig en voor het tweede weggedeelte tot 1994 scoren op de variabelen.

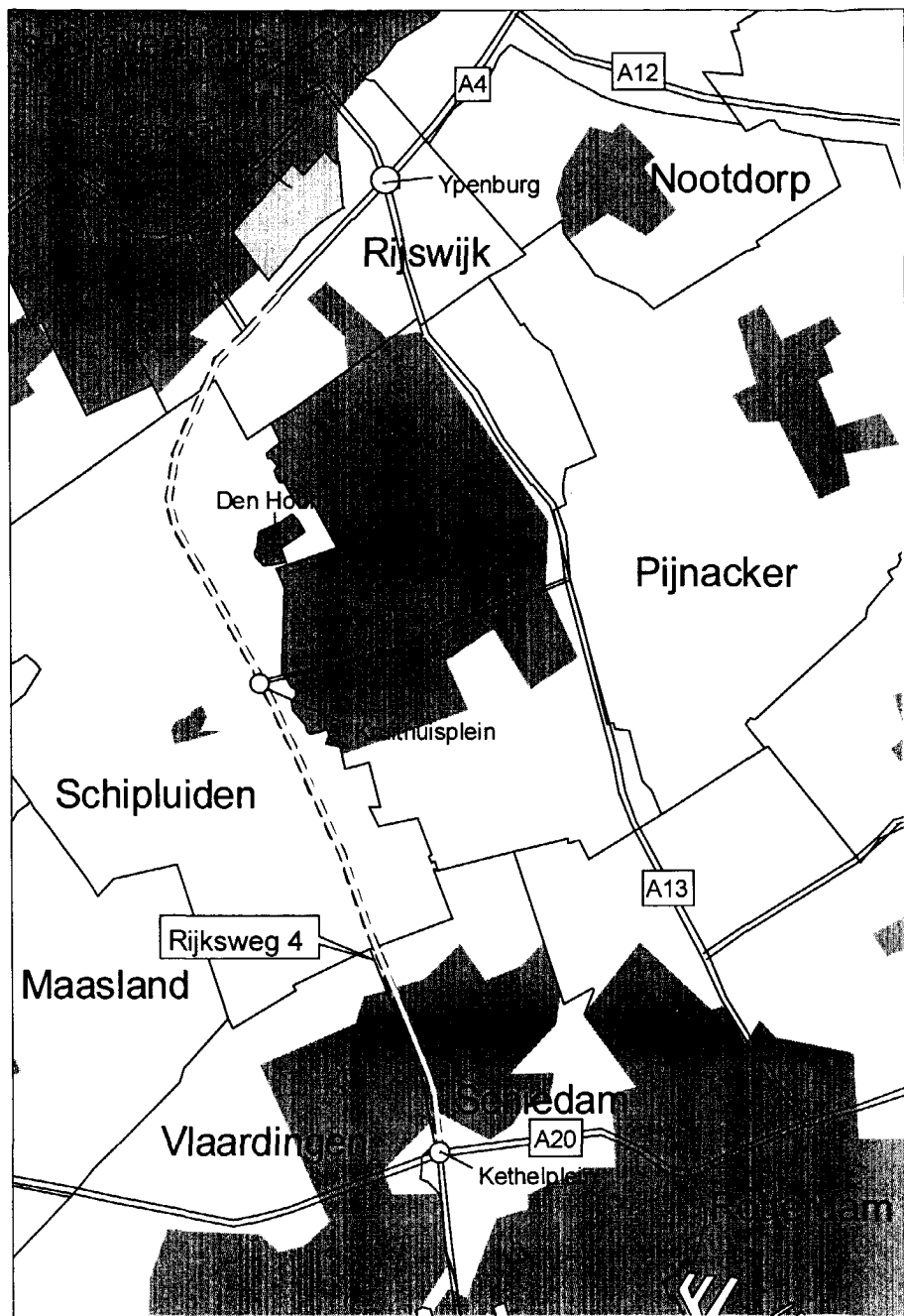
Dit hoofdstuk gaat allereerst verder met een overzicht van de meest betrokken actoren (par. 6.2) en een procesbeschrijving van Rijksweg 4 (par. 6.3). Vervolgens wordt voor iedere gemeente in een paragraaf (par. 6.4 t/m 6.6) de score van de cases op de variabelen bepaald.

De paragrafen met een weergave van de 'betrokken actoren' en een 'procesbeschrijving' in dit hoofdstuk (en in de hoofdstukken 7 en 8) bieden de lezer een overzicht van de besluitvorming over het tracé. Het is achtergrondmateriaal dat niet direct toeleverend is voor de beantwoording van de vraagstelling van het onderzoek. De procesbeschrijving vormt de brede en langdurige context van het meetpunt dat onze interesse heeft: gemeentelijke planologische inpassing van de weg in bestemmingsplankader. Voor een beter begrip daarvan achten wij de procesbeschrijving noodzakelijk.

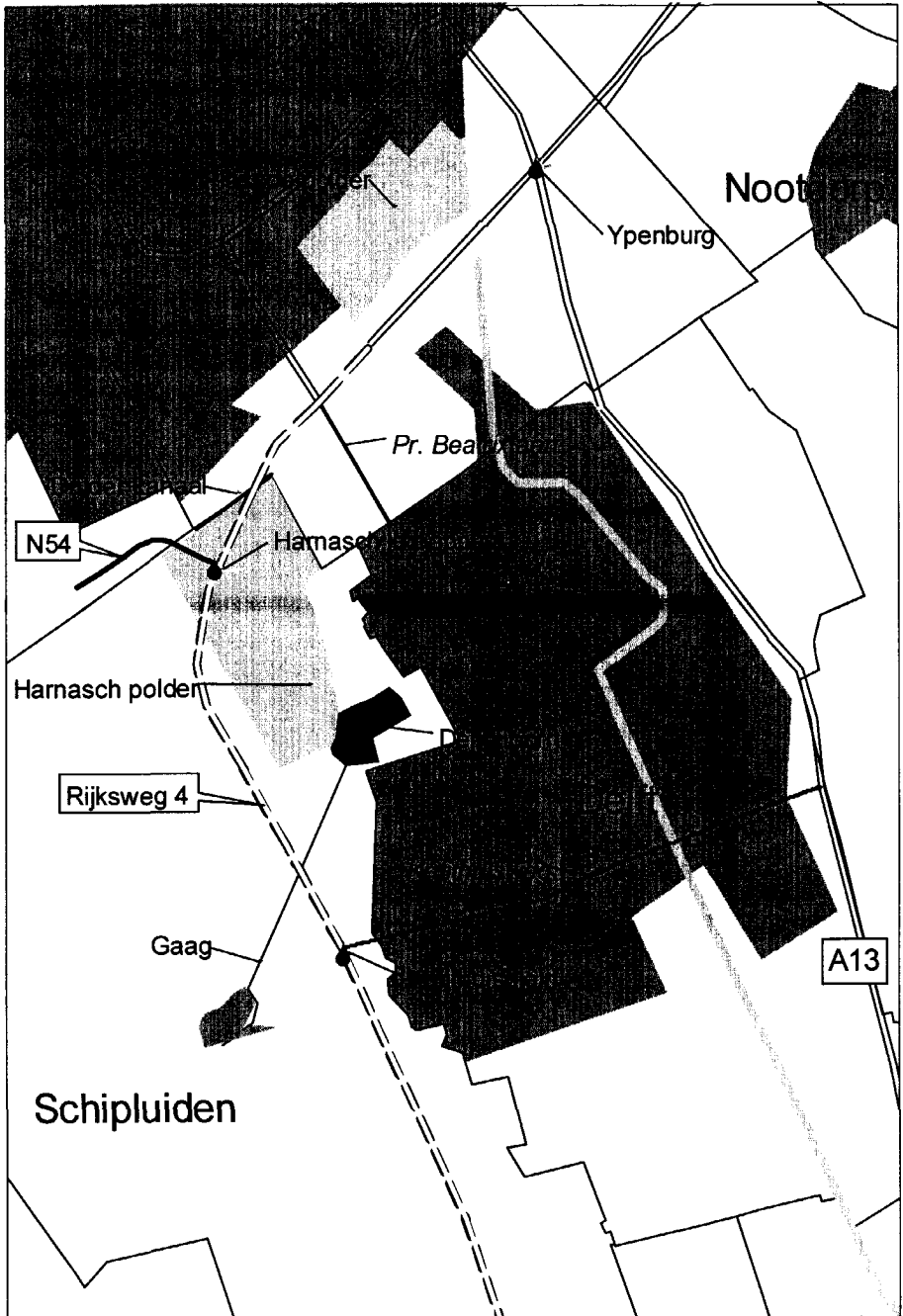
De datum waarop een gemeente is overgegaan tot vaststelling van een bestemmingsplan waarin de rijksweg is opgenomen, is cursief aangegeven (planologische inpassing). De situatie waarin een gemeente bewust het bestaande bestemmingsplan (waarin de weg niet is opgenomen) niet aanpast, kon daarentegen niet met een datum in de procesbeschrijving worden weergegeven (planologische tegenwerking).

³⁰ Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Structuurschema Groene Ruimte, deel 4: Planologische Kernbeslissing, 1995, PKB kaart 7, pag. 76.

Figuur 6 **Tracé Rijksweg 4 Midden-Delfland (situatie tot 1998)**



Figuur 7 **Noordelijk deel van tracé Rijksweg 4 Midden-Delfland**



6.2 Betrokken actoren

In deze paragraaf vindt een introductie plaats van de belangrijkste actoren die zijn betrokken bij aanleg van het stuk van de A4 van Rijswijk tot en met Schiedam. Kort wordt aangegeven welke de belangrijkste actoren zijn, alsmede welk belang zij (naar eigen zeggen) voorstaan in de besluitvorming rond de weg.

Rijkswaterstaat

Reeds bij de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven dat Rijksweg 4 in de visie van Rijkswaterstaat nodig is om de bestaande verbinding tussen Den Haag en Rotterdam te ontlasten. De hoofdverbinding Amsterdam-Den Haag-Rotterdam is volgens Rijkswaterstaat van onschatbaar belang voor de nationale economie. Ze verbindt immers beide mainports: Schiphol te Amsterdam en de Rotterdamse haven. De bereikbaarheid van beide mainports laat echter te wensen over. De A4 tussen Amsterdam en Den Haag is daarop door Rijkswaterstaat verbreed. Voor het deel tussen Den Haag en Rotterdam moet ook een oplossing komen nu Rijksweg 13 aan de grens van de capaciteit zit. De oplossing is een tweede hoofdverbinding tussen Den Haag en Rotterdam: de A4 door Midden-Delfland.

Behalve de ontlasting van Rijksweg 13, dient de A4 volgens Rijkswaterstaat nog een ander verkeerskundig doel: verbeterde ontsluiting van het Westland. Een onderdeel van het tracé van de A4 tussen Rijswijk en Delft is het Harnasch Knooppunt (zie figuur 7). In het Harnasch Knooppunt, op het grondgebied van Schipluiden, wordt de aansluiting van de A4 met regionale en plaatselijke wegen gemaakt. Een belangrijke aansluiting betreft die tussen A4 en RW 54. Die weg zorgt voor de aansluiting op onder meer de zogenoemde Veilingroute. Zo krijgt het Westland een betere ontsluiting.

Het gedeelte van Rijksweg 4 tussen de Prinses Beatrixlaan en het Harnasch Knooppunt wordt uitgevoerd met een dwarsprofiel van 2 x 3 rijstroken met vluchtstrook. Het gedeelte tussen het Harnasch Knooppunt en de Kruithuisweg krijgt een dwarsprofiel van 2 x 2 rijstroken met vluchtstrook. De middenberm kent hier een reservering voor een eventuele derde rijstrook. Via de Kruithuisweg kan (zolang het deel A4 tussen Kruithuisplein en Kethelplein nog niet is aangelegd) het gemotoriseerd verkeer vanuit het Westland en zuidwest Den Haag de A13 (richting Rotterdam) bereiken.

Gemeente Rijswijk

De gemeente Rijswijk maakt deel uit van de Haagse agglomeratie. De A4 loopt ten zuiden van deze agglomeratie. Aanvankelijk stopte Rijksweg 4, vanuit richting Amsterdam komend, op Rijswijks grondgebied in het knooppunt Ypenburg (zie figuur 6). Als Rijksweg 13 ging de weg toen verder naar Rotterdam.

De verlenging van de A4 van knooppunt Ypenburg naar Rotterdam geschiedt voor Rijswijk in drie achtereenvolgende fasen. Behalve chronologisch, zijn het ook technisch en bestuurlijk verschillende fasen. Eerst is vanaf Ypenburg de weg aangelegd tot de Diepen-

horstlaan. Daarmee verkreeg het industrie- en kantorengedebied Plaspoelpolder aansluiting op Rijksweg 4. Het tweede gedeelte betreft het stuk tussen de Diepenhorstlaan en de Prinses Beatrixlaan. Dit deel is verdiept aangelegd. Het derde gedeelte is onderdeel van deze studie en betreft het stuk Prinses Beatrixlaan (Rijswijk) tot de gemeentegrens van Schipluiden. De gemeentegrens wordt ter plaatse gevormd door het viaduct over het Dulderkanaal (zie figuur 7). Dit derde gedeelte van de A4 op Rijswijks grondgebied loopt van verdiept (aan de kant van de Prinses Beatrixlaan) naar maaiveldniveau (aan de gemeentegrenskant met Schipluiden). Dat de A4 binnen de gemeente gedeeltelijk verdiept loopt is het gevolg van gemeentelijke onderhandelingen met Rijkswaterstaat. De oorspronkelijke plannen kenden op Rijswijks grondgebied een A4 op maaiveldniveau. Voor Rijswijk vormt het weggedeelte van deze studie, blijkens de vorige alinea, niet een alleenstaand project. Integendeel, het ligt letterlijk in het verlengde van de twee eerder aangelegde gedeelten van Rijksweg 4 op haar grondgebied. De verlengingen bevinden zich aan de rand van de bebouwing van de gemeente, vlak langs het industrie- en kantorengedebied Plaspoelpolder. Er wordt door de weg naar de mening van de gemeente geen bijzonder landschap of natuurgebied aangetast.

De aansluitingen op Rijksweg 4 bij de Diepenhorstlaan en de Prinses Beatrixlaan betekenen vooral voor het vrachtverkeer van en naar Rijswijk (in het bijzonder het industrie- en kantorengedebied Plaspoelpolder) een grote verbetering in verband met vermindering van verkeersopstoppingen. Om deze verbetering te bereiken betaalden bedrijven in de Plaspoelpolder en de gemeente Rijswijk mee aan snelle aanleg van de twee aansluitingen.

Gemeente Schipluiden

De gemeente Schipluiden ligt ingeklemd tussen de Rotterdamse agglomeratie, het Rotterdamse havengebied, de Westlandse kassen en de steden Den Haag en Delft. Niettemin is Schipluiden een 'groene' gemeente: veel grasland en weinig bebouwing. Binnen de gemeentegrenzen ligt een groot deel van het open weidegebied van Midden-Delfland. De gemeente heeft twee kernen: Schipluiden en Den Hoorn.

Den Hoorn heeft sinds jaar en dag overlast van vrachtverkeer dat dwars door de kern op weg is naar de A13. Voor een groot deel is dit verkeer afkomstig van de Westlandse veilingen. De aanleg van de noordelijke tak van de A4 zal dit probleem volgens de gemeente oplossen. De gemeenteraad spreekt in 1978 met algemene stemmen uit dat de A4 ten noorden van de Kruithuisweg zo snel mogelijk aangelegd moet worden. Over het gedeelte ten zuiden van de Kruithuisweg wenst de raad op dat moment geen uitspraak te doen in afwachting van een toegezegde ministeriële nota over de A4.

Schipluiden is voorstander van een landschappelijk ingepaste A4 en is ook bereid zich daarvoor bestuurlijk hard te maken. Als in december 1984 minister Smit-Kroes in overweging geeft de A4 met de rivier de Gaag te laten kruisen door middel van een viaduct, in plaats van met een duurder aquaduct, verzet de gemeente zich sterk. Bij de bouw van een aquaduct ligt de weg verlaagd en is daarmee beter landschappelijk ingepast dan wanneer de weg over een viaduct loopt. Als de gemeente dreigt een bouwvergunning voor een viaduct te zullen weigeren, bindt de minister in. Zoals gezegd ligt de weg ter plaatse

van de kruising met de Gaag verlaagd. Voor het deel op het grondgebied van Schipluiden tussen Gaag en Kruithuisweg ligt de weg daarentegen op maaiveldniveau.

Aan het begin van de jaren '90 verkeert de gemeente wat haar ruimtelijke ontwikkeling betreft in een dilemma. Aan de ene kant wil ze haar landelijke karakter bewaren. Aan de andere kant heeft ze economische impulsen nodig, wil ze zich niet ontwikkelen tot een soort openluchtmuseum. De gemeente streeft naar een synthese tussen deze twee tegenpolen. Burgemeester J. van Bijsterveldt-Vliegenthart spreekt in dit verband over Schipluiden als stadstuin. "Want de stad heeft om te overleven een tuin nodig, en de tuin kan niet zonder de stad" (Volkskrant 13 september 1996). In die visie vormt de gemeente een positief onderdeel van het vestigingsklimaat in de regio.

Van de kernen ligt Schipluiden midden in het groen; Den Hoorn daarentegen ligt pal tegen de bebouwing van Delft. De gemeente kiest begin jaren '90 min of meer voor behoud van Schipluiden in het groen en de ontwikkeling van economische bedrijvigheid rond Den Hoorn. Zo denkt men een synthese van de beide tegenpolen te bereiken: groen en economische ontwikkeling. Alhoewel de A4 beide kernen fysiek scheidt, wordt ze daarom niet als een barrière beschouwd, maar als een kans voor economische ontwikkeling. Met de aanleg van de A4 komt Den Hoorn immers opeens aan een economisch belangrijke ader te liggen. Daarmee wordt het dorp aantrekkelijk voor de vestiging van bedrijven. Zo'n ontwikkeling spoort met de visie van de provincie. De Harnaschpolder zou zich in de visie van de provincie, neergelegd in het streekplan Zuid-Holland West, moeten ontwikkelen tot bedrijfsterein. Die ontwikkeling zou moeten plaatsvinden zodra de A4 is aangelegd.

Gemeente Schiedam

De gemeente Schiedam is gelegen tussen Vlaardingen en Rotterdam, in het hart van het Rijnmondgebied. Het tracé van Rijksweg 4 loopt langs de rand van de gemeente Schiedam, vlak langs de gemeentegrens met Vlaardingen. Het tracé sluit aan op het Kethelplein.

Schiedam is nooit een voorstander van de weg geweest. De gemeente heeft zich vanaf de jaren '60 ingespannen voor een sterke uitbreiding van haar woningvoorraad. Dat heeft geresulteerd in een aantal woonwijken dat is gebouwd in de richting van Delft. De nieuwe woonwijken zijn gebouwd langs het tracé van de weg. Op het moment dat de woonwijken worden gebouwd is de weg nog niet aangelegd. De rijksweg is voor de ontsluiting van de wijken niet van belang. Het plan voor aanleg van de weg is wel reeds bekend op het moment dat de gemeente besluit tot stadsuitbreiding.

Het verzet van Schiedam tegen de weg neemt toe op het moment dat de woonwijken zijn verrezen. Het protest heeft een aantal achtergronden: Schiedam wil er zorg voor dragen dat de vele bewoners van de (nieuwe) wijken in Schiedam-Noord niet (nog) meer geluidsoverlast ondervinden. Daarnaast wil de gemeente natuur behouden. Tenslotte telt nog mee dat met de komst van Rijksweg 4 de gemeente zou worden ingesloten door snelwegen.

Volgens de plannen van Rijkswaterstaat zou de weg tussen Delft en Schiedam worden aangelegd op maaiveld-hoogte. Tussen de woonwijken van Schiedam en Vlaardingen tot

aan het Kethelplein zouden dan schermen nodig zijn van ongeveer 15 meter hoogte om de geluidsoverlast op te vangen. Aanleg van de rijksweg op maaiveldniveau is voor de gemeente dan ook niet aanvaardbaar.

Alhoewel Schiedam nooit echt voorstander van de weg is geweest, is de weg wel opgenomen in, op één na, alle bestemmingsplannen. Een bepaald stuk van het tracé van Rijksweg 4 op Schiedams grondgebied is bewust nooit opgenomen in een bestemmingsplan. Er zijn dus planologische beletselen voor de wegaanleg.

In de negentiger jaren is de gemeente tegen ieder A4-alternatief, ook tegen het meest milieuvriendelijke alternatief dat in het m.e.r.-rapport van 1996 wordt beschreven. Later reageert Schiedam positief op een door een bouwconsortium gepresenteerde variant van een half uit de grond stekende, afgesloten tunnelbak. Bestaande, dichtbewoonde woonwijken van Schiedam en Vlaardingen zou zo het verwachte verkeerslawaaï worden bespaard. Daarbij komt dat op de tunnelbak woningen kunnen worden gebouwd.

Werkgroep Stop Rijksweg 19

In de besluitvorming rond Rijksweg 4 representeert de 'Werkgroep Stop Rijksweg 19' de milieubeweging. De werkgroep is genoemd naar de oude naam voor de weg. De werkgroep keert zich tegen verslechtering van het leefklimaat die in de Haagse en Rotterdamse agglomeratie door de aanleg van de weg zal optreden. Aftakeling van de natuur, speciaal in de drukke Rijnmond, moet worden voorkomen. Des te belangrijker is het, volgens de werkgroep, om in deze omgeving een uitsparing te hebben, waar men niet gestoord door lawaai en stank kan recreëren. Voorts is het stiltegebied van Midden-Delfland een belangrijk vogelbroed- en foerageergebied. Dat mag niet door de wegaanleg worden verstoord.

Echt veel leden heeft de werkgroep nooit gekend. Ongeveer veertig mensen krijgen de notulen van vergaderingen toegestuurd. De actieve kern bestaat uit een tiental mensen. Drijvende kracht is Henk Tetteroo uit Delft, leraar Nederlands. Hij is vanaf mei 1976 betrokken bij de acties tegen de weg. Sinds 1974 heeft de werkgroep talloze acties en juridische procedures tegen de weg gevoerd. Een krantenartikel stelde in dat verband: "Elke stap vooruit door Rijkswaterstaat, wordt telkens weer vertraagd door de acties van de werkgroep" (Delftsche Courant 31 december 1994). De toegang van de werkgroep tot Tweede Kamerleden is goed. Soms boekte de werkgroep successen, vaak ook bleef succes uit. In ieder geval heeft de werkgroep vertragingen in de besluitvorming bereikt. Tot in de tweede helft van de jaren '90 heeft de werkgroep geen rechtspersoonlijkheid. In de juridische procedures vertegenwoordigt de werkgroep daarom de Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie. De band tussen beide organisaties is sterk.

Het zelfvertrouwen van de werkgroep varieert. Na het succes van de actiegroep tegen de weg door landgoed Amelisweerd bij Utrecht heeft de werkgroep het tij mee. Op andere momenten overheerst matheid en moedeloosheid uit frustratie over 'de politiek'. Gedurende de vele jaren van actie kan de werkgroep wel rekenen op steun in het verzet tegen Rijksweg 19 door een aantal gemeenten in en rond Midden-Delfland (met name Schiedam en Vlaardingen) en soms de provincie Zuid-Holland.

Aanvankelijk (in de periode 1974 tot 1980) zijn de acties van de werkgroep gericht tegen de aanleg zelf van de weg. Na 1980 verandert de stijl en gaat het erom duidelijk te maken dat de weg niet 'landschappelijk ingepast' kan worden. (Dit is voorwaarde voor aanleg van het gedeelte tussen Delft en Schiedam/Vlaardingen.) Als alternatief steunt de werkgroep het idee om een sneltramverbinding aan te leggen.

Reconstructiecommissie Midden-Delfland

Op basis van artikel 3 van de Reconstructiewet Midden-Delfland is een reconstructiecommissie in het leven geroepen. De commissie is belast met de leiding en de uitvoering van de reconstructie. Dit is een vorm van landinrichting, rekening houdend met de specifieke belangen van landbouw, natuur en landschap en openlucht recreatie. De commissie kent 15 leden³¹. In de inleiding van dit hoofdstuk zijn reeds de resultaten genoemd die met de reconstructie behaald zouden moeten worden: (1) een bufferzone om het aanengroeien van Den Haag/Delft en Rotterdam te voorkomen en (2) een grootschalig openlucht recreatiegebied.

Op grond van de Reconstructiewet is op de inrichting van Midden-Delfland een reconstructieprogramma van toepassing. De reconstructiecommissie is belast met de voorbereiding hiervan. In het programma (en de bijbehorende deelplannen) is rekening gehouden met de aanleg van de A4 op maaiveldhoogte. Daarbij geldt een aantal inpassingsvoorwaarden. Als gevolg van deze inpassingsvoorwaarden komt de weg lager te liggen, dan oorspronkelijk door Rijkswaterstaat was gepland.

Berucht is de vergadering van de reconstructiecommissie van 28 november 1984. Die belangrijke vergadering vindt plaats in het kader van de advisering aan de minister van Verkeer en Waterstaat over de wegaanleg en het kort daarvoor verschenen inpassingsrapport van Rijkswaterstaat. In de vergadering stemt de commissie met de kleinst mogelijke meerderheid in met aanleg en het inpassingsrapport. Deze vergadering is berucht geworden, omdat de commissie (ten onrechte, blijkt achteraf) onder druk zou zijn gezet door haar voorzitter en door de minister van Verkeer en Waterstaat om op zeer korte termijn te beslissen in verband met naderend kameroverleg over de weg. Ook ontstaat binnen de commissie onenigheid waarbij tegenstanders van de weg de voorstanders verwijten afgesproken procedures te hebben geschonden.

Eén van de 'kunstwerken' in de A4 wordt gevormd door het aquaduct onder het riviertje de Gaag. Het aquaduct bevindt zich op het grondgebied van Schipluiden. De bouw van het aquaduct is geïnstigeerd door de reconstructiecommissie, mede onder druk van een

³¹ Lid van de commissie waren: twee vertegenwoordigers van het College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, twee vertegenwoordigers van het Recreatieschap Midden-Delfland, twee vertegenwoordigers van de colleges van Burgemeester en Wethouders van de in Midden-Delfland gelegen gemeenten, drie vertegenwoordigers van het agrarisch bedrijfsleven, een vertegenwoordiger van de agrarische werknemers, een vertegenwoordiger van de Midden-Delflandvereniging, een vertegenwoordiger van de natuurbeschermingsorganisaties, een vertegenwoordiger van het Hoogheemraadschap van Delfland, een vertegenwoordiger van de Stichting Recreatie en een vertegenwoordiger van (destijds) het Openbaar Lichaam Rijnmond. Een lid van het College van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland is voorzitter. Opvallend is dat de commissie geen rijksleden kent.

aantal gemeenten en actiegroepen. Het aquaduct behoort tot de inpassingsvoorwaarden die zijn gesteld door de reconstructiecommissie. Het oorspronkelijke ontwerp dat voorzag in een viaduct is naar aanleiding van de inpassingsvoorwaarden gewijzigd.

6.3 Procesbeschrijving

De geschiedenis van Rijksweg 4 Midden-Delfland begint in de jaren vijftig. Plannen voor aanleg werden gemaakt en (met name door toedoen van de Tweede Kamer) verworpen, maar steeds bleef de weg op de agenda staan. Pas in 1998 is een deel van de weg voor het verkeer opengesteld.

De procesbeschrijving van deze paragraaf richt zich op het gedeelte van Rijksweg 4 van Rijswijk (Prinses Beatrixlaan) tot en met Schiedam (Kethelplein).

1953-1968: Voorbereiding en tracévaststelling

- juni 1953: In de 'Nota ten behoeve van de Commissie van Overleg voor de Wegen betreffende plannen rijkswegen nabij Rotterdam op de rechter Maasoever', uitgebracht door een commissie die was ingesteld op initiatief van de provincie Zuid-Holland, wordt voor het eerst gesproken over een mogelijke "rijksweg bewesten Delft".
- 1958: Ondanks aandringen van het provinciaal bestuur van Zuid-Holland wordt de 'Benelux-weg' (zoals de verbinding dan wordt genoemd) door de minister van Verkeer en Waterstaat niet in het Rijkswegenplan 1958 opgenomen (vnl. i.v.m. grote financiële implicaties voor het Rijk en het regionale karakter van de weg).
- 1962-1964: Voortgang van de discussie over de weg resulteert in de voorbereiding van een tracénota door Rijkswaterstaat voor wat dan de 'Zoomweg' heet.
- 6 jan. 1964: *Vaststelling door de gemeenteraad van Schiedam van het plan 'Kethel Schiedam in hoofdzaak- herziening'. Rijksweg 4 is hierin opgenomen.*
- 24 febr. 1964: *Vaststelling door de gemeenteraad van Schiedam van het bestemmingsplan 'Groenoord in onderdelen'. Rijksweg 4 maakt onderdeel uit van het plan.*
- 4 sept. 1964: *Vaststelling door de gemeenteraad van Schipluiden van de bestemmingsplannen 'Kerkpolder I, II, III en IV'. Rijksweg 4 is hierin opgenomen.*
- 25 nov. 1965: Na de Raad van de Waterstaat/COW-procedure volgt tracévaststelling van de rijksweg door verkeersminister Van Aartsen: tussen Ypenburg en het Kethelplein een nieuwe wegverbinding.
- 5 sept. 1966: *Vaststelling door de gemeenteraad van Schiedam van het bestemmingsplan 'Randbebouwing Groenoord'. Hierin is Rijksweg 4 opgenomen.*
- 1968: Opname van de wegverbinding in het Rijkswegenplan 1968 als Rijksweg 19.

- 17 juli 1968: Publicatie van het rapport in hoofdlijnen 'Ontwikkelingsplan voor de open ruimte'. In dit rapport zijn, overeenkomstig de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening (1966), ideeën ontwikkeld voor het behoud van de groene enclave van Midden-Delfland. Het plan behelst herinrichting van Midden-Delfland voor intensieve recreatie en behoud van de agrarische functie. Rijksweg 4 is voor het plan een gegeven.
- 1968-1972: *Aanleg aardebaan*
- 1968: Start van de aanleg van de aardebaan (zandlichaam) tussen het Kethelplein en de noordelijke grens van de gemeenten Schiedam en Vlaardingen, nadat in 1965 hiervoor een aanlegvergunning is verleend door de gemeente Schiedam.
- 1970: Het gedeelte Rijswijk - Schiedam van Rijksweg 19 (A4) is opgenomen in het uitvoeringsprogramma rijkswegen 1971-1975, behorende bij de begroting van het Rijkswegenfonds 1971.
- 4 mei 1971: *Vaststelling door de gemeenteraad van Schiedam van het bestemmingsplan 'Woudhoek-Zuid'. Hierin is de A4 opgenomen.*
- 1972: Aansluitend op de grondverwerving (nagenoeg geheel in der minne) start Rijkswaterstaat met het opspuiten van de aardebaan (zandlichaam) in het Midden-Delflandgebied.
- 1972-1976: *Eerste protesten en opschorting*
- 1972-1975: Ongeveer tegelijkertijd met de aanleg van de aardebaan komen er protesten van actiegroepen en enkele gemeenten. Deze protesten houden verband met de aantasting van de natuurlijke waarden en de te verwachten geluidhinder. Enkele gemeenten dringen aan op heroverweging van de noodzaak van de weg of in ieder geval zeer zorgvuldige landschappelijke inpassing. Soortgelijke twijfels over de weg ontstaan bij de provincie en het Openbaar Lichaam Rijnmond.
- 1975: Grote protestactie met enkele duizenden deelnemers in de vorm van een kampeerweekend op het zandlichaam van de weg, georganiseerd door milieu-actiegroepen voor Midden-Delfland.
- maart 1975: Verzet in de Tweede Kamer tegen de A4 resulteert in de motie-Jansen die bij de begrotingsbehandeling wordt ingediend. In de motie wordt om stopzetting van werken aan de A4 gevraagd. De motie wordt verworpen.
- 27 nov. 1975: *Vaststelling door de gemeenteraad van Schipluiden van het bestemmingsplan 'Buitengebied, eerste herziening'. Rijksweg 4 is hierin opgenomen.*
- 19 dec. 1975: *Vaststelling door de gemeenteraad van Rijswijk van het bestemmingsplan 'Rijswijk Zuid'. Rijksweg 4, gedeelte Prinses Beatrixlaan Rijswijk - gemeentegrens Schipluiden, maakt deel uit van het plan.*

- 1976: Stillekking van de werkzaamheden aan de weg door minister Westerterp van Verkeer en Waterstaat. Dit gebeurt na protesten van actiegroepen, gemeenten en na behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel van de Reconstructiewet Midden-Delfland waarbij de motie-Voortman (PvdA) wordt aanvaard. Daar-in verzoekt de Kamer de minister voorlopig van aanleg van de weg af te zien en onderzoek te laten verrichten naar alternatieven als verbetering van openbaar vervoer en verbreding van de bestaande A13. De regering schort naar aanleiding van deze motie de werkzaamheden aan de weg voor onbepaalde tijd op en zegt toe de noodzaak van de aanleg van de weg nader te bezien in het kader van het (eerste) Structuurschema Verkeer en Vervoer.
- maart 1977: Aanvaarding in de Eerste Kamer van de Reconstructiewet Midden-Delfland, ter behartiging van de belangen van de landbouw, van natuur en landschap en van de openluchtrecreatie (inwerkingtreding 1 jan. 1979). De leiding van de reconstructie berust bij de Reconstructiecommissie.
- 1977-1989: *Heroverwegingsbeslissing en inpassing*
- 1977: Verschijning van het beleidsvoornemen Structuurschema Verkeer en Vervoer. De aanleg van Rijksweg 19 wordt hierin noodzakelijk geacht.
- 29 nov. 1977: *Vaststelling door de gemeenteraad van Schiedam van het bestemmingsplan 'Woudhoek-Noord'. Hierin is de A4 opgenomen.*
- 23 april 1980: De Reconstructiecommissie Midden-Delfland spreekt zich (bij meerderheid) bij een motie uit tegen een verdere aanleg van Rijksweg 19.
- 24 febr. 1981: De minister van Verkeer en Waterstaat verzoekt de voorzitter van de Reconstructiecommissie Midden-Delfland bij de uitwerking van de plannen rekening te houden met de verdere aanleg van Rijksweg 19.
- nov. 1980: De Tweede Kamer stemt in met het besluit van de minister van Verkeer en Waterstaat om de weg aan te leggen, onder aanvaarding van de motie-Cornelissen (CDA). Daarin wordt als voorwaarde gesteld dat de weg "landschappelijk inpasbaar" moet worden aangelegd. De motie-Rienks (tegen aanleg van de weg) wordt met een meerderheid van 11 stemmen verworpen.
- 29 jan. 1982: De Reconstructiecommissie Midden-Delfland stelt de 'Voorwaarden voor de inpassing van Rijksweg 19' vast. De voorwaarden voor de inpassing hebben met name betrekking op de technische uitvoering en vormgeving. Ook stelt de commissie een aantal voorwaarden inzake de verdere procedure, de nadere uitwerking en nader onderzoek.
- 1984: Publicatie door Rijkswaterstaat van het Inpassingsrapport van de A4 door Midden-Delfland, met als conclusie dat landschappelijke inpassing mogelijk is. Het rapport lokte fel protest uit van de gemeenten Delft, Schiedam en Vlaardingen, alsmede van de Werkgroep Stop RW 19.

- 28 nov. 1984: Vergadering van de Reconstructiecommissie Midden-Delfland in het kader van de advisering aan de minister van Verkeer en Waterstaat over de wegaanleg. In de vergadering stemt de commissie met de kleinst mogelijke meerderheid in met aanleg en met het inpassingsrapport van Rijkswaterstaat.
- jan. 1985: Minister Smit-Kroes van Verkeer en Waterstaat heeft (in verband met de kosten) in december 1984 de vraag opgeworpen of de A4 de rivier de Gaag niet beter met een viaduct, dan met een aquaduct kan kruisen. Na protesten van de reconstructiecommissie (strijd met landschappelijke inpasbaarheid) en gemeente Schipluiden (dreigement om de benodigde bouwvergunning voor een viaduct te weigeren) bindt de minister in en kiest ze in januari 1985 voor een aquaduct.
- 4 sept. 1985: Tijdens een hoorzitting van de Kamercommissie pleit het Samenwerkingsorgaan Westland (waarin de Westlandse gemeenten samenwerken) voor snelle aanleg van de A4 in verband met een betere ontsluiting van de veilingen.
- jan. 1986: In het streekplan Rijnmond is Rijksweg 4 Midden-Delfland opgenomen met de aanduiding 'ontworpen wegverbinding'. In het streekplan Zuid-Holland West (jan. 1987) is de weg eveneens opgenomen. Als voorwaarde wordt in beide streekplannen genoemd: een goede inpassing in verband met landschappelijke en milieuhygiënische effecten.
- 1988: Afspraak tussen de minister van Verkeer en Waterstaat en de Reconstructiecommissie Midden-Delfland over de normen waaraan bij aanleg van de A4 moet worden voldaan. Deze normen gelden voor het gedeelte Delft - Schiedam.
- sept. 1988: Presentatie door de gemeente Schiedam en milieu-organisaties van de nota 'Uit het zandlichaam kan iets moois groeien'. Deze nota behelst het sneltramalternatief: een snelle tramverbinding op het reeds lang bestaande zandlichaam tussen Rijswijk en Schiedam.
- 21 febr. 1989: Op voorstel van de minister van Verkeer en Waterstaat stemt de Tweede Kamer in met aanleg van de weg door centraal Midden-Delfland en meer in het bijzonder met de voorgestelde inpassingsmaatregelen. De instemming komt tot stand door de meerderheid van CDA en VVD. Moties die strekken tot uit- en/of afstel worden verworpen.
Van directe voortgang in de werkzaamheden aan de weg is echter geen sprake door budgettaire problemen en lopende procedures.
- 1990-1991: *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*
- 21 apr. 1990: Grote publieksactie tegen de A4 tijdens de Nationale Milieu Aktie. Op het al aangelegde zandlichaam bij Schiedam demonstreren enkele duizenden mensen.
- dec. 1990: Beraadslagingen in de Tweede Kamer over het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer deel d. De Kamer verwerpt door een meerderheid van CDA, VVD en SGP de motie-Van Gijssel c.s. (PvdA). Daarin wordt de regering voorgesteld Rijksweg 4 Rijswijk - Schiedam af te voeren van het hoofdwegenet. Daarmee

blijft de weg in het Structuurschema Verkeer en Vervoer als achterlandverbinding aangewezen.

23 aug. 1991: Het gemeentebestuur van Schiedam stuurt een brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat waarin ze schrijft "alles behalve gelukkig te blijven met de besluitvorming rond het tracé van de A4 tussen Den Haag en Rotterdam". Het bestuur wil bereiken "dat alle overwegingen rond de aanleg van het tracé, inclusief recente milieu-inzichten en alternatieve mogelijkheden, in voldoende samenhang worden gezien, alvorens definitief tot aanleg wordt overgegaan".

1991: Verlening ontgrondingsvergunning ten behoeve van de bouw van het aquaduct onder de rivier de Gaag in de gemeente Schipluiden.

1992-1994: *Hervatting van de werkzaamheden aan de noordelijke tak, tracé/m.e.r.-procedure voor de zuidelijke tak*

febr. 1992: Start van de werkzaamheden aan het wegvak Prinses Beatrixlaan (Rijswijk) - Kruithuisweg (Schipluiden). Na een uitspraak van de Raad van State op 13 februari 1992, in een geschil in het kader van een verzoek hogere grenswaarden Wet geluidhinder, worden de werkzaamheden hervat. De rechtzaak is aangespannen door de Stichting Zuidhollandse Milieufederatie, de Werkgroep Stop Rijksweg 19 en een aantal particulieren. De uitspraak is positief voor Rijkswaterstaat (Raad van State, Afdeling voor de Geschillen van Bestuur, 13 februari 1992, No. G05.90.0003).

De werkzaamheden betekenen verdiepte ligging van de weg vanaf de Prinses Beatrixlaan tot voor het viaduct over het Dulderkanaal. Daarna gaat de weg verder op maaiveldhoogte met een aquaduct onder het riviertje de Gaag.

mrt. 1992: Aankondiging van de noodzaak van een milieueffectrapportage voor het deel van de A4 tussen Delft en Schiedam, voortvloeiend uit de Europese richtlijn voor de milieueffectrapportage. Op grond van de richtlijn geldt de m.e.r.-plicht namelijk ook voor rijkswegen waarvoor wel een tracébesluit is genomen, maar waarvoor de planologische inpassing nog niet is voltooid. Dat is het geval in de gemeenten Schiedam en (deels) Schipluiden. De noordelijke tak van de weg (Rijswijk - Delft) blijft hierbuiten.

6.4 Gemeente Rijswijk en Rijksweg 4

In deze paragraaf wordt, op basis van documenten en een interview met een gemeenteambtenaar, aangegeven welke waarden de variabelen aannemen in de gemeente Rijswijk. Het tracé van Rijksweg 4 (Beatrixlaan - gemeentegrens Schipluiden) is opgenomen in één bestemmingsplan: 'Rijswijk Zuid'. Op 19 december 1975 is het plan door de gemeenteraad vastgesteld. De waarden van de variabelen worden voor dit bestemmingsplan vastgesteld.

Daarbij moeten we bedenken dat het tracégedeelte in Rijswijk (Prinses Beatrixlaan - gemeentegrens Schipluiden) bestuurlijk en technisch in het verlengde ligt van twee andere

en 'eerdere' gedeelten van de A4 op Rijswijks grondgebied. Dat zijn de gedeelten Ypenburg - Diepenhorstlaan en Diepenhorstlaan - Prinses Beatrixlaan. Dit betekent dat de antwoorden van de geïnterviewde op de gestelde vragen mede in dat bredere verband moeten worden gezien.

Rijswijk Zuid (1975)

verkeerskundig belang

In een weerlegging van een bezwaarschrift tegen het ontwerp-bestemmingsplan stelt de raad "dat ter ontlasting van vele verkeersknelpunten binnen de bebouwde kom van Rijswijk de realisering van deze weg in zijn totaliteit noodzakelijk is". Verder stelt de raad dat "deze weg onder meer ten doel heeft de straten binnen de bebouwde kom van doorgaand verkeer te ontlasten" (Nota 'Weerlegging ingebrachte bezwaren tegen de Zoomseweg', blz. 3 en 5, Raadsbesluit vaststelling bestemmingsplan Rijswijk-Zuid, 19 december 1975).

De geïnterviewde stelde het volgende over het gemeentelijk standpunt betreffende verkeerskundig belang bij de weg. Bij de gemeente heerst de verwachting dat de rijksweg zal bijdragen aan het verdwijnen van files en verkeerscirculatiebelemmeringen op de gemeentelijke wegen. Als de A4 is aangelegd komt er lucht op de gemeentelijke wegen. 'Vreemd' verkeer kan dan namelijk uit de straten van Rijswijk worden gehaald. In het kader van het bestemmingsplan zijn vele notities gemaakt om het belang van de weg aan te tonen voor de totale verkeerscirculatie van Rijswijk.

Ook heerst bij de gemeente de verwachting dat de weg zal bijdragen aan de verbetering van de verkeersveiligheid op de Rijswijkse wegen. Met de A4 wordt zwaar verkeer in woonwijken tegengegaan en doorgaand verkeer buitenom geleid. Dit betekent een verhoging van de verkeersveiligheid. In alle nota's die in verband met het bestemmingsplan zijn gemaakt is gewezen op de positieve bijdrage van de weg aan de verkeersveiligheid.

Tenslotte draagt de A4 bij aan door de gemeente gewenste ontsluitingen. In het bijzonder betreft dit de ontsluiting van het industrie- en kantorengedebied Plaspoelpolder. Dit gebied is via de Diepenhorstlaan rechtstreeks aangesloten op de A4. Vanaf het begin is de link gelegd tussen de Plaspoelpolder en de rijkswegen. Ook de bestaande woonwijken van Rijswijk zijn beter ontsloten door aansluiting op de A4 via met name de Beatrixlaan en de Haagweg.

Op grond van deze gegevens verkrijgt de variabele *verkeerskundig belang* de waarde *groot*.

aantasting van landschappelijke en milieuwaarden

Op het bezwaar tegen het ontwerp-bestemmingsplan dat het stadslandschap door de aanleg van de weg nagenoeg onbruikbaar zal worden, antwoordt de gemeenteraad dat dit "schromelijk overdreven" is. "Het tracé is juist zodanig gekozen, dat van een negatieve beïnvloeding van de recreatieve waarde van het Stadslandschap zo min mogelijk sprake zal zijn. Dit mede door de geprojecteerde verdiepte ligging" (Nota 'Weerlegging ingebrachte bezwaren tegen de Zoomseweg', blz. 1, Raadsbesluit vaststelling bestemmingsplan Rijswijk-Zuid, 19 december 1975).

Wat geluidhinder betreft laat de gemeente in een weerlegging op een bezwaarschrift tegen het ontwerpplan weten dat "tengevolge van de aanleg van de Zoomseweg volgens het voorgestelde tracé en de verdiepte ligging nauwelijks of geen hoorbare invloed zal worden ondervonden door de bezoekers van het Stadslandschapspark". Voorts geeft de raad aan: "dat voor hinderlijke geluidsoverlast als gevolg van de aanleg van Rijksweg 19 volgens de vorengenoemde plannen geen enkele vrees behoeft te bestaan" (Nota 'Weerlegging ingebrachte bezwaren tegen de Zoomseweg', blz. 2 en 5, Raadsbesluit vaststelling bestemmingsplan Rijswijk-Zuid, 19 december 1975).

Van echte barrièrewerking door de aanleg van de weg is geen sprake volgens de raad. "Doordat de weg in een ingraving wordt aangelegd kan van een zeer sterke vermindering van een barrièrewerking worden gesproken" (Nota 'Weerlegging ingebrachte bezwaren tegen de Zoomseweg', blz. 3, Raadsbesluit vaststelling bestemmingsplan Rijswijk-Zuid, 19 december 1975).

Over de luchtverontreiniging stelt de raad: "De luchtverontreiniging valt mee" (Nota 'Weerlegging ingebrachte bezwaren tegen de Zoomseweg', blz. 3, Raadsbesluit vaststelling bestemmingsplan Rijswijk-Zuid, 19 december 1975).

Omdat vooral zwaar vrachtverkeer van de weg gebruik zal maken, zal een "milieubetering in grote delen van de bebouwde kom van Rijswijk" optreden (Nota 'Weerlegging ingebrachte bezwaren tegen de Zoomseweg', blz. 8, Raadsbesluit vaststelling bestemmingsplan Rijswijk-Zuid, 19 december 1975).

De geïnterviewde gemeente-ambtenaar geeft de gemeentelijke opstelling op het punt van de aantasting van landschappelijke en milieuwaarden als volgt weer. Landschappelijke en milieuwaarden speelden ten tijde van de planologische besluitvorming een rol. Het was de zorg van het gemeentebestuur dat de belevingswaarde en het esthetisch gezicht niet zouden dalen. Zoals de weg wordt aangelegd, onder andere verdiept, is voor de gemeente verantwoord. Dat geldt te meer nu de recreatieparken Elsenburgerbos en Wilhelmipark zijn aangelegd in harmonie met de weg.

Versnippering treedt niet op. De weg is de grens tussen de bebouwing en de recreatiezone met het genoemde bos en park. Inzet van de gemeente was dat de weg veilig en goed overgestoken moet kunnen worden. Dat is gelukt. Van barrièrewerking is geen sprake.

De gemeente erkent het aspect van daling van de kwaliteit van het woon- en leefmilieu, maar heeft als inzet te bereiken dat het resultaat acceptabel is. De gemeente erkent de noodzaak van de weg en weet dat er woon- en leefmilieugevolgen van de weg zijn. De gemeente heeft daarbij altijd nivellering van de effecten als doel gehad. Wettelijke maatregelen (schermen, geluidswallen) zorgen ook al voor die nivellering.

Al deze gegevens te zamen leiden er toe dat de variabele *aantasting van landschappelijke en milieuwaarden* de waarde *klein* krijgt.

angst voor planschadeclaims

Angst voor (plan)schadeclaims heeft de gemeente niet. De meeste gronden waren in eigendom van de gemeente. Het onderwerp komt niet in de documenten voor. De variabele *angst voor (plan)schadeclaims* krijgt de waarde *geen*.

realisatie infrastructurale eisen

De gemeente heeft Rijkswaterstaat te kennen gegeven veranderingen te willen ten aanzien van het oorspronkelijke tracé. Aanvankelijk was de weg voor de gehele lengte hoog gepland, later op maaiveldniveau. De eisen van Rijswijk betroffen: (1) verdiepte ligging, (2) noodzakelijke maatregelen om het geluid te reduceren en (3) goede verbindingen met het recreatiegebied (Elsenburgerbos en Wilhelminapark). Deze verbindingen zijn betaald door Rijkswaterstaat. De eisen zijn naar de mening van de gemeente voldoende gerealiseerd. De variabele *realisatie van specifieke infrastructurale eisen* krijgt daarmee de waarde *wel*.

compensatie gemeentelijke kosten

Het onderwerp compensatie voor gemeentelijke kosten speelde niet in de gemeente Rijswijk. Achtergrond hiervan was, volgens de geïnterviewde, dat de gemeente er zelf belang bij had om de weg in het bestemmingsplan op te nemen. De variabele *compensatie voor gemeentelijke kosten* is daarmee *niet van toepassing*.

economisch belang bij rijksweg

Bij de gemeente heerst de verwachting dat de A4 zal bijdragen aan de economische ontwikkeling van kantoor- en industriegebied Plaspoelpolder. Ook gunstige ontwikkelingen van de bedrijfsterreinen Broekpolder en Hoornwijk en zelfs van het winkelgebied De Boogaard wordt verwacht onder invloed van de A4. Daarmee wordt de waarde *voordelig* toegekend aan de variabele *economisch belang bij de rijksweg*.

actiegroep vóór aanleg

De Kamer van Koophandel en het bestuur van de Bedrijfsvereniging Plaspoelpolder wendden zich met regelmaat tot het college van Burgemeester en Wethouders en pleitten daarbij (snelle) aanleg van de weg. Dit vond zowel mondeling plaats als via schriftelijke stukken.

De bedrijfsvereniging heeft zelfs een snellere aanleg van de weg mogelijk gemaakt. Rijkswaterstaat had het project A4 relatief achteraan in de planning staan. De Bedrijfsvereniging Plaspoelpolder heeft daarop vervroegde investering door Rijkswaterstaat (financieel) mogelijk gemaakt. Daardoor kon de wegaanleg eerder beginnen. Ook de gemeente heeft hierin geparticipeerd.

De voorstanders van wegaanleg hebben zich volgens de geïnterviewde krachtig gemanifesteerd. Het gemeentebestuur was het uit zichzelf al eens met de aanleg van de weg. De adhesie-betuigingen ondersteunden de gemeente in haar streven. De variabele *actie(groep) vóór aanleg van de rijksweg* krijgt hiermee de waarde *krachtig*.

actiegroep tegen aanleg

Milieu-activisten zoals de Werkgroep Stop Rijksweg 19, maar ook individuele burgers, richtten zich tot de gemeente waarbij zij zich opstelden tegen de aanleg van de rijksweg. In de periode rond de planologische inpassing was met name de geluidsoverlast van de weg een belangrijk actiepunt, vooral van bewoners. Dit nam meer de vorm aan van 'zorgen uiten' over het geluid en niet de vorm van keiharde acties. Een en ander had tot gevolg dat het gemeentebestuur de zorg voor de milieu-aspecten als opdracht meegaf aan

de gemeente-ambtenaren die onderhandelingen voerden met Rijkswaterstaat. De geïnterviewde kwalificeert de acties als krachtig. De variabele *actie(groep) tegen aanleg van de rijksweg* krijgt daarmee de waarde *krachtig*.

bestuurlijke druk op gemeente

Bestuurlijke druk (als omschreven in de operationalisering van deze variabele) op Rijkswijk om de weg planologisch in te passen is niet uitgeoefend door rijk of provincie. De variabele *bestuurlijke druk op de gemeente* krijgt als waarde *geen*.

planologische inpassing

Tenslotte wordt de variabele planologische inpassing gewaardeerd. De gemeente heeft na de tracévaststelling (1965) het tracé in haar bestemmingsplan opgenomen (1975). De variabele *planologische inpassing* krijgt daarmee de waarde *wel*.

6.5 Gemeente Schipluiden en Rijksweg 4

In deze paragraaf wordt, op basis van documenten en interviews met ambtenaren van de gemeente, aangegeven welke waarden de variabelen aannemen in de gemeente Schipluiden. Het tracé van Rijksweg 4 over Schipluidens grondgebied valt binnen zes bestemmingsplangebieden. In het bestemmingsplan 'Buitengebied', vastgesteld door de gemeenteraad op 26 oktober 1971, is de weg opgenomen. Naar aanleiding van de gedeeltelijke onthouding van goedkeuring van dit plan door Gedeputeerde Staten (31 januari 1973) is een nieuw plan gemaakt. Dat is het bestemmingsplan 'Buitengebied eerste herziening', vastgesteld door de gemeenteraad op 27 november 1975. Ook daarin is de weg opgenomen.

In de bestemmingsplannen 'Kerkpolder I, II, III en IV', vastgesteld 4 september 1964, is de weg eveneens opgenomen.

In het laatste voor ons relevante bestemmingsplan, het 'Uitbreidingsplan in hoofdzaak', vastgesteld 18 augustus 1935, is de weg niet opgenomen. Dat is ook logisch, omdat de planvaststelling van ver voor de tracévaststelling dateert. Het plan is naderhand niet aangepast teneinde de weg er in op te nemen.

In sommige van de genoemde bestemmingsplannen van de gemeente Schipluiden blijkt het tracé reeds vóór de tracévaststelling van november 1965 opgenomen. Dat is te verklaren uit het feit dat de weg reeds vóór de datum van de tracévaststelling opgenomen was in provinciale streekplannen. De weg is immers van oorsprong een provinciaal initiatief. Volgens de hiërarchische wettelijke structuur van de ruimtelijke ordening vóór 1965 (vgl. par. 5.6) moesten de gemeenten bij vaststelling van hun uitbreidingsplannen de weg wel opnemen.

Ingevolge de in paragraaf 5.6 uiteengezette selectieregels kunnen voor de bestemmingsplannen 'Buitengebied' en 'Uitbreidingsplan in hoofdzaak' de waarden van de variabelen worden vastgesteld.

Buitengebied (1971)

Als eerste worden hieronder voor het bestemmingsplan 'Buitengebied' de waarden van de variabelen vastgesteld. Aangezien schriftelijke documentatie over dit plangebied schaars is, wordt de vaststelling van de waarden van de variabelen vooral gebaseerd op interviews.

verkeerskundig belang

De variabele *verkeerskundig belang* neemt voor dit bestemmingsplan bij de gemeente Schipluiden de waarde *geen* aan. Er heerst bij de gemeente niet de verwachting dat de rijksweg zal zorgen voor het (bijna) verdwijnen van files, of verkeerscirculatiebelemmeringen op gemeentelijk grondgebied, om de eenvoudige reden dat er van zulke files of belemmeringen geen sprake is. Verbetering van de verkeersveiligheid of (verbetering van) de ontsluiting van een bestaande of geplande woonwijk, bedrijfsterein of andere ruimtelijke voorziening is evenmin aan de orde. Tenslotte wordt de weg niet gezien als een gewenste verbetering van de bereikbaarheid van (delen van) de gemeente.

aantasting landschappelijke en milieuwaarden

Wat de *aantasting van landschappelijke en milieuwaarden* betreft melden de geïnterviewden dat dit thema ten tijde van de planologische inpassing niet of nauwelijks speelt in de gemeente. Pas later, halverwege de jaren '70, worden volgens de geïnterviewden landschappelijke en milieuwaarden met de rijksweg in verband gebracht. Aangezien de gemeente zwijgt over dit onderwerp ten tijde van de planologische besluitvorming, dienen we volgens de beslissingsregel (par. 5.7) een waardering te reconstrueren. Op grond van het interview geven we deze variabele de waarde *geen*.

angst voor planschadeclaims

De *angst voor (plan)schadeclaims* komt volgens de geïnterviewden in gemeentelijke documenten rond de rijksweg niet voor. Ten tijde van de planologische inpassing is het volgens hen uitgesloten dat in Schipluiden schadeverhaal op de gemeente als onderwerp speelt. Deze variabele krijgt derhalve de waarde *geen*.

realisatie van specifieke infrastructurele eisen

De variabele *realisatie van specifieke infrastructurele eisen* is niet van toepassing. Er zijn door de gemeente geen specifieke infrastructurele eisen gesteld. Overigens was een nadere uitwerking van het tracé (bijvoorbeeld welke kunstwerken en waar) nog niet bekend.

compensatie gemeentelijke kosten

De variabele *compensatie voor gemeentelijke kosten, in het bijzonder voor de aanpassing van het gemeentelijk wegnnet* is in de case niet van toepassing. Het onderwerp komt namelijk volgens de geïnterviewden in de schriftelijke informatie niet voor. Daarnaast geven de betrokkenen bij de gemeente en Rijkswaterstaat mondeling aan dat het onderwerp in die periode niet speelt.

economisch belang bij de rijksweg

Het *economisch belang bij de rijksweg* is *neutraal*. Bij de gemeente heerst in deze periode niet de verwachting dat de weg zal bijdragen aan de economische ontwikkeling van een nieuw of gepland bedrijfsterrein, aangezien dat niet bestond en evenmin gepland was. Evenmin draagt de weg bij aan de gewenste uitvoering van een ruilverkavelingsplan of aan de gewenste verplaatsing van bedrijven. Er zijn volgens de zegslieden geen documenten over het verlies van landbouwgrond of woningbouwlocatie of isolatie van een ruimtelijk-economische voorziening. We geven deze variabele de waarde *neutraal* omdat we op basis van het interview concluderen dat de gemeente noch economisch voordeel, noch economisch nadeel van de weg verwachtte.

actiegroep vóór aanleg

Van een *actie(groep) vóór aanleg van de rijksweg* is geen sprake. De geïnterviewden geven te kennen dat er geen actiegroep voor aanleg van de weg bestond en dit wordt door schriftelijke documenten niet weersproken. Deze variabele krijgt derhalve als waarde *geen*.

actiegroep tegen aanleg

Er is evenmin sprake van een *actie(groep) tegen aanleg van de rijksweg*. Volgens de geïnterviewden bestond er toen nog niet een dergelijke actiegroep. Dit wordt door de schriftelijke documenten verder niet weersproken. De actiegroep 'Stop Rijksweg 19' wordt pas enkele jaren later actief. Ook deze variabele krijgt als waarde *geen*.

bestuurlijke druk op gemeente

De geïnterviewden geven aan dat er *geen bestuurlijke druk op de gemeente*, in welke van de in beslissingsregels genoemde vorm dan ook, is uitgeoefend om de weg planologisch in te passen. Deze variabele neemt hier daarom de waarde *geen* aan.

planologische inpassing

Tenslotte de variabele *planologische inpassing*. De geïnterviewden wijzen op de bestuurscultuur (althans in Schipluiden) in de tijd van de planologische inpassing van het tracé. Die was volgens hen als volgt samen te vatten: als Rijkswaterstaat vroeg het tracé op te nemen in het bestemmingsplan, dan deed je dat. Twee punten spelen volgens hen in dat verband met name mee: (1) tegenwerken heeft niet veel zin, omdat je dan als gemeente toch uiteindelijk een opdracht plus aanwijzingen kan verwachten; (2) het milieu als item en als onderwerp van acties bestond nog niet.

De gemeente heeft het tracé na de tracévaststelling van 1965 in haar bestemmingsplan voor het buitengebied van 1971 opgenomen. De variabele *planologische inpassing* krijgt daarom de waarde *wel*.

Uitbreidingsplan in hoofdzaken (1935)

Het tweede Schipluidense bestemmingsplan waarvoor de waarden van variabelen kunnen worden vastgesteld is het plan 'Uitbreidingsplan in hoofdzaken'. Hiermee is iets bijzon-

ders aan de hand. De weg loopt voor ongeveer 150 meter door het gebied van dit plan. Overigens is door de gemeente de weg niet bewust buiten dit bestemmingsplangebied gehouden. De gemeente dacht dat de bestemmingsplannen voor het buitengebied naadloos op elkaar aansloten. De plannen bleken echter niet naadloos aan te sluiten. Er blijkt nog een gebiedje 'over' te zijn van het uitbreidingsplan van 1935 dat niet door nieuwe plannen is bedekt. Pas achteraf (nadat de nieuwe plannen er waren) bleek er een stukje 'over' te zijn, waarvoor slechts het uitbreidingsplan geldt.

Er is, bij weten van de geïnterviewde, geen verzoek geweest van Rijkswaterstaat om het stukje weg ter plaatse alsnog in te passen in een bestemmingplan. Inpassing is volgens geïnterviewde waarschijnlijk ook niet nodig als Rijkswaterstaat de weg wil aanleggen. Immers, voor wegaanleg is ter plaatse geen aanlegvergunning vereist, terwijl de grond in handen is van Rijkswaterstaat. Het zandlichaam ligt er overigens al vele jaren.

De gemeente Schipluiden zal niet uit zichzelf het bestemmingsplan gaan aanpassen, omdat dat toch al snel f 100.000,- zal gaan kosten. Men wacht in ieder geval eerst wel af wat de politieke discussie over dit deel van de weg zal opleveren.

Uit deze gegevens blijkt dat van bewuste planologische besluitvorming over dit resterende stukje bestemmingsplan geen sprake is. Het is dan ook niet zinvol en ook niet goed mogelijk om de besluitvorming rond dit bestemmingsplan te scoren op de variabelen.

6.6 Gemeente Schiedam en Rijksweg 4

In deze paragraaf worden, aan de hand van documenten en interviewresultaten, de waarden van de variabelen in de gemeente Schiedam vastgesteld. In de gemeente Schiedam loopt de geplande rijksweg over het gebied van zes bestemmingsplannen.

In het bestemmingsplan 'Woudhoek-Noord', vastgesteld 29 november 1977, is de weg opgenomen. Dat is eveneens het geval bij het bestemmingsplan 'Woudhoek-Zuid', vastgesteld 4 mei 1971. Ook in de plannen 'Randbebouwing Groenord' (vastgesteld 5 september 1966), 'Groenord in onderdelen' (vastgesteld 24 februari 1964) en 'Kethel Schiedam in hoofdzaak- herziening' (vastgesteld 6 januari 1964) is de weg opgenomen³².

De weg is niet opgenomen in het 'Plan in hoofdzaak (ex Vlaardingen)'. Dit plan is vastgesteld door de gemeenteraad op 8 januari 1953 en niet herzien. Het tracé van de weg ligt voor ongeveer 550 meter in dit plan. Op het tracé rust een agrarische bestemming. In 1968 heeft een grenswijziging plaatsgevonden tussen Schiedam en Vlaardingen waarbij het gebied bij Schiedam is gevoegd.

Net als bij Schipluiden zien we ook in Schiedam dat in een aantal bestemmingsplannen de weg al is opgenomen vóór de tracévaststelling. Dat is te verklaren; in het streekplan was de weg al opgenomen voordat het tracé door de minister werd vastgesteld.

Vier van de zes plangebieden komen, op grond van de in paragraaf 5.6 uiteengezette selectieregels, voor het onderzoek in aanmerking: 'Randbebouwing Groenord' (1966), 'Woudhoek-Zuid' (1971), 'Woudhoek-Noord' (1977) en 'Plan in hoofdzaak (ex. Vlaardingen)' (1953).

³² Overigens sluiten de bestemmingsplannen waarin de weg is opgenomen, vanwege hun onderling verschillende regels (ligging, breedte, profielen), éénduidige aanleg van Rijksweg 4 uit.

Randbebouwing Groenoord (1966) en Woudhoek-Zuid (1971)

De bestemmingsplannen Randbebouwing Groenoord en Woudhoek-Zuid zijn beiden ontworpen met het oog op de uitbreiding van de stad met nieuwe woningen. Beide plannen maakten grootschalige woningbouw mogelijk. Volgens een van de geïnterviewden kunnen we deze twee plannen samen nemen. Er is volgens hem namelijk geen verschil tussen beide plannen in de wijze waarop de gemeente, in de periode van totstandkoming van deze twee plannen, omging met het bestemmingsplan in relatie tot de weg. Voor ons onderzoek wil dat zeggen dat de waarden van de variabelen voor beide plannen dezelfde zijn. Aangezien er weinig schriftelijke bronnen zijn, wordt de vaststelling van de waarden van de variabelen vooral gebaseerd op interviewgegevens.

verkeerskundig belang

Schiedam heeft geen bereikbaarheids-, verkeerscirculatie- of problemen met de verkeersveiligheid die door de weg opgelost moeten worden. Beide bestemmingsplannen zijn ontworpen voor grootschalige woningbouw. Voor de ontsluiting van de geplande wijken was de rijksweg echter niet nodig. Een interne ringweg zorgt voor die ontsluiting. De bereikbaarheid van de gemeente is niet in een gemeentelijk beleidsdocument als problematisch aangemerkt. De variabele *verkeerskundig belang* krijgt hiermee de waarde *geen*.

aantasting landschappelijke en milieuwaarden

Over de daling van de belevingswaarde van het landschap of de versnippering van landelijk gebied als gevolg van de aanleg van de weg werd (in deze periode) niet concreet nagedacht. Landschap en milieu waren in de ruimtelijke afwegingen van Schiedam volgens een geïnterviewde (nog) geen item. De weg als barrière tussen Schiedam en Vlaardingen is nooit concreet als argument opgevoerd. Daling van de kwaliteit van het woon- en leefmilieu is niet concreet aangegeven. Aangezien er wat landschap en milieu betreft ons geen schriftelijke informatie bekend is, reconstrueren we een waarde op grond van een interview. Op grond van de interview-gegevens krijgt de variabele *aantasting van landschappelijke en milieuwaarden* de waarde *geen*.

angst voor planschadeclaims

Het onderwerp 'planschadeclaims' heeft in de besluitvorming rond de twee bestemmingsplannen niet meegespeeld. De variabele *angst voor planschadeclaims* heeft daarmee de waarde *geen*.

realisatie infrastructurele eisen

Volgens een geïnterviewde mogen we er van uitgaan dat er geen sprake is geweest van Schiedamse 'specifieke infrastructurele eisen' ten aanzien van het tracé. Dergelijke eisen zijn ten tijde van de totstandkoming van de bestemmingsplannen niet in discussie geweest. De variabele *realisatie van specifieke infrastructurele eisen* is daarmee *niet van toepassing*.

compensatie gemeentelijke kosten

De *compensatie van gemeentelijke kosten* speelde niet in Schiedam ten tijde van beide bestemmingsplannen. Deze variabele is daarom *niet van toepassing*.

economisch belang bij rijksweg

Over het economische belang van de rijksweg voor de gemeente Schiedam (in de periode van totstandkoming van beide bestemmingsplannen) zijn geen concrete gegevens voorhanden. In ieder geval is niet (in documenten of interviews) gebleken van economisch voordeel of economisch nadeel voor de gemeente van de weg. Op grond hiervan geven we de variabele *economisch belang bij de rijksweg* de waarde *neutraal*.

actiegroep vóór aanleg

Van een actie(groep) vóór aanleg van de rijksweg is geen schriftelijke of mondelinge informatie bekend. De variabele *actie(groep) vóór de aanleg van de rijksweg* geven we daarom de waarde *geen*.

actiegroep tegen aanleg

Evenmin zijn er gegevens over een actie(groep) tegen de aanleg van de weg. De zeer actieve 'Werkgroep Stop Rijksweg 19' is vanaf 1974 een actor, dus na de vaststelling van beide bestemmingsplannen. De variabele *actie(groep) tegen de aanleg van de rijksweg* geven we daarmee de waarde *geen*.

bestuurlijke druk op gemeente

Bestuurlijke druk is volgens de herinnering van een van de geïnterviewden niet uitgeoefend bij de beslissing om de weg in de bestemmingsplannen op te nemen. Eventuele andersluidende schriftelijke informatie is ons onbekend. De variabele *bestuurlijke druk op de gemeente* krijgt daarmee de waarde *geen*.

planologische inpassing

Als laatste volgt de waardering van de variabele planologische inpassing. Een van de geïnterviewden in de gemeente wijst op de wijze van functioneren van de gemeente in de periode van de totstandkoming van de bestemmingsplannen Randbebouwing Groenord en Woudhoek-Zuid. De gemeente was wat rijkswegen betreft meer volgend dan sturend bezig. De A4 was een gegeven. In de tijd van de twee bestemmingsplannen waren er nog geen concrete gedachten over actief sturend optreden in plaats van volgend.

De gemeente heeft het tracé na de tracévaststelling van 1965 in beide bestemmingsplannen van 1966 en 1971 opgenomen. De variabele *planologische inpassing* krijgt hiermee de waarde *wel*.

Woudhoek-Noord (1977)

Het bestemmingsplan Woudhoek-Noord is ontworpen in verband met de (voorlopig laatste) uitbreiding van Schiedam naar het noorden. Het is een echt 'woningbouw-

bestemmingsplan'. Voor het plan worden hieronder de waarden van de variabelen bepaald.

verkeerskundig belang

De gemeente had niet de overtuiging dat de rijksweg verkeerskundig een probleem (files, verkeersveiligheid) zou oplossen. Er zijn ook geen Schiedamse beleidsnota's die de weg in verband brengen met verkeerskundige problemen.

Helemaal zonder verkeerskundig belang is de weg niet voor Schiedam. In de toelichting op het bestemmingsplan en in de raadsstukken bij de vaststelling van het plan wordt wel gezegd dat de op- en afrit van de (bestaande) Woudweg op de aan te leggen Rijksweg 19 de Churchillweg zou ontlasten.

In heel geringe mate zorgt de weg voor een door de gemeente gewenste ontsluiting van de nieuwe woonwijk Woudhoek-Noord. (Voor deze woonwijk is het plan ontworpen.) In de gemeentelijke commentaarnota op de bezwaarschriften tegen het ontwerp-bestemmingsplan lezen we namelijk het volgende. "In de toelichting bij het bestemmingsplan is onder 3.1.5 aangegeven dat het plangebied voor autoverkeer van drie zijden uit bereikbaar is: - aan de westzijde via Rijksweg 19 of de ter plaatse aan te leggen wijkverzamelweg voor het geval Rijksweg 19 niet wordt aangelegd; - aan de zuidzijde (...); - aan de oostzijde (...)." Uit de zinsnede "of de ter plaatse aan te leggen (enz.)" kunnen we afleiden dat aan de rijksweg in het kader van de ontsluiting nauwelijks betekenis mag worden toegekend.

Ook elders in dezelfde commentaarnota wordt de betekenis van de rijksweg voor de ontsluiting geminimaliseerd. "Indien Rijksweg 19 niet wordt gerealiseerd zou op het bestaande zandlichaam vanaf het Kethelplein tot aan de Brederoweg een stedelijke verkeersweg kunnen worden gerealiseerd".

Al met al moeten we, op basis van het interview en de stukken, constateren dat de rijksweg wel een verkeerskundig verbeterinkje zou betekenen, maar dat die verbetering niet zonder meer als gewenst wordt beschouwd. Het gemeentelijk standpunt had meer iets van: als de weg er dan toch komt, dan kunnen we beter proberen er enig voordeel voor de bereikbaarheid aan te geven. De variabele *verkeerskundig belang* krijgt hiermee de waarde *geen*.

aantasting landschappelijke en milieuwaarden

Aantasting van landschappelijke en milieuwaarden, in concreto daling van de belevingswaarde van het landschap door aantasting van het esthetisch gezicht van de gemeente, wordt in de stukken nergens genoemd. Van versnippering van het landelijk gebied is geen sprake, nu de weg aan de uiterste rand van de gemeente is geprojecteerd. Om dezelfde reden is barrièrewerking tussen bijvoorbeeld twee kernen niet aan de orde.

Wel is de gemeente van mening dat door de aanleg van de weg daling van de kwaliteit van het woon- en leefmilieu plaatsvindt. Bij het opstellen van het bestemmingsplan heeft Schiedam gewerkt met de (toen nog ontwerpen voor de) Wet geluidhinder. Het milieuaspect dat in relatie met de (geplande) woningbouw werd gebracht was derhalve de geluidhinder van de weg. De gemeente geeft in haar commentaar op de bezwaarschriften tegen het ontwerp-bestemmingsplan aan dat met te treffen maatregelen (geluidwallen en -schermen) de geluidhinder van de rijksweg voldoende dient te worden beperkt.

In hetzelfde document meldt de gemeente: "Door middel van aan de rijksweg met bijbehorende berm en de daarop aansluitende weg aan te brengen voorzieningen, w.o. geluidswallen en/of -schermen en maskerende beplanting kan het storende karakter van deze verkeersvoorzieningen in belangrijke mate worden beperkt".

Op grond van het interview en de stukken wordt geconcludeerd dat de gemeente de aantasting van de landschappelijke en milieuwaarden met de aanleg van geluidswallen en/of -schermen acceptabel acht. De variabele *aantasting van landschappelijke en milieuwaarden* krijgt daarmee de waarde *klein*.

angst voor planschadeclaims

Zowel wat betreft de relatie tussen Schiedam en andere overheden, als de relatie tussen burgers en de gemeente, blijkt nergens uit dat planschade een rol heeft gespeeld in de besluitvorming rond het bestemmingsplan. We beslissen dan ook dat de variabele *angst voor (plan)schadeclaims* de waarde *geen* heeft.

realisatie van specifieke infrastructurele eisen

Schiedam heeft in overleg met Rijkswaterstaat geluidwerende voorzieningen naar voren gebracht. De geluidwerende voorzieningen zijn pas op tafel gekomen na overleg en waren niet standaard in het plan voor de weg opgenomen. De uitdrukkelijke wens om geluidwerende voorzieningen is naar de mening van de gemeente voldoende gerealiseerd. Hiermee krijgt de variabele *realisatie van specifieke infrastructurele eisen* de waarde *wel*.

compensatie gemeentelijke kosten

Het onderwerp 'compensatie voor gemeentelijke kosten' speelde niet in Schiedam. De gemeente heeft niet te kennen gegeven dit soort kosten te moeten maken voor de aanleg van de rijksweg en heeft dus ook niet om compensatie voor deze kosten gevraagd aan Rijkswaterstaat. Daarmee is de variabele *compensatie voor gemeentelijke kosten* in dit geval *niet van toepassing*.

economisch belang bij rijksweg

In Schiedam heerste niet de verwachting dat de weg zou bijdragen aan de economische ontwikkeling van een nieuw of gepland bedrijfsterrein. Evenmin draagt de weg bij aan de gewenste uitvoering van een ruilverkavelings- of landinrichtingsplan, of aan bedrijfsverplaatsing.

Wel vreesde Schiedam dat als de weg aangelegd zou worden zónder voldoende geluidwerende voorzieningen, er op grond van de 'naderende' Wet geluidhinder minder ruimte voor woningbouw zou zijn. Immers, op grond van de Wet geluidhinder zou de toegestane afstand tussen de weg en de te bouwen woningen groter worden (zonder schermen). Dat zou negatieve consequenties hebben voor de grondexploitatie van het gebied. In het overleg tussen gemeente en Rijkswaterstaat zijn de schermen echter wél gerealiseerd, met als gevolg dat er geen verlies aan woningbouwgrond optrad.

Op grond van deze gegevens verkrijgt de variabele *economisch belang bij de rijksweg* de waarde *neutraal*.

actiegroep vóór aanleg

De betrokken geïnterviewde geeft aan dat zich geen actiegroep heeft gemanifesteerd die de aanleg van de weg bepleitte. De variabele *actie(groep) vóór de aanleg van de rijksweg* krijgt daarmee de waarde *geen*.

actiegroep tegen aanleg

Een aantal actiegroepen heeft zich gericht tegen de aanleg van de weg in het plangebied. Dat blijkt uit de bezwaarschriften die de groepen hebben ingediend tegen het ontwerp-bestemmingsplan Woudhoek-Noord. Er is een actiegroep 'Stop Rijksweg 19' en er is een actiegroep 'Stuurgroep Midden-Delfland'.

De geïnterviewde kwalificeert de acties als krachtig, ook al omdat uiteindelijk de gemeente een aantal van de door de actiegroepen genoemde argumenten zelf heeft overgenomen en gebruikt in de contacten met Rijkswaterstaat. Op grond hiervan krijgt de variabele *actie(groep) tegen de aanleg van de rijksweg* de waarde *krachtig*.

bestuurlijke druk op gemeente

Er zijn geen formele aanwijzingen gericht tot Schiedam om de weg in het bestemmingsplan op te nemen. Ook is er, voor zover de informatie strekt, niet door een overheid gedreigd met aanwijzingen.

Wel van druk, van de zijde van de provincie, blijkt uit de commentaarnota van de gemeente op de bezwaarschriften tegen het ontwerp-bestemmingsplan. "Het opnemen van het tracé voor Rijksweg 19 in het bestemmingsplan is een dwingend gegeven dat o.m. zijn basis vindt in het Streekplan Rijnmond. Hoewel in beginsel met alternatieven rekening kan worden gehouden voor het geval dat van een voortzetting van de aanleg van de weg definitief wordt afgezien, dient in het bestemmingsplan te worden uitgegaan van de functie van deze weg als rijksweg en de daarmee samenhangende verkeerstechnische eisen ten aanzien van o.m. profilering en wegaansluiting" (Commentaarnota inhoudende de behandeling van de bezwaarschriften tegen het ontwerp-bestemmingsplan Woudhoek-Noord, Gemeenteraad Schiedam, 1977, blz. 36).

In relatie tot het streekplan ligt ook strategisch gedrag van de gemeente ten grondslag aan het opnemen van de weg in het bestemmingsplan. Het streekplan had de luchthaven Zestienhoven 'wegbestemd'. Dat kwam de gemeente goed uit. Volgens een geïnterviewde was het strategisch het beste om dan ook wat de rijksweg betreft het streekplan te volgen. Hoewel op dit punt geen harde uitspraak is te doen, voelt Schiedam blijkbaar provinciale druk (vgl. "dwingend gegeven") in verband met goedkeuring van het voor de gemeente belangrijke woningbouw-bestemmingsplan. Op grond van de gegevens krijgt de variabele *bestuurlijke druk op de gemeente* de waarde *groot*.

planologische inpassing

Tenslotte de variabele planologische inpassing. De tracévaststelling is van 1965. In het gemeentelijke bestemmingsplan van 1977 is de weg opgenomen. De variabele *planologische inpassing* krijgt de waarde *wel*.

Plan in hoofdzaak (ex Vlaardingen) (1953) (1974-1993)

Zoals in de inleiding van deze paragraaf reeds is aangegeven is Rijksweg 4 in de onderzoeksperiode 1965-1994 niet opgenomen in het 'Plan in hoofdzaak'. Het is daarmee het enige plangebied in de gemeente Schiedam waarin de rijksweg niet is opgenomen. Het plan is vastgesteld op 8 januari 1953 en niet herzien. De woningbouwopgave van de gemeente heeft zich niet uitgestrekt tot dit meest noordelijke gedeelte van Schiedam, zodat het uit het oogpunt van woningbouw niet noodzakelijk was een nieuw bestemmingsplan voor dit gebied te ontwerpen. Het tracé van de weg ligt voor ongeveer 550 meter in dit plan. Op het tracé rust een agrarische bestemming. Bij de grenswijziging tussen Schiedam en Vlaardingen van 1968 is het gebied bij Schiedam gevoegd.

Volgens de geïnterviewden is een belangrijke rol in de gemeentelijke planologische opstelling ten opzichte van de rijksweg vanaf midden jaren '70 weggelegd voor Chris Zijdeveld. Hij is tussen 1974 en 1993 wethouder van Ruimtelijke Ordening en Verkeer en Vervoer. Was vóór het aantreden van Zijdeveld de gemeente nog niet zo beleidsmatig bewust bezig met de rijksweg, na diens aantreden verandert dat. Onder Zijdevelds wethouderschap ontwikkelt de gemeente zich tot een verklaard tegenstander van de rijksweg. Zijdeveld benadrukt de milieu-aspecten in relatie tot de weg, alsmede openbaar vervoer-alternatieven voor de weg. Tijdens zijn wethouderschap gaat de gemeente veel bewuster om met bestemmingsplannen. De waarden van de variabelen die hieronder worden aangegeven gelden voor de tijd van Zijdevelds wethouderschap (1974-1993).

verkeerskundig belang

Bij de gemeente heerst niet de verwachting dat de rijksweg zal zorgen voor het (bijna) verdwijnen van files of verkeerscirculatiebelemmeringen. Integendeel, de verwachting is dat de weg juist zal zorgen voor nieuwe files elders (buiten de gemeente). Ook lokale wegen zouden door de aanleg van de rijksweg juist zwaarder worden belast. In het kader van de realisering van de reconstructie in Midden-Delfland is binnen de gemeente de weg wel eens aangevoerd als mogelijkheid tot ontlasting van de wegen in het reconstructiegebied. Een document waarin de weg als oplossing voor verkeersproblemen is genoemd is binnen de gemeente nooit gemaakt. De regionale verkeersproblemen zouden in de visie van de gemeente met verdere uitbreiding van het openbaar vervoer opgelost kunnen worden. In dat verband is door de gemeente het sneltram-alternatief naar voren gebracht.

Er zijn geen gemeentelijke documenten gemaakt waarin de weg als verbetering van de verkeersveiligheid binnen de gemeente wordt gezien. De bewoners van de wijk Woudhoek manifesteren zich in verband met verkeersveiligheid juist tégen de weg. De aansluiting zou alleen maar verkeersaantrekkend zijn met alle gevolgen van dien voor de verkeersveiligheid. Voor de ontsluiting van Woudhoek is, gezien de interne wegenstructuur van de wijk, de rijksweg onbelangrijk.

De bereikbaarheid van de gemeente is niet in een beleidsdocument als problematisch aangemerkt. Na 1974 is juist gesteld dat Schiedam wordt overstelpt met rijkswegen: A20/A4/A24.

Op grond van deze gegevens krijgt de variabele *verkeerskundig belang* de waarde *geen*.

aantasting van landschappelijke en milieuwaarden

Naar de mening van de gemeente heeft de aanleg van de rijksweg als resultaat dat de belevingswaarde van het landschap daalt. Ook zou de rijksweg als resultaat hebben dat er versnippering van het landelijk gebied optreedt, namelijk in het inmiddels beschermde landschap van Midden-Delfland. Een barrièrewerking is door de gemeente nooit aan de weg toegeschreven. Wel treedt naar de mening van de gemeente bij de aanleg van de weg een daling op van de kwaliteit van het woon- en leefmilieu in de vorm van geluidshinder, luchtverontreiniging en daling van de recreatieve waarde van het gebied.

Wethouder Zijdeveld zegt in 1988 te vrezen voor de geluidsbelasting van vijfduizend woningen in zijn gemeente (Volkskrant 25 augustus 1988). In 1991 herhaalt hij deze uitspraak en voegt er aan toe dat het hem aan het hart gaat dat een natuurgebied eraan moet geloven (Volkskrant 16 augustus 1991). De aantasting van landschappelijke en milieuwaarden is voor de gemeente volstrekt onacceptabel. Op grond van deze gegevens geven we de variabele *aantasting van landschappelijke en milieuwaarden* de waarde *groot*.

angst voor planschadeclaims

Angst voor planschadeclaims heeft in de besluitvorming rond het plangebied geen rol gespeeld. De variabele *angst voor planschadeclaims* krijgt daarom de waarde *geen*.

realisatie van specifieke infrastructurele eisen

Het uitgangspunt van de gemeente was: géén A4. 'Meedenkend' (bijvoorbeeld in werkgroepen) heeft de gemeente op alle mogelijke manieren haar mening gegeven over infrastructurele eisen, variërend van geluidwerende panelen tot een tunnelvoorziening. Het idee achter 'het meedenken' was dat de gemeente hierdoor goed op de hoogte bleef. Door de absolute dominantie van de gemeentelijke eis dat er geen weg zou komen geven we aan de variabele *realisatie van specifieke infrastructurele eisen* de waarde *niet van toepassing*.

compensatie gemeentelijke kosten

Over compensatie voor gemeentelijke kosten is nooit diepgaand binnen de gemeente gesproken. Wethouder Zijdeveld had volgens een geïnterviewde ook geen behoefte aan discussie over nevenaspecten van de weg. Voorop stond het uitgangspunt dat de weg niet acceptabel is. We beslissen op grond van deze gegevens dat de variabele *compensatie voor gemeentelijke kosten, in het bijzonder voor aanpassing van het gemeentelijk wegennet* de waarde *niet van toepassing* krijgt.

economisch belang bij rijksweg

In de gemeentelijke discussie over de weg waren de milieu-aspecten zó belangrijk dat over het economisch belang van de weg niet openlijk werd gesproken. Wellicht dat in de economische sector daarover wel bepaalde gedachten de ronde deden, maar deze gedachten konden volgens een van de geïnterviewden gezien het beleidsmatige en politieke 'anti-denken' niet naar buiten worden gebracht. Er zijn geen gemeentelijke documenten waaruit blijkt dat als gevolg van de aanleg van de weg in het plangebied verlies van landbouwgrond plaatsvindt of verlies van een woningbouwlocatie of dat een ruimtelijk-economische voorziening geïsoleerd of slechter bereikbaar wordt. Op grond van deze

gegevens kennen we de variabele *economisch belang bij de rijksweg* de waarde *neutraal* toe.

actiegroep vóór aanleg

De Kamer van Koophandel en een groep van regionale bedrijven hebben hun mening over de A4 (vóór aanleg) enkele malen schriftelijk kenbaar gemaakt aan de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders. In het krachtenveld waarin Schiedam opereerde zijn deze acties volgens een van de geïnterviewden als zwak te karakteriseren. De houding van de gemeente tegen de A4 was een belangrijk politiek item en de brieven van de Kamer van Koophandel en bedrijven deden daar niet aan af. Op grond van deze informatie krijgt de variabele *actie(groep) vóór de aanleg van de rijksweg* de waarde *zwak*.

actiegroep tegen aanleg

Zowel schriftelijk als mondeling (ook in de vorm van protestacties) hebben milieubewegingen (o.a. de Werkgroep Stop Rijksweg 19) en bewoners tegen de A4 geageerd. Deze acties kregen ook veel publicitaire aandacht. Op zich waren deze acties volgens een geïnterviewde krachtig, in die zin dat ze vertragend hebben gewerkt op de aanleg van de weg. Politiek gezien kwamen de acties goed uit. Overigens moeten we volgens deze geïnterviewde ons niet voorstellen dat de gemeentelijke politici en ambtenaren zijn gemobiliseerd door krachten van buitenaf zoals milieu-acties. De lijnen van de gemeente lagen vast; krachten van buiten hebben daar weinig toe bijgedragen. Eerder was het zo dat de visies van milieugroepen en de gemeente parallel liepen. Op grond van deze gegevens geven we de variabele *actie(groep) tegen aanleg van de rijksweg* de waarde *krachtig*.

bestuurlijke druk op gemeente

Er zijn voor dit plangebied door de minister van Ruimtelijke Ordening of Gedeputeerde Staten geen opdracht plus aanwijzingen (op grond van de WRO) gegeven teneinde het bestemmingsplan aan te passen. Wel, zo verklaren geïnterviewden, is meer dan eens, in ieder geval mondeling, vanwege het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bedreigd met (de mogelijkheid van) een aanwijzing. De Schiedamse wethouder bleek daarvan niet onder de indruk. Hij verklaart desgevraagd: "Ik heb staan lachen en gezegd: ga je gang, maar realiseer je wel dat dit dan niet wordt uitgevochten bij de Raad van State, maar voor het oog van de NOS-camera's."

Op grond van dreiging met de aanwijzing geven we de variabele *bestuurlijke druk op de gemeente* de waarde *groot*.

planologische inpassing

Als laatste volgt de vaststelling van de waarde van de afhankelijke variabele. De tracé-
vaststelling dateert van 1965. In de periode 1974-1993 is het uit 1953 daterende bestem-
mingsplan voor het gebied niet aangepast. De weg is niet in het plan opgenomen. Deze
gegevens en de omschrijving van de beslissingsregel voor de vaststelling van de waarde
van de afhankelijke variabele, leiden er toe dat we de variabele *planologische inpassing*
de waarde *geen* toekennen.

Figuur 8 is een verzamelstaat die de scores van de cases in de gemeenten Rijswijk,
Schipluiden en Schiedam weergeeft.

RIJKSWEG 14: DE VERLENGDE LANDSCHEIDINGSWEG

7.1 Inleiding

Vanaf eind jaren '30 zijn er plannen om een verbindingsweg aan te leggen tussen Rijksweg 4 en Rijksweg 44. Lange tijd was de weg bekend onder de naam 'Verlengde Landscheidingsweg'. Als 'Rijksweg 14' is de weg in 1952 opgenomen in het Rijkswegenplan. Na 1989 omvat het plan de verlenging van het tracé voor Rijksweg 14 met een provinciaal deel en een (Haags) gemeentelijk deel tot aan Scheveningen. Vanaf dat moment spreekt men van de 'Noordelijke Randweg'.

Het tracé van de Verlengde Landscheidingsweg loopt door het sterk verstedelijkte gebied van de agglomeratie Den Haag. Voor Rijkswaterstaat is het voornaamste doel van de weg de verbetering van de ontsluiting en bereikbaarheid van de agglomeratie. De Verlengde Landscheidingsweg zal een tweede (alternatieve) verbinding van en naar Den Haag vormen, naast de zwaar belaste Utrechtse Baan (Rijksweg 12).

Mede naar aanleiding van een in 1949 door de gemeente Den Haag gehouden verkeersonderzoek, besluit Rijkswaterstaat in 1952 de Verlengde Landscheidingsweg in het Rijkswegenplan op te nemen. In 1956 vindt de tracévaststelling plaats. De weg is gepland over het grondgebied van de gemeenten Leidschendam, Voorburg, Wassenaar en Den Haag.

In de loop der jaren veranderen de gedachten over de gewenste uitvoeringsvariant van de weg. Het plan voorziet oorspronkelijk in een autosnelweg op viaducten, totdat in 1975 de minister van Verkeer en Waterstaat beslist dat de weg uitgevoerd moet worden als stadsautoweg met gelijkvloerse kruisingen. Vanaf 1994 omvat de realisatie van de Noordelijke Randweg drie elementen. Ten eerste gaat het om de aanleg van een nieuwe -deels verdiepte- stadsrandweg tussen Rijksweg 4 en Rijksweg 44. Ten tweede zal de bestaande Landscheidingsweg worden verbreed. Ten derde zal een nieuwe tunnel worden aangelegd, onder het Haagse Hubertuspark. Dit gedeelte van de Noordelijke Randweg sluit aan op de wegen naar het Haagse centrum en Scheveningen (zie figuur 9).

Sinds 1999 is de weg in uitvoering. Vanaf de tracévaststelling is de aanleg van de weg omstreden. Gedurende al die jaren is er geen sprake van een constant conflict, maar laait de strijd met vlagen op. In de jaren '80 wordt de discussie heviger en neemt Voorburg een steeds meer afwijzende houding aan. Uiteindelijk geeft de provincie in 1995 aan Voorburg een aanwijzing op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Eind jaren

'90 komt (althans wat betreft het Voorburgse deel) de aanleg dichterbij doordat bestuurlijke overeenstemming wordt bereikt over de zogeheten Sijtwende-oplossing. Dit houdt in dat rond het verdiepte en overkapte tracé ongeveer 700 woningen gebouwd worden.

In dit hoofdstuk wordt eerst een beschrijving gegeven van de betrokken actoren (par. 7.2). Daarna volgt (par. 7.3) de procesbeschrijving. De daarop volgende paragrafen (7.4 t/m 7.7) geven per betrokken gemeente een weergave van de score van de cases op de variabelen.

Voor de aanleg van de weg wordt (ingevolge overgangsrecht) ook na 1994 de procedure van vóór de Tracéwet gevolgd. Ook bestemmingsplannen die na 1994 zijn vastgesteld kunnen dus worden gescoord.

7.2 Betrokken actoren

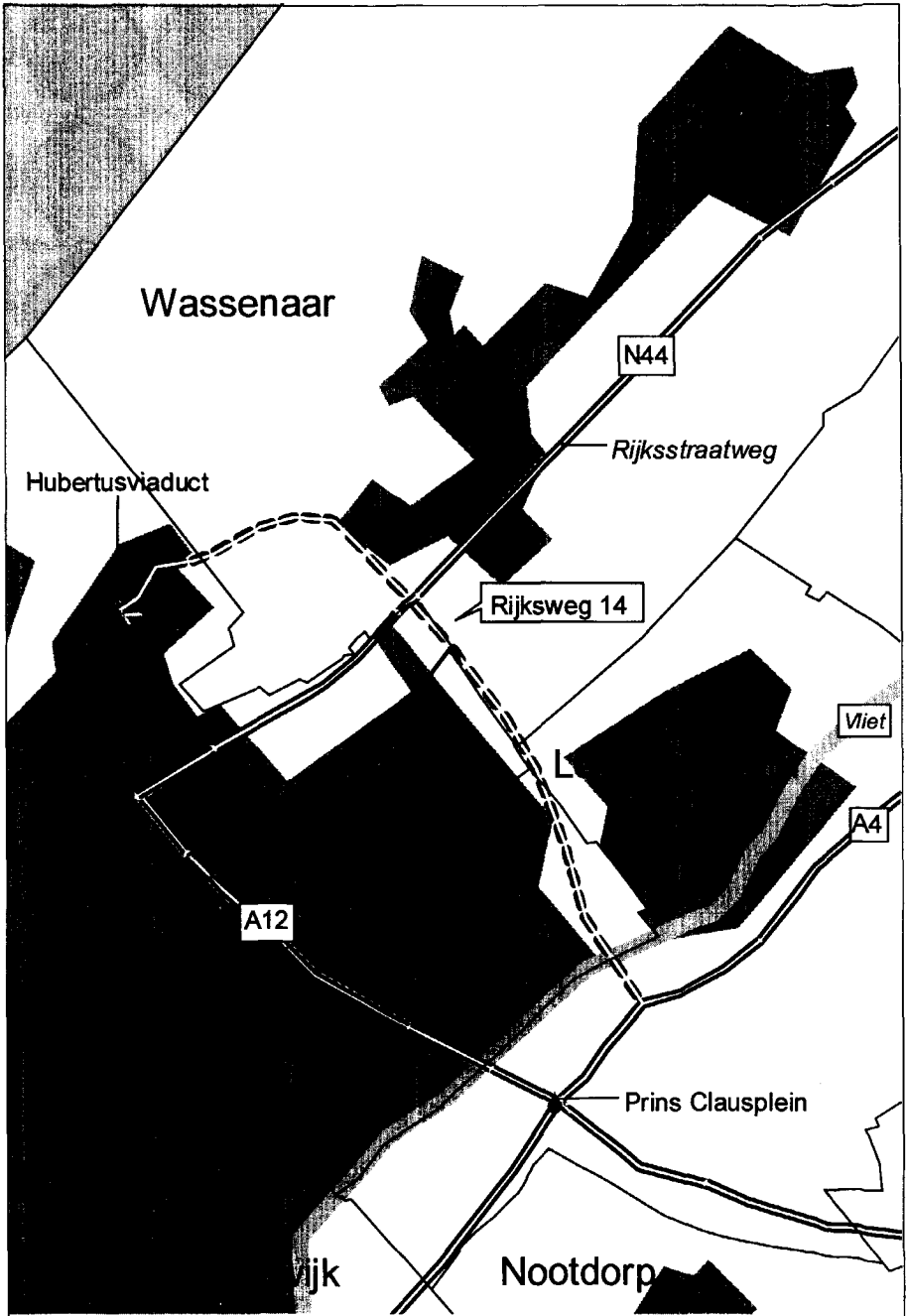
In deze paragraaf wordt weergegeven welke belangrijke actoren zijn betrokken bij de besluitvorming over de Verlengde Landscheidingsweg. Naast een beschrijving van de actoren zelf, zal worden aangegeven wat voor belangen zij (naar eigen zeggen) voorstaan in de besluitvorming rond de weg.

Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat heeft verschillende argumenten voor de aanleg van Rijksweg 14. Een eerste argument is dat een nieuwe verbinding nodig is om de overbelaste Utrechtse Baan naar Den Haag (Rijksweg 12) te ontlasten. Als gevolg van het ontbreken van een alternatief voor de Utrechtse Baan ondervindt het verkeer in Den Haag en Voorburg veel last van vertraging en onveiligheid. De wegen in Voorburg zijn overbelast en de bewoners ondervinden daar veel hinder van. Een tweede argument is dat Rijksweg 14, als verbinding tussen Rijksweg 4 en Rijksweg 44, een belangrijke schakel zal zijn in het rijkswegennet buiten de bebouwde kom van Den Haag. Een derde argument is dat Wassenaar door de weg een betere verbinding met Voorburg, Leidschendam, Delft, Rotterdam, Gouda en Utrecht zal krijgen. Een volgende overweging voor aanleg is dat Scheveningen beter bereikbaar zal worden. Tenslotte zal de weg volgens Rijkswaterstaat een belangrijke functie vervullen als rand- en verdeelweg van Den Haag, Scheveningen en Voorburg.

Hierboven werd reeds aangegeven dat in 1952 Rijksweg 14 voor het eerst een formele status krijgt doordat de weg wordt opgenomen in het Rijkswegenplan. Gedurende alle volgende jaren is Rijkswaterstaat achter de weg blijven staan en zijn ook enkele werkzaamheden verricht. Begin jaren '70 is in Voorburg een aantal grote betonnen pijlers voor de weg opgericht. De weg is immers oorspronkelijk ontworpen als autosnelweg op viaducten. Een aantal decennia hebben de pijlers als 'monumenten' in het gras gestaan.

Figuur 9 Tracé Rijksweg 14 Verlengde Landscheidingsweg



Tussen 1986 en 1989 vindt de zogeheten herwaardering van de weg plaats. In dat kader voert Rijkswaterstaat een studie uit, waarin wordt aangetoond dat aanleg van (wat vanaf dat moment heet) de Noordelijke Randweg (nog steeds) de beste oplossing is om de huidige en toekomstige verkeersproblemen in de Haagse regio tegen te gaan. De afwikkeling van het doorgaande verkeer en de ontlasting van het stedelijke wegennet zijn het meest gebaat bij aanleg van de randweg. Aanleg van de weg is ook voor de verkeersveiligheid het gunstigst. Tenslotte zijn met de Noordelijke Randweg het Haagse stadscentrum en Scheveningen het snelst te bereiken.

Gemeente Leidschendam

Een van de gemeenten in de stadsregio Haaglanden is Leidschendam. Door het anders rustige stadscentrum wringen zich tijdens spitsuren grote hoeveelheden auto's. Deze zijn op weg naar, of komen terug van het noordoostelijke deel van de Haagse regio. Leidschendam is voorstander van de Verlengde Landscheidingsweg, die een verlichting zal betekenen van de vooral in het oude centrum al jaren durende overlast. Leidschendam ziet in de weg een oplossing voor nagenoeg alle verkeersproblemen in de gemeente. De gemeente heeft gepleit voor een spoedige aanleg van de Verlengde Landscheidingsweg om de steeds nijpendere wordende problematiek van het sluipverkeer tegen te gaan.

Op het moment dat duidelijk wordt dat de VINEX-locatie Leidschenveen (met circa 6800 woningen) ten zuidoosten van Leidschendam gebouwd zal worden, dringt de aanleg volgens Leidschendam des te meer. De gemeente stelt in haar bestemmingsplan voor de Noordelijke Randweg (in 1996) realisatie van de weg zelfs als voorwaarde voor meewerken aan de bouw van Leidschenveen. Eerder heeft de gemeente ook gesteld dat de weg onmisbaar is voor de ontsluiting van Forepark, een groot bedrijventerrein aan de oostelijke kant van de A4.

Rond 1989 speelt in de regio de kwestie van de nieuwbouw voor het Europees Octrooibureau (EOB) in Leidschendam. Een spoedige totstandkoming van de Verlengde Landscheidingsweg is één van de voorwaarden die Leidschendam verbindt aan medewerking voor een nieuw kantorencomplex voor het EOB. De gemeente is dan al afgestapt van haar eis dat de weg eerst *gereed* moet zijn. Die eis blijkt niet haalbaar te zijn, omdat daarvoor eerst bestemmingsplannen moeten worden herzien. Ook het EOB zelf heeft aangedrongen op een spoedige aanleg van de weg. Verder wil ook het Rijk haast maken met de aanleg van de weg, aangezien die toezegging aan het EOB gedaan is. Als in 1990 wordt overgegaan tot een nieuwe m.e.r.-procedure voor het tracé, en het EOB gezien de optredende vertraging dreigt zich niet in de gemeente te vestigen, is Leidschendam zeer geïrriteerd. Om een snelle start van de aanleg van de weg af te dwingen, schort de gemeente alle werkzaamheden op voor de bouw van de Gavi (een regionale geïntegreerde afvalverbrandingsinstallatie) bij het Prins Clausplein, verbreding van Rijksweg 4 (Amsterdam/Rijswijk) en nieuwbouwlocatie LeiZo (8000 woningen). Uiteindelijk blijkt dat het EOB niet zal verhuizen naar Leidschendam.

Als de gemeente Voorburg in 1995 haar alternatieve plan voor de weg ('Sijtwende') lanceert, is Leidschendam alert. Leidschendam is bereid om Sijtwende, waarvan een

staartje op Leidschendam's grondgebied moet komen, te steunen, indien aan twee voorwaarden wordt voldaan. Ten eerste moet het toekomstige Leidschenveen op een goede manier ontsloten worden, en ten tweede mag het werken aan het Sijtwende-alternatief geen enkel tijdverlies voor de aanleg van de Noordelijke Randweg tot gevolg hebben.

Gemeente Voorburg

Voorburg maakt deel uit van de stadsregio Haaglanden. Het is een gemeente, waar nauwelijks nog enige ruimte is te vinden die niet is volgebouwd. De geplande Verlengde Landscheidingsweg loopt langs de gemeentegrens met Leidschendam, gedeeltelijk door restanten groen gebied en gedeeltelijk door gebieden, die Voorburg graag wil bestemmen voor woningbouw.

Voorburg staat aanvankelijk niet geheel negatief tegenover de aanleg van de weg. Omdat de weg echter dwars door haar grondgebied loopt, wil de gemeente er zeker van zijn dat de aanleg ook echt noodzakelijk is. In de loop der jaren blijft Voorburg benadrukken dat eerst alle alternatieven onderzocht moeten worden, voordat kan worden overgegaan tot aanleg. Wanneer deze eis naar haar mening wordt genegeerd, wordt de gemeente steeds sterker tegenstander van de weg en wil ze uiteindelijk de weg helemaal niet meer.

Vooral aan het eind van de jaren tachtig is het verzet van de gemeente hevig. Gevreesd wordt voor een flinke toename van geluidsoverlast voor de omwonenden in de dichtbebouwde gemeente. Daarnaast wordt de weg beschouwd als een aanslag op vrijwel het laatste onbebouwde gedeelte van haar gebied. Voorts zou de weg weer een doorsnijding van de gemeente betekenen, net als eerder de Utrechtse Baan en de Hofplein-spoorlijn.

De gemeente stelt geen enkel belang bij de weg te hebben. Bovendien is volgens de gemeente niet aangetoond dat de Noordelijke Randweg de oplossing is voor de verkeersproblemen in de regio. Van de kant van de bewoners zijn er veel protesten tegen aanleg van de weg; ook worden door hen alternatieven voor de weg aangedragen.

In 1986 deelt het gemeentebestuur mee, alleen in te stemmen met de aanleg van de weg als deze geheel ondergronds zal worden aangelegd. Ter bevordering van de aanleg van de weg heeft in dat jaar minister Smit-Kroes van Verkeer en Waterstaat de gemeentebesturen van Voorburg en Leidschendam een voorstel tot grondruil gedaan. Voorburg zou de strook grond waarop de weg moet worden aangelegd aan Leidschendam moeten afstaan. In ruil daarvoor zou Voorburg dan een stuk (Leidschendamse) grond aan de overkant van de Vliet toegewezen krijgen. Dit plan is echter nooit uitgevoerd.

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft Voorburg in de loop der jaren meerdere malen verzocht om mee te werken aan de aanleg van de weg. In 1983 en in 1989 dreigt minister Smit-Kroes (Verkeer en Waterstaat) zelfs met een aanwijzing op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Enkele jaren later sluit ook minister Maij-Weggen van Verkeer en Waterstaat het gebruik van een aanwijzing aan de gemeente niet uit. Voorburg houdt echter vol dat de noodzaak van de weg niet is aangetoond. Mocht de Verlengde Landscheidingsweg toch worden aangelegd, dan moet daarvoor eerst een nieuwe tracé/m.e.r.-procedure worden doorlopen, aldus de gemeenteraad in september

1989. In februari 1990 wordt vervolgens door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu inderdaad besloten tot het uitvoeren van een dergelijke milieu effect rapportage. Rijkswaterstaat begint met een startnotitie, waarin wordt bepaald wat onderzocht moet worden. Na drie jaar is het rapport af: een projectnota van meer dan duizend pagina's, waarin uiteindelijk toch weer de voorkeur voor het oude tracé domineert.

Voorburg blijft nog steeds iedere medewerking weigeren. Voor de gemeente is niet aangetoond dat de weg via het oude tracé moet worden aangelegd. De mogelijkheid om een randweg aan te leggen om Leidschendam heen, en dus echt aan de buitenkant van de agglomeratie, is niet voldoende onderzocht, aldus de gemeente in oktober 1993. Ook na een hernieuwde tracévaststelling (met gedeeltelijk verdiepte ligging in Voorburg) door minister Maij-Weggen van Verkeer en Waterstaat op 29 april 1994, blijft Voorburg protesteren en geeft zij te kennen alleen akkoord te gaan met een volledig verdiepte en overkapte aanleg.

Nadat de gemeenteraad van Voorburg negatief heeft gereageerd op het verzoek om planologische medewerking te verlenen, vraagt verkeersminister Jorritsma op 29 januari 1995 de provincie Zuid-Holland een aanwijzingsprocedure te starten. Verdere vertraging van de planologische inpassing acht de minister, vanwege de noodzaak van een snelle realisatie, onacceptabel. Op 21 maart 1995 geven Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland inderdaad een aanwijzing op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Enige tijd vóór de aanwijzing heeft de gemeente actie ondernomen. Toen echt duidelijk werd dat er een aanwijzing boven het hoofd hing, heeft de gemeente het door een projectontwikkelaar bedachte plan 'Sijtwende' omarmd. Sijtwende voorziet in een verdiepte en overkapte weg met aansluitend woonbebouwing. Het plan werd vlak voor de aanwijzing gepresenteerd. De gemeenteraad besluit vervolgens tot het ontwikkelen van een bestemmingsplan dat enerzijds recht doet aan de aanwijzing en anderzijds ruimte biedt voor realisatie van het plan Sijtwende. De gemeente voert de aanwijzing uit in de voor Voorburg meest gunstige vorm, zo stelt ze zelf in het bestemmingsplan Sijtwende.

Gemeente Wassenaar

Aan de noordoostelijke rand van de agglomeratie Haaglanden ligt de groene gemeente Wassenaar. De Verlengde Landscheidingsweg vormt in de gemeente de grens tussen een groengebied en de bebouwing van de wijk Nieuw Wassenaar. De gemeente is nooit faliekant tegenstander van de weg geweest, maar ze is ook geen enthousiast voorstander. Vanaf midden jaren '50 voert de gemeente overleg met Rijkswaterstaat over de plaats en functie van de doorgaande wegen in en om Wassenaar. De gemeente raakt pas op de hoogte van de precieze inhoud van de plannen van Rijkswaterstaat tot herprofilering van de Landscheidingsweg als Gedeputeerde Staten op 20 mei 1964 het ontwerp-streekplan Haagse Agglomeratie toezenden. Wassenaar maakt bezwaar tegen het ontwerp-streekplan, omdat zij een onaanvaardbare stijging van de verkeersdrukke op haar wegen verwacht als gevolg van de Rijksweg 14. Bovendien heeft ze zeer ernstige bezwaren tegen de aanleg van een knooppunt (kruising Rijksweg 14 en 44) op haar grondgebied. Deze bezwaren zijn herhaald in 1969 bij gelegenheid van technisch overleg tussen

diverse gemeenten en Rijkswaterstaat. Ook heeft de gemeente twee alternatieve plannen ontwikkeld. Beide keren werd de Wassenaarse zienswijze niet gehonoreerd.

Bij nadere technische toetsing van de plannen in 1969, blijkt dat de door Wassenaar gevreesde verkeersopstoppingen niet zullen optreden. In die periode verwacht de gemeente voor- noch nadeel van de weg.

In 1975 vindt de burgemeester van Wassenaar het "jammer" dat de aanleg van de weg niet doorgaat. Naar zijn mening zou de weg de Rijksstraatweg (die door de gemeente loopt) kunnen ontlasten (Haagsche Courant 18 december 1975). In 1980 dringt het college van Wassenaar bij de Tweede Kamer aan op aanleg van de weg, die samen met de aanleg van Rijksweg 11-West noodzakelijk is om het sluipverkeer in de gemeente te voorkomen.

Eind jaren '80 ontstaan bedenkingen in de gemeenteraad; niet over de noodzaak van aanleg van de weg, maar over de plannen om een volledige aansluiting op de Wassenaarse wegen te creëren. De raad vreest dat aanleg van de weg in dat geval zal leiden tot een onaanvaardbare stijging van de verkeersdrukke. De raad blijft benadrukken dat de weg onderdeel moet zijn van een grotere 'ruit' om Wassenaar. Van deze ruit zou ook Rijksweg 11-West deel uit moeten maken.

Vanaf die tijd wil de gemeente alleen nog maar meewerken als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. In een brief aan demissionair minister Smit-Kroes in 1989 stelt het college van Burgemeester en Wethouders van Wassenaar 22 voorwaarden aan de aanleg van de Verlengde Landscheidingsweg. Zo wil het college dat de weg onder de Rijksstraatweg (N44) wordt aangelegd en dat de weg over een groot deel ongelijkvloerse kruisingen krijgt. De verkeersveiligheid, de kwaliteit van het woon-werkverkeer en het leefklimaat worden onaanvaardbaar slecht genoemd door het gemeentebestuur. Men vreest dat deze problematiek na aanleg van de randweg alleen maar groter zal worden.

In 1994 dient de gemeente Wassenaar wederom een lijst in met dit keer vijftien voorwaarden voor planologische inpassing van de weg. De gemeente wil dat de nieuwe weg ook haar eigen problemen helpt oplossen, zoals de grote hoeveelheid doorgaand verkeer in het centrum en de milieuhinder van dat verkeer.

Nog weer later, in oktober 1996, stelt de gemeente een volgende voorwaarde voor meewerking aan de aanleg van de rijksweg. De gemeenteraad wil pas meewerken wanneer ook meteen wordt begonnen met aanleg van (de regionaal omstreden) Rijksweg 11-West door buurgemeente Voorschoten.

In 1998 is er inmiddels een ontwerp-bestemmingsplan, waarin de gemeente stelt dat ze belang heeft bij het aanleggen van de Noordelijke Randweg, omdat deze mogelijkheden biedt om het verkeer in Wassenaar te ontlasten. (De echte oplossing voor alle problemen ziet de gemeente echter nog steeds in Rijksweg 11-West.) Het college van Burgemeester en Wethouders is blijkens het ontwerp van mening dat het de problemen, die rezen rond de aansluiting van de Noordelijke Randweg op het lokale wegennet, heeft weten op te lossen. Ook heeft de gemeente diverse geluidwerende voorzieningen langs het tracé weten te bewerkstelligen. In zijn vergadering besluit de raad echter unaniem de besluitvorming over het bestemmingsplan op te schorten, in afwachting van nadere besluitvorming over een (kort daarvoor door een actiegroep naar voren gebracht) tunnelbak-alternatief. De extra kosten daarvan zouden door het Rijk moeten worden gedragen.

De minister laat echter snel weten de extra kosten voor een tunnelbak niet te willen dragen. Het college van Burgemeester en Wethouders legt daarop wederom haar oorspronkelijke ontwerp-bestedingsplan aan de raad ter vaststelling voor. Ditmaal stelt de raad wel het plan vast, overigens nadat de provincie heeft bedreigd met een aanwijzing als het plan voor de tweede keer niet zou worden vastgesteld.

Gemeente Den Haag

Den Haag is de centrumgemeente van de agglomeratie Haaglanden. Door de ligging aan zee is een 'klassieke' ringweg rondom de bebouwing niet mogelijk. Eigenlijk is de enige grote toegangsweg tot de stad de overbelaste A12, waarvan het laatste gedeelte (de Utrechtse Baan) de stad penetreert. Sedert vele jaren wordt gesproken over een verbetering van de ontsluiting van de stad. Het 'totaalplan' daarvoor is bekend onder de naam 'de buitenruit': een wegensysteem dat het grootste deel van het stedelijk gebied omgeeft. De Noordelijke Randweg is onderdeel van de buitenruit.

Over de jaren is de houding van de gemeente tegenover de randweg wisselend, maar overwegend positief. In 1975 wordt aanleg van de weg nodig geacht, niet alleen vanwege de randwegfunctie ervan, maar ook vanwege de verzamel- en verdeelfunctie, waardoor de belasting van het plaatselijke wegennet wordt verminderd en het woonmilieu verbeterd.

Tussen 1986 en eind 1988 toont de gemeente zich geen voorstander meer van de weg. In deze periode wordt het college van Burgemeester en Wethouders gevormd door de 'linkse' partijen PvdA, D'66 en Links Den Haag. Dit college acht de aanleg van de weg niet noodzakelijk, zelfs niet wenselijk. Bij monde van een wethouder van Links Den Haag wordt lange tijd fel oppositie tegen de weg gevoerd. Het gemeentebestuur houdt daarbij vast aan de uitgangspunten van haar nota '*Den Haag in beweging*' (februari 1987) waarin Rijksweg 14 niet voorkomt. Ook blijkt dat de meerderheid van de Haagse raadsleden een heel nieuw plan wil bedenken voor het oplossen van de verkeerskundige problemen. Het verlengen van de Verlengde Landscheidingsweg lijkt de Haagse raadsleden eerder de slechtste oplossing. Uiteindelijk besluit de raad toch de zogeheten herwaarderingsstudie af te wachten.

De Haagse Kamer van Koophandel dringt daarentegen in 1986 bij het gemeentebestuur aan op een positieve instelling ten opzichte van de aanleg van de weg. Volgens de Kamer zal het uitblijven van de aanleg van de weg desastreuze gevolgen hebben voor de bereikbaarheid en daaraan gekoppeld de promotie en de handhaving van Den Haag als interessante vestigingsplaats voor bedrijven. Uitstel is een grote belemmering voor de bevordering van de werkgelegenheid. Ondanks het aandringen van de Kamer van Koophandel blijft het gemeentebestuur in deze periode afwijzend. Het gemeentebestuur van Den Haag wil zich pas positiever opstellen ten aanzien van de aanleg van de Verlengde Landscheidingsweg als Leidschendam aan Den Haag meer invloed wil geven in de exploitatie van het bedrijventerrein Forepark, gelegen op Leidschendam's grondgebied. Als de gemeente Den Haag zich blijft verzetten tegen de aanleg van

Rijksweg 14 hoeft ze volgens Leidschendam echter niet te rekenen op zeggenschap in het beheer van Forepark.

Eind 1988 geeft het college van Burgemeester en Wethouders van Den Haag in het kader van een regionaal overleg over het zogeheten bereikbaarheidsplan te kennen dat zij zich niet langer zal verzetten tegen aanleg van de Verlengde Landscheidingsweg. Het college is nog steeds niet echt overtuigd van de noodzaak van de weg, en ziet meer in de ontwikkeling van betere openbaar vervoerverbindingen. Omdat de weg en de openbaar vervoerverbindingen echter deel uitmaken van een heel pakket maatregelen inzake de mobiliteit in de regio, besluit zij onder voorwaarden akkoord te gaan met aanleg van de weg. Deze voorwaarden betreffen onder andere: de aanleg van een openbaar vervoerverbinding, financiering door het Rijk van de kosten van het gemeentelijk gedeelte van de weg, verdiepte ligging van de weg en de voorwaarde dat de weg geen extra verkeer zal aantrekken. De gemeenteraad van Den Haag gaat hier in december mee akkoord.

Vanaf 1990 treedt Den Haag op als initiatiefnemer om een versnelling in de aanleg van de weg te bewerkstelligen. De gemeente heeft dan al specifieke ideeën over de loop van het tracé, waarbij woorden als 'verbreden van de bestaande Landscheidingsweg' en 'ondertunneling' (van een gedeelte) vallen.

Vanaf 1993 is Den Haag een uitgesproken voorstander van de Noordelijke Randweg, die dan goed in het verkeersbeleid van Den Haag past. Dat beleid is er op gericht de binnenstad te ontlasten en de groei van het autogebruik te beperken. De gemeente heeft dan inmiddels van het Rijk te horen gekregen dat deze de kosten voor aanleg van de weg over Haags grondgebied voor haar rekening zal nemen. De Haagse gemeenteraad is deels nog wel steeds verdeeld over het tracé van de Noordelijke Randweg. Iedereen heeft zo zijn eigen variant in gedachten. In 1994 komt tenslotte over het tracé een akkoord tot stand tussen de gemeente, de provincie en minister van Verkeer en Waterstaat Maij-Weggen.

Platform tegen de Verlengde Landscheidingsweg

Het Platform tegen de Verlengde Landscheidingsweg is een samenwerkingsverband van meer dan 20 actiegroepen en buurtverenigingen. De in het platform participerende organisaties variëren van het Bewonersoverleg Noordelijk Scheveningen tot de Stichting Duinbehoud en van de Voorburgse Wijkvereniging Essesteijn tot de Vereniging Reizigers Openbaar Vervoer. De wortels van het platform liggen in de jaren zeventig, als drie bezorgde belangengroepen hun krachten bundelen. Op 22 mei 1974 beleggen zij hun eerste gezamenlijke vergadering. Het zijn de Werkgroep Milieubeheer, de Werkgroep Dooievaar en de Actiegroep Weg Landscheidingsweg. Andere bewegingen die in die tijd actief zijn tegen de voorgestelde weg zijn de Vereniging van Verontruste Voorburgers, onder leiding van J. Uijlenbroek en de Stichting Damsigt-Park Leeuwensteyn. Al in 1975 geeft laatstgenoemde stichting te kennen de realisering van de weg eerst dan te accepteren, wanneer de noodzaak van de aanleg voldoende bewezen kan worden en mits

de aanleg plaatsvindt aan de hand van een stedenbouwkundig plan van de gemeente Voorburg waarin het tracé wordt gerelateerd aan de omgeving.

Leidend persoon binnen het platform is de heer W. ter Keurs, in het dagelijks leven wetenschappelijk medewerker aan de Leidse universiteit. Het platform is van plan de inspraak- en beroepsmogelijkheden op het gebied van de gemeentelijke bestemmingsplannen maximaal te benutten om te voorkomen dat de Verlengde Landscheidingsweg aangelegd wordt. De samenwerking tussen de drie grote groepen verloopt goed. Om te voorkomen dat de weg er komt, zijn zij actief op verschillende manieren: door mobilisering van de bevolking, van deskundigen en van contactpersonen binnen organisaties die invloed hebben op het besluitvormingsproces.

De bezwaren die het platform naar voren brengt zijn in te delen in drie categorieën. Ten eerste richt het platform zich tegen de directe bezwaren die aan de weg zijn verbonden, zoals geluidhinder en schade aan natuur en landschap. Ten tweede zal volgens het platform de weg niet beantwoorden aan zijn doelstellingen, dan wel is de weg niet nodig om die doelstellingen te bewerkstelligen. De weg zal bijvoorbeeld niet als randweg functioneren, en geen oplossing voor het sluipverkeer bieden. Ten derde beargumenteert het platform dat met de aanleg van de weg bepaalde problemen niet worden opgelost, maar slechts vooruit worden geschoven. Zo verplaatst de weg de overlast naar andere wegen.

7.3 Procesbeschrijving

De eerste plannen voor het verlengen van de Landscheidingsweg dateren uit de jaren '30. Alhoewel de weg voortdurend op de agenda bleef staan, is het in de daarop volgende 60 jaren niet gekomen tot aanleg. Pas eind jaren '90 komt er een proces op gang dat leidt tot aanleg van de weg. De procesbeschrijving in deze paragraaf behandelt, in gedeelten, de periode vanaf de eerste plannen in 1938 tot begin 1999.

1938-1956: Van noodzaak tot tracévaststelling

1938: Besluit van de Commissie voor Uitbreidingsplannen in Zuid-Holland dat er een weg moet komen tussen Rijksweg 4 en Rijksweg 44 aan de noordoostkant van Den Haag en Voorburg. Dit stuk weg wordt de Verlengde Landscheidingsweg genoemd. De weg is gedeeltelijk geprojecteerd over de reeds bestaande Landscheidingsweg in Den Haag. Rijkswaterstaat neemt de plannen van de commissie over.

1952: De Verlengde Landscheidingsweg wordt door Rijkswaterstaat opgenomen in het Rijkswegenplan.

1956: Tracévaststelling door minister van Verkeer Algera.

1956-1974: *Vorbereidingen voor de aanleg*

1958: Opname van de weg in het ontwerp-structuurplan voor de agglomeratie 's-Gravenhage. Ook in het Rijkswegenplan van dat jaar komt de weg voor. Door voortdurende onenigheid tussen de gemeenten, de provincie Zuid-Holland en Rijkswaterstaat komt het er in deze jaren niet van om met de aanleg van Rijksweg 14 te beginnen. De aanleg van de weg wordt bijvoorbeeld niet genoemd in de opsomming van de belangrijke (wegenbouw)objecten van Verkeer en Waterstaat, waaraan in 1961 zal worden begonnen c.q. verder gewerkt.

18 juni 1965: In een brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat schrijft de gemeente Wassenaar weinig geneigd te zijn medewerking te verlenen aan een aantal zeer ingrijpende plannen van Rijkswaterstaat met betrekking tot de Verlengde Landscheidingsweg. Deze plannen druisen volgens de gemeente ernstig in tegen haar belangen, terwijl gebleken is dat Rijkswaterstaat niet wil afwijken van de kern van de plannen. Uiteindelijk komen de minister en de gemeente overeen om indien nodig overleg te plegen over Rijksweg 14.

1968: Rijksweg 14 wordt gehandhaafd in het Rijkswegenplan van 1968. Het Rijkswegenplan is opgesteld in overeenstemming met het Structuurschema Hoofdwegennet 1966, dat op zijn beurt is opgenomen in de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening. De Tweede Nota is gebaseerd op de gedachte om tot een fijnmazig wegennet te komen in Nederland. Het beleid van een fijnmazig wegennet wordt begin jaren '70 echter losgelaten. Wat Rijksweg 14 betreft vindt overleg plaats over de wijze van aanleg en gaan de voorbereidingen door.

1974-1986: *Uitstel en bezwaren*

13 juni 1974: Naar aanleiding van mondelinge vragen in de Tweede Kamer over de weg - inzake de overschrijding van geluidhindernormen, de strijdigheid met het beleidsvoornemen terughoudendheid te betrachten bij de uitbreiding van de (weg)infrastructuur en het in onvoldoende mate beperken van het sluipverkeersbesluit de minister van Verkeer en Waterstaat om de aanbesteding van Rijksweg 14 voorlopig uit te stellen.

6 okt. 1975: *De gemeenteraad van Wassenaar stelt het bestemmingsplan 'Landelijk Gebied' vast. In dit bestemmingsplan is Rijksweg 14 opgenomen.*

17 dec. 1975: Begrotingsbehandeling van het Rijkswegenfonds in de Tweede Kamer. Mede door verkeerd stemmen door (de nog half slapende) KVP'er W. Bremen neemt de kamer met 65 tegen 63 stemmen het amendement Van der Doef (PvdA) aan. Daarmee wordt besloten voor 1976 geen geld (4 miljoen) uit te trekken voor Rijksweg 14.

Naar aanleiding van het amendement besluit de minister voorlopig van aanleg af te zien en af te wachten wat het resultaat van de parlementaire behandeling van het Structuurschema Verkeer en Vervoer zal zijn.

- sept. 1976: Minister Westerterp van Verkeer en Waterstaat reserveert in zijn begroting voor 1977 geen gelden voor aanleg van Rijksweg 14. Hij vindt aanleg van de weg wel van groot belang, maar acht wegenvoorzieningen elders in het land noodzakelijker. De tegenstanders van de weg zijn hier tevreden mee. De voorstanders uiteraard niet. De voorstanders zijn op dat moment Leidschendam en Den Haag. Leidschendam ziet de weg als oplossing voor het sluipverkeer van Zoetermeer naar Den Haag. Voor Den Haag past de weg in haar verkeersbeleid als onderdeel van de 'ruit' van randwegen rond Den Haag. Bovendien zal Rijksweg 14 de Laan van N.O.-Einde en N.O.-Indië ontlasten. Ook zal Rijksweg 14 de aanvoerweg worden voor Scheveningen, dat grootse plannen heeft gericht op de vergroting van haar toeristische aantrekkingskracht.
- 12 juni 1978: *De gemeenteraad van Leidschendam stelt het bestemmingsplan 'Landelijk gebied Leidschendam' vast. In dit bestemmingsplan is de Verlengde Landscheidingsweg opgenomen.*
- 30 jan. 1980: In een motie geeft de gemeenteraad van Voorburg te kennen dat zij reeds een groot gedeelte van het doorgaande verkeer van en naar de Haagse agglomeratie over haar grondgebied moet verwerken. Volgens de raad is niet aangetoond dat aanleg van Rijksweg 14 noodzakelijk is; ze weigert derhalve haar medewerking te verlenen aan de aanleg.
- mei 1981: De regering blijft het belang van de weg als randweg binnen de Haagse agglomeratie benadrukken. De minister van Verkeer en Waterstaat is van mening dat door realisatie van de weg het bestaande wegennet wordt ontlast en het woon- en leefmilieu wordt verbeterd. In het eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV I, mei 1981) wordt Rijksweg 14 opgenomen als autoweg. Hierna volgt veel bestuurlijk overleg, met name tussen Rijk en gemeente Voorburg. Voorburg heeft veel bezwaren, en weigert mee te werken aan de aanleg.
- 1982: In het ontwerp-Rijkswegenplan van 1982 is de weg geplaatst in de prioriteitsgroep 1. Dit betekent dat de minister van Verkeer en Waterstaat van mening is dat het project in aanmerking komt om vóór 1990 in uitvoering te worden genomen. Tegen dit besluit tekent de gemeente Voorburg bezwaar aan.
- 3 nov. 1982: *De gemeenteraad van Voorburg stelt het bestemmingsplan 'Essensteijn 1982' vast. In dit plan is Rijksweg 14 onder nadrukkelijk protest van de gemeente opgenomen.*
- 1983: Minister Smit-Kroes van Verkeer en Waterstaat laat tijdens een vergadering met de Kamercommissie voor verkeer en waterstaat weten dat Voorburg mogelijk via een aanwijzing op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt gedwongen om haar bestemmingsplan te wijzigen voor de Verlengde Landscheidingsweg.
- 1986-1993: *Herwaarderingsstudie en nieuwe tracé/m.e.r.-procedure*
- 1986-1989: Omdat noch bij de gemeenteraad in Voorburg noch in Den Haag een positieve houding met betrekking tot aanleg van Rijksweg 14 valt te bespeuren, wordt een

herwaarderingsstudie uitgevoerd. Rijkswaterstaat hoopt de gemeenten van nut en noodzaak van de weg te overtuigen.

1986: Om de tegenwerkende houding van de gemeente Voorburg te omzeilen stelt minister Smit-Kroes van Verkeer en Waterstaat een grondruil voor tussen Voorburg en Leidschendam. Deze komt echter niet tot stand.

sept '86: In de Haagse gemeenteraad tekent zich een duidelijke meerderheid af tegen aanleg van de Landscheidingsweg. De meerderheid van de raadsleden wil een heel nieuw plan, gericht op het oplossen van de verkeerskundige problemen. Het verlengen van de Landscheidingsweg lijkt deze raadsleden eerder de slechtste oplossing; zij dragen ideeën aan die volgens hen sneller en goedkoper tot een goede oplossing van de verkeersproblemen leiden. Uiteindelijk wordt besloten om de uitslag van de herwaarderingsstudie af te wachten. Deze studie wordt uitgevoerd tussen 1986 en 1989.

1988: De herwaarderingsstudie bestaat uit vijf onderdelen. Het eerste onderdeel is een tracé- of projectstudie, de 'Projectnota Rijksweg 14'. Deze nota is gemaakt door Rijkswaterstaat. Hierin is onderzocht of het vastgestelde tracé nog voldoet aan de oorspronkelijke functies: een doorgaande functie en een verdeelfunctie. Voorts zijn alternatieve oplossingen en tracés onderzocht. De onderdelen twee tot en met vijf van de herwaarderingsstudie worden gevormd door rapporten van een bestuurlijk overlegkader, de STUHA (Stuurgroep verkeer- en vervoerinfrastructuur in en om Den Haag). De stuurgroep had als taak om via bestuurlijke consensus tot gerichte uitvoeringsmaatregelen te komen. De rapporten hebben betrekking op diverse aspecten van de Verlengde Landscheidingsweg, zoals bijvoorbeeld de inpassing. De vijf rapporten van de herwaarderingsstudie zijn samengevat in een nota.

De conclusie van de herwaarderingsstudie is dat in grote lijnen overeenstemming bestaat over aanleg van de weg volgens de plannen uit 1956, alsmede over de wijze van inpassing. Uit de herwaarderingsstudie is gebleken dat het tracé uit 1956 het meest gereede tracé is. Aard en karakter van de weg zijn dan wel ingrijpend veranderd: het is geen autosnelweg meer, maar een stadsrandweg van twee keer twee rijstroken, een maximumsnelheid van 70 kilometer per uur en deels fietspaden aan weerszijden. De weg ligt verdiept of op maaiveld, zodat de in het begin van de jaren '70 in Voorburg opgerichte betonnen pijlers moeten worden afgebroken.

Alleen de gemeenteraad van Voorburg blijft tegenstander van de aanleg van de Verlengde Landscheidingsweg. Hij is van mening dat op grond van de bovengenoemde studies de noodzaak tot aanleg niet is aangetoond; tevens is hij van mening dat de tot dan toe gevolgde procedure niet adequaat is.

eind 1988: De gemeente Leidschendam, de provincie Zuid-Holland, het Rijk en het Europees Octrooibureau (EOB) dat zich in Leidschendam wil vestigen, sluiten een convenant. Daarin staat onder meer: "Er zal naar worden gestreefd om in goed overleg tussen alle betrokken Nederlandse overheidsinstanties de totstandkoming van de Verlengde Landscheidingsweg (...) te bespoedigen. Mocht dit overleg niet op de kortst uitvoerbare termijn tot resultaten leiden, dan zullen de provincie Zuid-Holland en de Staat alle ten dienste staande wettelijke

middelen benutten om er voor te zorgen dat bedoelde weg zo snel mogelijk tot stand komt (...).”

19 juni 1989: *De gemeenteraad van Leidschendam stelt het bestemmingsplan 'Heuvelpark' vast. In dit bestemmingsplan, dat speciaal is gemaakt om de komst van het EOB mogelijk te maken, is Rijksweg 14 opgenomen.*

1990: Omdat uit de studie van Rijkswaterstaat blijkt dat het oude tracé nog steeds de voorkeur verdient, besluiten de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en Verkeer en Waterstaat tot het laten verrichten van een gecombineerde tracéstudie/m.e.r. voor de verschillende tracédelen van de Verlengde Landscheidingsweg.

1992: Na afronding van de verschillende startnotities voor de tracéstudies en m.e.r.'s besluiten Rijkswaterstaat, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Den Haag tot een gezamenlijke, projectmatige aanpak voor een tracéstudie/m.e.r. voor het hele tracé.

1994 - 1999: *Hernieuwde tracévaststelling en uitvoering*

maart 1994: De gemeenteraad van Den Haag spreekt officieel uit dat hij -onder voorwaarden- mee wil werken aan de realisatie van de Noordelijke Randweg. Eén van deze voorwaarden is de ondertunneling van het deel van het tracé dat tussen het Hubertusviaduct en de Van Alkemadeaan loopt.

29 april 1994: Hernieuwde tracévaststelling door minister Majj-Weggen van Verkeer en Waterstaat. De tracévaststelling omvat drie (deel)besluiten voor respectievelijk het rijksdeel, het provinciale deel en het gemeentelijk deel van de weg. Wat betreft het rijksdeel wordt besloten tot aanleg van een deels verdiepte stadsrandweg tussen Rijksweg 4 en Rijksweg 44. Wat betreft het provinciale deel wordt de Landscheidingsweg tussen Rijksweg 44 en de Waalsdorperweg verbreed tot 2 + 2 rijstroken. Wat het gemeentelijke deel betreft wordt besloten tot aanleg van een tunnel onder het Hubertuspark in Den Haag.

Op dezelfde dag ondertekent de minister samen met gedeputeerde Jansen van de provincie Zuid-Holland en wethouder Meijer van de gemeente Den Haag een convenant voor de spoedige uitvoering van de hernieuwde tracévaststelling. Op basis van het convenant treedt de minister op als coördinerend bevoegd gezag. Volgens de minister wordt met de verdieping van het rijksdeel in belangrijke mate tegemoetkomen aan de bezwaren van bewoners langs de toekomstige weg.

1995: Als vervolg op de hernieuwde tracévaststelling starten de gemeenten Leidschendam, Wassenaar en Den Haag met de aanpassing van hun bestemmingsplannen. De gemeente Voorburg weigert dat te doen.

21 mrt. 1995: De provincie Zuid-Holland geeft de gemeente Voorburg een aanwijzing op basis van artikel 37 WRO. Deze aanwijzing komt op verzoek van de minister van Verkeer en Waterstaat. De gemeente heeft nu tot 1 april 1996 de tijd om haar bestemmingsplan aan te passen.

Vlak voor de aanwijzing heeft de gemeente haar eigen plan 'Sijtwende' gepresenteerd. Dit plan voorziet in een verdiepte en overkapte weg met ruimte voor woonbebouwing. Met dit plan in handen besluit het college van Burgemeester en Wethouders in 1995 de aanwijzing niet aan te vechten, en een bestemmingsplan voor te bereiden dat zowel voldoet aan de tracévaststelling van de minister, als aan de wens van Voorburg om het plan Sijtwende te realiseren. Deze opstelling van de gemeente vormt in de ogen van Rijkswaterstaat een bestuurlijk obstakel. Indien het Rijk deze variant afwijst, moet alsnog een ander bestemmingsplan worden opgesteld. Rijk en provincie geven eind 1995 dan ook aan niet afwijzend te staan tegenover de Sijtwende-aanpak.

- 28 mrt. 1996: *Het bestemmingsplan Sijtwende, waarin de verdiepte en overkapte rijksweg is opgenomen, wordt door de gemeenteraad van Voorburg vastgesteld. Gedeputeerde Staten keuren het plan in hoofdzaken goed; aan enkele onderdelen wordt goedkeuring onthouden. Voor die onderdelen wordt een partiële herziening in procedure gebracht.*
- 26 okt. 1996: *Het bestemmingsplan voor het Leidschendamse gedeelte van de Noordelijke Randweg wordt door de gemeenteraad van Leidschendam vastgesteld.*
- 30 jan. 1997: *De gemeenteraad van Den Haag stelt, ten behoeve van het Haagse gedeelte van de Noordelijke Randweg, de bestemmingsplannen 'Noordelijke Randweg Mariahoeve' en 'Noordelijke Randweg Benoordenhout' vast.*
- 26 juni 1997: *De gemeenteraad van Voorburg stelt de partiële herziening van het bestemmingsplan Sijtwende vast. Ten behoeve van de verkeersveiligheid vinden aanpassingen plaats aan de overkappingen bij de kruispunten. Het gevolg hiervan is dat het geplande aantal woningen in Sijtwende moet worden teruggebracht van 1000 naar 700.*
- 27 okt. 1997: Uitspraak van de Raad van State inzake het verzoek om schorsing van het bestemmingsplan Sijtwende gemeente Voorburg. Omwonenden en actiegroepen (waaronder het Platform tegen de Verlengde Landscheidingsweg) hebben in 1997 een schorsingsverzoek ingediend bij de Raad van State. Rijksweg 14 zou meer verkeer aantrekken, het milieu aantasten en geluidsoverlast veroorzaken. In zijn uitspraak wijst de Raad het schorsingsverzoek af. Voorburg mag de nieuwe woonwijk bouwen, met daaronder een deel van de nieuwe Noordelijke Randweg.
- aug. 1998: Uitspraak van de Raad van State inzake het verzoek om schorsing van de Haagse bestemmingsplannen voor de Noordelijke Randweg. De schorsingsverzoeken zijn afkomstig van onder meer de wijkvereniging Benoordenhout en het Platform tegen de Verlengde Landscheidingsweg. In zijn uitspraak wijst de Raad het schorsingsverzoek af.
- 30 nov. 1998: Vergadering van de gemeenteraad van Wassenaar over het ontwerpbestemmingsplan Noordelijke Randweg Wassenaar. Het door het college van Burgemeesters en Wethouders vervaardigde ontwerp gaat uit van aanleg van de weg in de door Rijkswaterstaat voorgestelde uitvoeringsvariant. De 'Stichting verkeer in goede banen' voert voor de raadsvergadering intensief actie voor haar

alternatief: de weg in een tunnelbak. De extra kosten hiervan worden door de stichting begroot op 165 miljoen gulden.

In zijn vergadering besluit de raad unaniem de besluitvorming over het bestemmingsplan op te schorten, in afwachting van nadere besluitvorming over het tunnelbak-alternatief. De extra kosten daarvan zouden namelijk door het Rijk moeten worden gedragen.

13 jan. 1999: Officiële start van de aanleg van de Noordelijke Randweg en het project Sijtwende in Voorburg.

13 jan. 1999: Na de mededeling van minister Netelenbos (Verkeer en Waterstaat) dat het Rijk geen extra geld ter beschikking stelt voor de verdiepte aanleg van de Noordelijke Randweg in Wassenaar, legt het college van Burgemeester en Wethouders aan de gemeenteraad (wederom) het ontwerp-bestemmingsplan voor, waarin de weg op maaiveldniveau is gelegen.

medio jan. '99: De provincie Zuid-Holland dreigt met een aanwijzing op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening als Wassenaar voor de tweede keer de medewerking aan de Noordelijke Randweg opschort. Voorafgaande aan de raadsvergadering over het bestemmingsplan krijgt de wethouder van verkeer dit telefonisch te horen van een gedeputeerde.

25 jan. 1999: *Als laatste gemeente stelt Wassenaar haar bestemmingsplan vast voor het plaatselijke gedeelte van de Noordelijke Randweg. Met dertien stemmen vóór en vijf tegen gaat de raad akkoord met aanleg van de weg op maaiveldniveau.*

7.4 Gemeente Leidschendam en Rijksweg 14

In deze paragraaf wordt, aan de hand van documenten en een interview, aangegeven welke waarden de variabelen aannemen in de gemeente Leidschendam. In 1996 heeft de gemeente een bestemmingsplan vastgesteld dat speciaal voor de rijksweg is gemaakt, en dat de hele weg op Leidschendam's grondgebied omvat. Dit plan, 'Noordelijke Randweg Haagse Regio, gedeelte Leidschendam' (vastgesteld 21 oktober 1996), is voor dit onderzoek van betekenis, omdat de besluitvorming daarover plaatsvond op basis van de pré-Tracéwetprocedure. Vóór 1996 liep de weg door de volgende bestemmingsplangebieden.

In het bestemmingsplan 'Leidschendam Zuid', vastgesteld 20 mei 1974, is de weg opgenomen. Dit plan is later herzien. In het herziene plan 'Leidschendam Zuid', vastgesteld 9 maart 1986, valt de weg net buiten het plangebied.

In het bestemmingsplan 'Landelijk gebied Leidschendam', vastgesteld 12 juni 1978, is de weg opgenomen. De weg is eveneens opgenomen in de herziening van dat plan 'Landelijk gebied Leidschendam, gedeeltelijke herziening' van 9 november 1987.

Voorts is de weg opgenomen in de bestemmingsplannen 'Heuvelpark' (vastgesteld 19 juni 1989) en 'Verbreding Rijksweg 4' (vastgesteld 20 januari 1993).

Op grond van de in paragraaf 5.6 behandelde criteria komen de volgende plangebieden voor onderzoek in aanmerking: 'Leidschendam Zuid' (1974), 'Landelijk gebied

Leidschendam' (1978), 'Heuvelpark' (1989), 'Verbreding Rijksweg 4' (1993) en 'Noordelijke Randweg Haagse Regio, gedeelte Leidschendam' (1996).

In het plangebied van 'Verbreding Rijksweg 4' (1993) is van de Noordelijke Randweg alleen zijn aansluiting met Rijksweg 4 opgenomen. Onderzoek van dit plan wordt daarom niet zinvol geacht. Van 'Leidschendam Zuid' (1974) stonden ons te weinig gegevens ter beschikking. Dit plan wordt daarom ook niet onderzocht. Het plan 'Landelijk gebied Leidschendam' (1978) is voor het onderzoek nauwelijks interessant omdat slechts een klein (bestaand) stukje van de weg in het plan is opgenomen. Voor het overige kent dit plan geen uitspraken over de weg. Dit resulteert erin dat in de gemeente Leidschendam twee cases worden onderzocht: plan 'Heuvelpark' (1989) en plan 'Noordelijke Randweg Haagse Regio' (1996).

Heuvelpark (1989)

Het bestemmingsplan Heuvelpark is speciaal ontworpen om de vestiging van het Europees Octrooibureau (EOB) in Leidschendam mogelijk te maken. Zoals in de actorbeschrijving (par. 7.2) reeds werd beschreven, is uiteindelijk het EOB niet naar het Heuvelparkgebied verhuisd.

verkeerskundig belang

In de periode voorafgaande aan de vaststelling van het bestemmingsplan Heuvelpark wordt de verkeersdruk in Leidschendam door de raad en het college van Burgemeester en Wethouders onverantwoord hoog genoemd. De verkeersdruk ontstaat volgens de gemeente vooral door het vele sluipverkeer tussen Zoetermeer en Den Haag. Met name de route over de sluisbruggen en de Damlaan wordt hierdoor overbelast. Rijksweg 14 wordt door de gemeente als enige goede oplossing voor de verkeersproblemen gezien (H.C. 7 februari 1985; Toelichting Bestemmingsplan Leidschendam-Zuid, 1987: 5; Binnenhof 27 april 1987).

Daarnaast spreekt de gemeente in een convenant met het EOB uit: "Er zal naar worden gestreefd om in goed overleg tussen alle betrokken Nederlandse overheidsinstanties de totstandkoming van de Verlengde Landscheidingsweg met inbegrip van een adequate verbinding met het nieuwe gebouw via een parallelweg zoveel mogelijk te bespoedigen" (Convenant EOB-Leidschendam, provincie en rijk, Bijlage bij bestemmingsplan Heuvelpark, 1989).

De geïnterviewde laat zich in gelijke bewoordingen uit over het verkeerskundige belang van de rijksweg voor de gemeente in deze periode.

Op grond van deze gegevens krijgt de variabele *verkeerskundig belang* de waarde *groot*.

aantasting landschappelijke en milieuwwaarden

Volgens geïnterviewde was in de optiek van de gemeente de aantasting van landschap en milieu, als gevolg van de wegaanleg en ontwikkeling van het EOB-complex, klein. Op de locatie waarvoor het bestemmingsplan is ontworpen bevond zich een sportveldencomplex (omringd met bomen). Het enige dat een beetje waarde heeft, is een

parkje. De gemeente heeft aan het EOB te kennen gegeven dat dit parkje in het ontwikkelingsplan behouden moest blijven.

Naast het oordeel van geïnterviewde is geen andere informatie beschikbaar over de gemeentelijke visie op aantasting van natuur en landschap. We geven daarom de variabele *aantasting landschappelijke en milieuwwaarden* de waarde *klein*.

angst voor planschadeclaims

Uit het interview blijkt dat het onderwerp planschadeclaims in de documenten met betrekking tot het bestemmingsplan Heuvelpark niet voorkomt. De waarde van de variabele *angst voor planschadeclaims* is daarom *geen*.

realisatie infrastructurele eisen

De gemeente heeft volgens geïnterviewde geen specifieke infrastructurele eisen gesteld ten aanzien van het door Rijkswaterstaat ontworpen tracé. De variabele *realisatie van infrastructurele eisen* is daarmee *niet van toepassing*.

compensatie gemeentelijke kosten

Het onderwerp 'compensatie voor gemeentelijke kosten' komt in de documenten niet voor. Geïnterviewde geeft aan dat het onderwerp niet speelde. De gemeente heeft zelf de kosten voor opstelling van het bestemmingsplan gedragen (en deze vervolgens doorberekend in de grondprijs). Dit betekent dat de variabele *compensatie voor gemeentelijke kosten* in deze case *niet van toepassing* is.

economisch belang bij de rijksweg

Bij de gemeente heerste niet de verwachting dat de weg zou bijdragen aan de economische ontwikkeling van een bedrijfsterrein. De weg was bijvoorbeeld, volgens geïnterviewde, niet een 'must' voor de ontwikkeling van het EOB-terrein. Het was meer een 'must' om te voorkomen dat het verkeer van 3000 auto's (van medewerkers van het EOB) zich door de bebouwde kom zou worstelen en zich zou voegen bij het al zo veel overlastgevende verkeer aldaar. Overigens verwachtte de gemeente ook geen economisch nadeel van de weg. De variabele *economisch belang bij de rijksweg* geven we daarom de waarde *neutraal*.

actiegroep vóór aanleg

Geïnterviewde geeft aan dat zich in de tijd rond de vaststelling van het bestemmingsplan voor Heuvelpark geen actiegroep manifesteerde vóór de aanleg van de weg. De variabele *actiegroep vóór aanleg* krijgt de waarde *geen*.

actiegroep tegen aanleg

Een actiegroep tegen de aanleg van de rijksweg heeft zich, volgens geïnterviewde, niet gemanifesteerd in de periode van besluitvorming over het bestemmingsplan Heuvelpark. We geven daarom de variabele *actiegroep tegen aanleg* de waarde *geen*.

bestuurlijke druk op de gemeente

Er is volgens het interview geen druk door andere overheden op de gemeente Leidschendam uitgeoefend om de weg in het bestemmingsplan op te nemen. De variabele *bestuurlijke druk op de gemeente* krijgt dus de waarde *geen*.

planologische inpassing

De tracévaststelling dateert van 1956. In het bestemmingsplan van 1989 is de weg opgenomen. De variabele *planologische inpassing* krijgt de waarde *wel*.

Noordelijke Randweg Haagse Regio, gedeelte Leidschendam (1996)

verkeerskundig belang

Ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan voor de Noordelijke Randweg verwacht de gemeente dat de weg een oplossing zal bieden voor de huidige en toekomstige knelpunten in het wegennet van de gemeente (Bestemmingsplan Noordelijke Randweg Leidschendam, 1996: 3, 4, 8, 13; Bestemmingsplan Noordelijke Randweg Leidschendam, 1996, Bijlage 3 Insprakverslag).

Meer in concreto gaat het hierbij om een ontlasting van het eigen wegennet, de ontsluiting van de geplande VINEX-woningbouwlocatie Leidschenveen met circa 6800 woningen en het bedrijventerrein Forepark van ca. 85 hectare. In het bestemmingsplan staat het als volgt: "De aanleg van de Noordelijke Randweg biedt een verbeterde verkeersafwikkeling in de Haagse regio. Daarnaast is er ook sprake van een ontlasting van het onderliggende stedelijke verkeersnetwerk van Den Haag en Leidschendam en een goede externe ontsluiting van Leidschenveen en Forepark in de richting van Den Haag. De laatste twee punten zijn voor Leidschendam van belang" (Bestemmingsplan Noordelijke Randweg Leidschendam, 1996: 13).

De geïnterviewde noemt dezelfde verkeerskundige voordelen voor de gemeente bij aanleg van Rijksweg 14.

Op grond van deze gegevens krijgt de variabele *verkeerskundig belang* de waarde *groot*.

aantasting landschappelijke en milieuwaarden

De gemeente erkent dat de "aanleg van de Noordelijke Randweg een barrière (zal) vormen tussen recreatief aantrekkelijke gebieden in het stedelijke en landelijke gebied in en om Leidschendam". Vervolgens stelt ze dat daarmee "in het wegontwerp rekening dient te worden gehouden (langzaamverkeersverbindingen)" (Bestemmingsplan Noordelijke Randweg Leidschendam, 1996: 11).

Geïnterviewde geeft aan dat het grootste gedeelte van de rijksweg op Voorburgs grondgebied ligt. Maar een klein gedeelte ligt op terrein van Leidschendam. De nabijheid van het verkeer speelt zich echter wel af op Leidschendam's grondgebied. Dit maakt dat Leidschendam met andere ogen (minder kritisch) naar aantasting van landschap en milieu kijkt. Geïnterviewde geeft aan dat de aantasting van landschap en milieu in de ogen van de gemeente klein is.

Op basis van de uitspraak in het bestemmingsplan en het interview geven we de variabele *aantasting van landschappelijke en milieuwaarden* de waarde *klein*.

angst voor planschadeclaims

De geïnterviewde geeft aan dat het onderwerp 'planschadeclaims' niet speelt voor de rijksweg in de tijd van de voorbereiding van het bestemmingsplan Noordelijke Randweg Haagse Regio. De variabele *angst voor planschadeclaims* krijgt dus de waarde *geen*.

realisatie infrastructurele eisen

Eigenlijk was, volgens geïnterviewde, de gemeente altijd tevreden met de ligging van het tracé en heeft zij daarom geen infrastructurele eisen gesteld. Overigens liep en loopt het grootste deel van het tracé van de rijksweg over Voorburgs grondgebied en was er om die reden weinig 'ruimte' voor eventuele aanpassingen in Leidschendam. Het college van Burgemeester en Wethouders heeft weliswaar in 1993 te kennen gegeven dat de Verlengde Landscheidingsweg verdiept moet worden aangelegd, maar die eis is na de m.e.r.-studies weer ingetrokken (H.C. 5 nov. 1993). We concluderen dat de variabele *realisatie van infrastructurele eisen* in deze case *niet van toepassing* is.

compensatie gemeentelijke kosten

Volgens geïnterviewde speelde het onderwerp 'compensatie voor gemeentelijke kosten' niet in de gemeente. Voor Leidschendam is er ook geen noodzaak het wegennet aan te passen aan de rijksweg. De variabele *compensatie voor gemeentelijke kosten* is hiermee *niet van toepassing*.

economisch belang bij rijksweg

De gemeente geeft in haar bestemmingsplan aan dat de "Noordelijke Randweg een belangrijke rol (speelt) bij de ontsluiting van de geplande VINEX-woningbouwlocatie Leidschenveen met circa 6800 woningen (...) en het bedrijventerrein Forepark van ca. 85 hectare" (Bestemmingsplan Noordelijke Randweg Leidschendam, 1996: 4). Forepark is het nieuwe bedrijfsterrein van de gemeente dat door de aanleg van de weg beter bereikbaar wordt en daarvan zal profiteren.

Geïnterviewde geeft aan dat ook het (bestaande) winkelcentrum Leidschenhage van de aanleg van de weg zal profiteren. Het winkelcentrum, waar de rijksweg langs loopt, profiteert van het feit dat het voor bewoners van de nieuwbouwwijk Leidschenveen goed bereikbaar is. Immers, zou de rijksweg niet worden aangelegd, dan zouden de bewoners van Leidschenveen gemakkelijk in winkelcentra buiten de eigen gemeente gaan winkelen.

Op grond van de stukken en het interview geven we de variabele *economisch belang bij de rijksweg* de waarde *voordelig*.

actiegroep vóór de rijksweg

De geïnterviewde geeft aan dat zich geen actiegroep vóór aanleg van de weg in de gemeente heeft gemanifesteerd. Het bedrijfsleven heeft niet echt initiatieven ondernomen ter bevordering van de aanleg. Ook de bewoners hebben zich nauwelijks geroerd. Zij zijn min of meer aan de geleidelijke toename van het verkeer gewend geraakt. Bovendien gold, zowel voor bedrijfsleven als voor bewoners, dat men wist dat de gemeente er alles aan deed om de aanleg van de rijksweg te bevorderen. Op grond hiervan krijgt de variabele *actiegroep vóór de rijksweg* de waarde *geen*.

actiegroep tegen de rijksweg

De geïnterviewde geeft aan dat zich, in de tijd rond de vaststelling van het bestemmingsplan, geen actiegroep tegen de weg heeft gemanifesteerd. Alleen een aantal volkstuinders heeft van zich laten horen. Het Platform tegen de Verlengde Landscheidingsweg was in Leidschendam niet tot nauwelijks actief. De variabele *actiegroep tegen de rijksweg* krijgt hiermee de waarde *geen*.

bestuurlijke druk op gemeente

Het interview wijst uit dat er geen bestuurlijke druk op de gemeente is uitgeoefend. De variabele *bestuurlijke druk op de gemeente* krijgt de waarde *geen*.

planologische inpassing

De tracévaststelling dateert uit 1956. In het bestemmingplan 'Noordelijke Randweg Haagse Regio, gedeelte Leidschendam' van 1996 is de weg opgenomen. De variabele *planologische inpassing* krijgt daarmee de waarde *wel*.

7.5 Gemeente Voorburg en Rijksweg 14

In deze paragraaf wordt, aan de hand van documenten en interviews, aangegeven welke waarden de variabelen aannemen in de gemeente Voorburg. In 1996 heeft de gemeente het bestemmingsplan Sijtwende vastgesteld (28 maart 1996); het plan is speciaal voor de rijksweg gemaakt en omvat de hele weg op Voorburgs grondgebied. Omdat Gedeputeerde Staten op onderdelen hun goedkeuring aan het plan hebben onthouden, is het plan gedeeltelijk herzien. Deze herziening is vastgesteld op 26 juni 1997. Beide plannen zijn voor dit onderzoek van betekenis, omdat de besluitvorming daarover plaatsvond op basis van de pré-Tracéwetprocedure.

In sommige bestemmingsplannen van vóór 1996 is de weg opgenomen, in andere daarentegen niet. Het gaat om de volgende bestemmingsplangebieden.

Het oudste plan dateert uit 1934; 'Plan 1934' is op 11 april 1934 door de raad vastgesteld. De weg is niet in het plan opgenomen. Zes jaar later werd op 23 december de 'Bebouwingsverordening 1940' vastgesteld. Hierin is de weg niet opgenomen. Ook in de plannen 'Binnen- en Bovenveenpolder I en II', vastgesteld 10 september 1952, is de weg niet opgenomen. In het bestemmingsplan 'Damsigt' (vastgesteld 23 december 1959) staat de rijksweg wel. Op 24 februari 1971 is het bestemmingsplan 'Essensteijn' vastgesteld. Daarin is de weg eveneens opgenomen. Dat plan is vervangen door het op 3 november 1982 vastgestelde 'Essensteijn 1982'. Hierin is de Verlengde Landscheidingsweg onder nadrukkelijk protest opgenomen.

Op grond van de selectieregels uit paragraaf 5.6 komen de volgende plannen voor onderzoek in aanmerking: 'Plan 1934' (1934), 'Bebouwingsverordening 1940' (1940), 'Binnen- en Bovenveenpolder I en II' (1952), 'Essensteijn', 'Essensteijn 1982' en tenslotte 'Sijtwende' (1996). Van het plan 'Essensteijn' hebben we onvoldoende gegevens, zodat dat plan niet wordt onderzocht.

Plan 1934 (1934), Bebouwingsverordening 1940 (1940) en Binnen- en Bovenveenspolder I en II (1952) (1975-1995)

Deze drie plangebieden nemen we voor wat betreft de scores van de variabelen samen en zij worden als één case beschouwd. De reden hiervoor is dat het gaat om drie plannen met de volgende gemeenschappelijke kenmerken: (1) vastgesteld vóór de datum van de tracévaststelling, (2) de gemeente had geen actieve ontwikkelingsplannen voor deze gebieden, (3) de weg is niet opgenomen in deze plannen, totdat ze (gedeeltelijk) worden vervangen door het Sijtwende-plan.

Door de drie plannen niet te wijzigen heeft de gemeente een belangrijk middel in handen om de komst van de rijksweg tegen te houden. Dit is vooral van belang in de periode van groeiend verzet tegen de weg: tussen 1975 en 1995. Dit is de periode vanaf een vroege stellingname door de gemeenteraad dat de noodzaak van de weg niet is aangetoond (H.C. 10 maart 1976), tot aan de aanwijzing (1995). De waarden van de variabelen voor de drie plangebieden gelden dan ook voor de periode 1975-1995.

verkeerskundig belang

Vanaf 1975 hebben de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders twintig jaar lang als standpunt verkondigd dat de noodzaak van de weg niet is aangetoond (H.C. 10 maart 1976; H.C. 5 mei 1986; Binnenhof 28 september 1989; H.C. 30 september 1993; H.C. 9 oktober 1993). Een motie van de raad uit 1980 kan voor dit standpunt model staan: "De raad van de gemeente Voorburg in vergadering bijeen op 30 januari 1980, (...) spreekt als zijn mening uit dat nog niet is aangetoond dat de aanleg van de Verlengde Landscheidingsweg N14 noodzakelijk is om in de toekomst te komen tot een goede afwikkeling van het verkeer noordelijk en oostelijk van Den Haag, (...)" (Motie gemeenteraad, 1980). Behalve dat de verkeerskundige noodzaak niet is aangetoond, vindt de gemeente ook dat alternatieven voor de aanleg niet voldoende zijn onderzocht. De geïnterviewde noemt dezelfde argumenten. De variabele *verkeerskundig belang* krijgt de waarde *geen*.

aantasting landschappelijke en milieuwaarden

De gemeente noemt de aanleg van de Noordelijke Randweg een onaanvaardbare belasting voor het woon- en leefmilieu in Voorburg. Het gaat hierbij vooral om de wijken Essesteijn, Damsigt, Park Leeuwensteijn en Park Vronesteijn. In deze dichtbebouwde wijken vreest de gemeente een flinke toename van de geluidsoverlast voor de omwonenden (H.C. 30 september 1993; Volkskrant 4 juni 1994).

Daarnaast speelt het punt van de doorsnijding van de gemeente. Wethouder Wijnants: "Wij hebben binnen onze gemeente al de Utrechtse Baan, twee spoorlijnen en een waterweg. Daar moet niet nog een barrière bijkomen" (H.C. 9 oktober 1993). De geïnterviewde bevestigt deze argumenten. Op grond van de gegevens krijgt de variabele *aantasting landschappelijke en milieuwaarden* de waarde *groot*.

angst voor planschadeclaims

De angst voor planschadeclaims was er waarschijnlijk niet in de periode van deze case, aldus een geïnterviewde. In de documentatie komt het onderwerp ook niet voor, omdat

de gemeente zich tégen de weg opstelde. De variabele *angst voor planschadeclaims* krijgt de waarde *geen*.

realisatie infrastructurale eisen

Vanaf medio jaren tachtig stelt Voorburg de eis dat, als de weg er moet komen, deze verdiept moet worden aangelegd (H.C. 17 maart 1986; H.C. 5 mei 1986). Wethouder Wijnants stelt dat een niet verdiepte weg voor de gemeente absoluut onaanvaardbaar is (H.C. 9 oktober 1993). Begin jaren negentig wordt de eis van verdiepte ligging aangevuld met de eisen dat de weg gedeeltelijk overkapt en op de meest milieuvriendelijke manier moet worden aangelegd (H.C. 30 september 1993). Deze eisen worden echter niet ingewilligd in de periode 1975-1995. De geïnterviewde bevestigt deze gang van zaken. De variabele *realisatie infrastructurale eisen* krijgt daarom de waarde *geen*.

compensatie gemeentelijke kosten

In de gemeente speelde, volgens een geïnterviewde, het onderwerp 'compensatie voor gemeentelijke kosten' niet. De gemeente wilde de weg niet, dus er waren ook geen kosten die voor compensatie in aanmerking kwamen. De variabele *compensatie voor gemeentelijke kosten* is daarmee in deze case *niet van toepassing*.

economisch belang bij rijksweg

De gemeente verwachtte, volgens een geïnterviewde, in periode 1975-1995 noch economisch voordeel, noch economisch nadeel van de weg. De variabele *economisch belang bij de rijksweg* krijgt de waarde *neutraal*.

actiegroep vóór aanleg

In de onderzochte documenten treffen we geen bewijs aan van acties van groepen in de gemeente Voorburg vóór de aanleg van Rijksweg 14. De heer Wijnants, van 1982 tot 1994 wethouder Ruimtelijke Ordening en Verkeer, geeft in een interview aan dat zich geen actiegroepen vóór aanleg manifesteerden. We besluiten dat de waarde van de variabele *actiegroep vóór aanleg* in deze case *geen* is.

actiegroep tegen aanleg

In de case-periode 1975-1995 is het Platform tegen de Verlengde Landscheidingsweg met regelmaat actief in de gemeente Voorburg. De belangen van de actiegroep en de gemeente lopen volgens een geïnterviewde in deze periode parallel: beiden maken vaak gebruik van dezelfde argumenten. (Na 1995, als de gemeente de Sijtwende-oplossing omarmt, verandert dit.) Deze geïnterviewde kwalificeert de acties van het Platform als krachtig. Daarmee krijgt de variabele *actiegroep tegen aanleg* als waarde *krachtig*.

bestuurlijke druk op gemeente

Voorburg wordt in de periode 1975-1995 verscheidene malen geconfronteerd met de dreiging van een aanwijzing op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De dreigementen komen zowel van de kant van de minister(s) van Verkeer en Waterstaat, als van de kant van de staatssecretaris van Economische Zaken en van Gedeputeerde

Staten van Zuid-Holland (Binnenhof 25 jan. 1983; H.C. 17 mei 1985; H.C. 19 mei 1989; H.C. 12 augustus 1989; Volkskrant 7 mei 1994, H.C. 30 april 1994, Binnenlands Bestuur 13 jan 1995). Voorburg lijkt overigens niet erg onder de indruk van de dreigementen. Reactie van wethouder Wijnants van Verkeer: "We hebben het ministerie gezegd dat als ze tot een aanwijzing wil overgaan, (ze) dat vooral moet doen" (H.C. 12 augustus 1989). Op grond van de dreigementen krijgt de variabele *bestuurlijke druk op de gemeente de waarde groot*.

planologische inpassing

In 1956 is het tracé vastgesteld. In de periode 1975-1995 zijn de bestemmingsplannen 1934' (1934), 'Bebouwingsverordening 1940' (1940) en 'Binnen- en Bovenveenvolder I en II' (1952) niet aangepast teneinde de rijksweg daar in op te nemen. Voor deze periode krijgt de variabele *planologische inpassing* derhalve de waarde *geen*.

Essensteijn 1982 (1982)

'Essensteijn 1982' is een bestemmingsplan dat (verdere) woningbouw in de gelijknamige wijk mogelijk maakt.

verkeerskundig belang

In de periode 1975-1982 spreekt de gemeente zich diverse malen uit over het verkeerskundig belang van de rijksweg. Dat gebeurt in de zin dat de noodzaak van de weg voor de afwikkeling van het verkeer noordelijk en oostelijk van Den Haag (nog) niet is aangetoond (H.C. 10 maart 1976; Motie Gemeenteraad, 1980; H.C. 5 mei 1980). De geïnterviewde bevestigt dat de gemeente in deze periode geen noodzaak voor aanleg van de weg zag. De variabele *verkeerskundig belang* geven we de waarde *geen*.

aantasting landschappelijke en milieuwaarden

Volgens een geïnterviewde wordt door de gemeente in deze periode de aantasting die de weg (in de maaiveld-variant) zou opleveren voor landschap en natuur als groot ervaren. De weg zou immers een barrièrewerking hebben en daarnaast geluidhinder geven voor de nieuwe woningen. De variabele *aantasting van landschappelijke en milieuwaarden* krijgt daarmee de waarde *groot*.

angst voor planschadeclaims

In deze periode komt het onderwerp 'planschadeclaims' in de gemeentelijke documenten niet voor. Dat is volgens een geïnterviewde ook logisch als we ons bedenken dat de woningen (op basis van het bestemmingsplan) nog gebouwd moesten worden. Aan de andere kant van de weg lag alleen een aantal sportvelden. Hiermee krijgt de variabele *angst voor planschadeclaims* de waarde *geen*.

realisatie infrastructuurle eisen

Uit de onderzochte documenten en beide interviews blijkt niet dat de gemeente Voorburg in de tijd van de besluitvorming over het bestemmingsplan Essensteijn infrastructuurle

eisen heeft gesteld. (Uit de documenten blijkt dat eerst later, vanaf medio 1985, zulke eisen worden gesteld.) Een geïnterviewde laat weten: "Zover waren we nog niet". In die tijd vocht de gemeente nog de noodzaak van de weg aan. Ook de heer Wijnants, toentertijd wethouder Ruimtelijke Ordening en Verkeer, geeft in een interview aan dat op dat moment de gemeente geen infrastructurele eisen stelde ten aanzien van het door Rijkswaterstaat voorgenomen tracé. Dit betekent dat de variabele *realisatie van infrastructurele eisen* in deze case *niet van toepassing* is.

compensatie gemeentelijke kosten

In de schriftelijke informatie komt het onderwerp 'compensatie voor gemeentelijke kosten' niet voor. Een geïnterviewde weet het niet zeker, maar denkt dat het onderwerp rond 1982 niet speelde. Het lijkt ook onwaarschijnlijk dat er wel gesproken werd over compensatie, omdat de gemeente in deze periode niets van de weg wilde weten. Op grond van deze gegevens besluiten we de variabele *compensatie voor gemeentelijke kosten* in deze case *niet van toepassing* te verklaren.

economisch belang bij rijksweg

In deze periode verwacht de gemeente Voorburg volgens een geïnterviewde noch economisch voordeel, noch economisch nadeel van de weg. De variabele *economisch belang bij de rijksweg* krijgt hiermee de waarde *neutraal*.

actiegroep vóór aanleg

Uit de documenten blijkt niet van het bestaan van een actiegroep vóór aanleg van de rijksweg. De wethouder Ruimtelijke Ordening in 1982 verklaart in een interview, dat er geen actiegroep in de gemeente actief was die de weg propageerde. We besluiten daarom dat de waarde van de variabele *actiegroep vóór aanleg* in deze case *geen* is.

actiegroep tegen aanleg

Uit de documenten blijkt niet van activiteiten van een actiegroep tegen de aanleg van de rijksweg in de periode voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan Essensteijn. Weliswaar bestond het Platform tegen de Verlengde Landscheidingsweg destijds reeds lang, deze actiegroep heeft zich niet gemanifesteerd. Oud-wethouder Wijnants verklaart dat toentertijd de verhoudingen tussen het gemeentebestuur en de actiegroep goed waren. De wethouder had regelmatig contact met de actiegroep en was goed in staat haar uit te leggen waarom de weg in het bestemmingsplan werd opgenomen. Om die reden kon de actiegroep afzien van het voeren van acties. Op grond van deze gegevens besluiten we dat de waarde van de variabele *actiegroep tegen aanleg* in deze case *geen* is.

bestuurlijke druk op gemeente

In het bestemmingsplan 'Essensteijn 1982' is de Verlengde Landscheidingsweg opgenomen. Echter alleen om "procedurele redenen". De gemeenteraad schrijft in de toelichting van het plan: de verkeersbestemming voor de Verlengde Landscheidingsweg "is om procedurele redenen gehandhaafd; het betekent geenszins, dat de gemeente thans met de aanleg zou instemmen. Gezien de bezwaren van het gemeentebestuur tegen de

Verlengde Landscheidingsweg, kan dan ook niet worden geconcludeerd, dat de overige bestemmingsplannen zullen worden bijgesteld ten behoeve van de eventuele aanleg van deze weg" (Toelichting Bestemmingsplan Essensteijn, 29 september 1982).

Dat de gemeente geen voorstander van de weg is mag ook blijken uit een andere passage: de Verlengde Landscheidingsweg "is slechts om procedurele redenen gehandhaafd. Het betekent geenszins, dat de gemeente thans met de aanleg van de verlengde Landscheidingsweg zou instemmen. De breedte van de strook grond (...) is meer dan voldoende om een verdiepte ligging –waar de gemeente, indien de noodzaak tot aanleg wordt aangetoond, voorstander van is- mogelijk te maken" (Toelichting Bestemmingsplan Essenseijn, Verslag omtrent het overleg ex art. 8 BRO, 29 september 1982).

De geïnterviewde oud-wethouder bevestigt dat de gemeente de weg in het bestemmingsplan heeft opgenomen om onthouding van goedkeuring aan het bestemmingsplan door Gedeputeerde Staten te voorkomen. Hij verklaart dat de gemeente, alhoewel ze tegen was, desalniettemin de weg in het bestemmingsplan kon opnemen, omdat in een aangrenzend bestemmingsplan binnen de gemeente de weg niet voorkwam. De gemeente hield dus "alle touwtjes in handen".

In verband met de opstelling van Gedeputeerde Staten krijgt de variabele *bestuurlijke druk op de gemeente* de waarde *groot*.

planologische inpassing

In 1956 is het tracé vastgesteld door de minister van Verkeer vastgesteld. In het bestemmingsplan 'Essensteijn' van 1982 is de weg opgenomen. De variabele *planologische inpassing* heeft de waarde *wel*.

Sijtwende (1996)

verkeerskundig belang

In het bestemmingsplan 'Sijtwende' laat de gemeente geen twijfel bestaan over haar opvatting ten aanzien van de weg. "De gemeente Voorburg is van mening dat deze weg niet wenselijk is. De noodzaak van de weg is niet aangetoond en gesignaleerde knelpunten: congestie op het hoofdwegennet en verslechtering van de leefbaarheid, worden door de komst van de stadsrandweg niet opgelost" (Bestemmingsplan Sijtwende, 1996: 1). Verder meldt de gemeente over de verkeerskundige aspecten van de weg: "Uit de resultaten van de tracé/m.e.r.-studie blijkt volgens de gemeente Voorburg dat de gestelde doelen betreffende de bereikbaarheid en leefbaarheid, met wegaanleg, in welke variant dan ook, niet worden gehaald" (Bestemmingsplan Sijtwende: 1996: 2). In een interview wordt (eveneens) aangegeven dat de gemeente de weg geen verkeerskundig belang toekende. Op grond hiervan krijgt de variabele *verkeerskundig belang* de waarde *geen*.

aantasting landschappelijke en milieuwwaarden

"Het ontwerp van het Rijk met een deels verdiepte en deels op maaiveldniveau gelegen open weg, maakt elke vorm van woningbouw in de nabijheid onmogelijk en

heeft een negatieve invloed op de omgeving in de vorm van een doorsnijding van de gemeente, geluid- en stankoverlast voor omwonenden en biedt een onaantrekkelijke aanblik”, aldus de gemeente in het bestemmingsplan ‘Sijtwende’ (Bestemmingsplan Sijtwende, 1996: 1). Voorburgs ‘eigen’ plan, ‘Sijtwende’, voorkomt een dergelijke pijnlijke doorsnijding.

In een interview wordt aangegeven dat er, hoewel minder dan in de maaiveld-variant, ook in de Sijtwende-variant sprake is van een barrièrewerking. We geven de variabele *aantasting van landschappelijke en milieuwwaarden* de waarde *klein*.

angst voor planschadeclaims

Angst voor planschadeclaims bestond niet zozeer, volgens een geïnterviewde. Hier speelt mee dat er al meer dan 60 jaar over de weg wordt gesproken. Verder is de weg al eerder in een aantal bestemmingsplannen van de gemeente opgenomen. We kunnen dus zeggen dat de weg voorzienbaar was. Geïnterviewde geeft verder aan dat de weg er nu in een gesloten variant komt, wat voor de bewoners veel gunstiger is dan een open variant. De gemeente zal eventuele planschadeclaims volgens de regels afhandelen en ziet dit met vertrouwen tegemoet.

Op grond van de interview-gegevens geven we de variabele *angst voor planschadeclaims* de waarde *geen*.

realisatie infrastructurele eisen

De gemeente heeft als alternatief voor het tracé van Rijkswaterstaat het Sijtwende-plan omarmd. Het plan Sijtwende voorziet in de bouw van een tunnel waar de nieuwe weg doorheen zou moeten lopen. Op dat tracé zal Voorburg ongeveer 700 woningen realiseren. Zo’n aanpak heeft voor de gemeente diverse voordelen: dankzij de tunnel zal het voorbijrazende verkeer geen overlast veroorzaken, terwijl ook nog eens gehoor wordt gegeven aan de voortdurende roep om extra huizen (H.C. 5 april 1995). Een interview wijst uit dat de gemeente liever een kruispunt minder in het Sijtwende-plan had gezien. Niettemin vindt de gemeente dat haar eisen voldoende gerealiseerd zijn. De variabele *realisatie infrastructurele eisen* krijgt als waarde *wel*.

compensatie gemeentelijke kosten

Er is compensatie voor gemeentelijke kosten. Uit een interview blijkt dat in een overeenkomst is neergelegd dat Voorburg de kosten voor het opstellen van het bestemmingsplan zelf draagt, maar dat voor het onderliggend wegennet subsidiëring door het stadsgewest plaatsvindt. Dit is het resultaat van onderhandelingen waar de gemeente tevreden over is, waarbij we volgens geïnterviewde in ogenschouw moeten nemen dat door de gekozen Sijtwende-oplossing het budget dat het rijk voor Voorburg had gereserveerd al sterk was overschreden. De variabele *compensatie voor gemeentelijke kosten* krijgt de waarde *wel*.

economisch belang bij rijksweg

Volgens een geïnterviewde verwachtte de gemeente noch economisch voordeel, noch economisch nadeel van de weg. De variabele *economisch belang bij de rijksweg* krijgt dus de waarde *neutraal*.

actiegroep vóór aanleg

Een interview wijst uit dat er zich in de gemeente geen actiegroep heeft gemanifesteerd die zich sterk maakte vóór aanleg van de rijksweg. De variabele *actiegroep vóór aanleg* krijgt daarmee de waarde *geen*.

actiegroep tegen aanleg

Rond de tijd van vaststelling van het bestemmingsplan Sijtwende heeft in de gemeente een tweetal actiegroepen zich actief getoond. Als eerste is er het Platform tegen de Verlengde Landscheidingsweg. Het Platform heeft weliswaar aangegeven dat de Sijtwende-variant hen beter aanstaat dan de variant van de Rijkswaterstaat, maar heeft toch bezwaar gemaakt. Als tweede actiegroep is er de Vereniging Verontruste Voorburgers. Ook deze vereniging manifesteerde zich tegen de Sijtwende-variant. De geïnterviewde kwalificeert de acties als krachtig: in bijna alle procedures mengden de actiegroepen zich. De variabele *actiegroep tegen aanleg* krijgt daarmee de waarde *krachtig*.

bestuurlijke druk op gemeente

De gemeente heeft op 21 maart 1995 een aanwijzing van Gedeputeerde Staten ex artikel 37 WRO gekregen teneinde de rijksweg in haar bestemmingsplan(nen) op te nemen (Bestemmingsplan Sijtwende, 1996: 2). Daaraan voorafgaand is al diverse malen gedreigd met het geven van een aanwijzing. De variabele *bestuurlijke druk op de gemeente* krijgt daarmee de waarde *groot*.

planologische inpassing

De tracévaststelling dateert uit 1956. In het Voorburgse plan 'Sijtwende' van 1996 is de rijksweg opgenomen. De variabele *planologische inpassing* krijgt de waarde *wel*.

7.6 Gemeente Wassenaar en Rijksweg 14

In deze paragraaf wordt, aan de hand van documenten en een interview, aangegeven welke waarden de variabelen aannemen in de gemeente Wassenaar. Op 25 januari 1999 heeft de gemeente het bestemmingsplan Noordelijke Randweg Haagse Regio (gedeelte Wassenaar) vastgesteld. Dit plan is speciaal voor de rijksweg gemaakt en omvat de hele weg op Wassenaars grondgebied. Ook al is het plan na 1994 vastgesteld, het is voor dit onderzoek van betekenis, omdat de besluitvorming over het plan plaatsvond op basis van de pré-Tracéwetprocedure.

Vóór 1999 liep het tracé door twee bestemmingsplangebieden. Het tracé van de rijksweg is opgenomen in het 'Uitbreidingsplan in hoofdzaken 1958'. In het bestemmingsplan 'Landelijk gebied', vastgesteld 6 oktober 1975, is de weg eveneens opgenomen.

Op basis van de selectieregels uit paragraaf 5.6 kunnen de plannen 'Landelijk gebied' (1975) en 'Noordelijke Randweg Haagse Regio (gedeelte Wassenaar)' (1999) worden onderzocht. Van het plan 'Landelijk gebied' bleken echter te weinig gegevens beschikbaar om de waarden van de variabelen betrouwbaar te kunnen bepalen.

Noordelijke Randweg Haagse Regio (gedeelte Wassenaar) (1999)

verkeerskundig belang

Wassenaar ziet de Verlengde Landscheidingsweg als belangrijke schakel in het randwegenstelsel van de Haagse Regio. De weg biedt daarnaast mogelijkheden om verkeersknelpunten in de eigen gemeente te verminderen. Die knelpunten worden veroorzaakt door het sluipverkeer dat vanuit de Bollenstreek en de Leidse agglomeratie onderweg is naar Den Haag (Bestemmingsplan Noordelijke Randweg Wassenaar, 1999: 3, 13; Notulen Raadsvergadering Wassenaar, 30 november 1998).

Een structurele oplossing voor dit verkeersprobleem biedt de Noordelijke Randweg echter niet. Het bestemmingsplan voor de randweg bevat daarover de volgende passage: "Voor wat betreft het geleiden van de verkeersstroom vanuit de Bollenstreek naar de Rotterdamse regio en vice versa, ziet de gemeente Wassenaar de Noordelijke Randweg slechts als een deeloplossing. Op dit moment ontbreekt in het totale randwegenstelsel namelijk nog de A11-West, die de toekomstige verbinding tussen Rijksweg 44 en Rijksweg 4 voor verkeer uit de Bollenstreek moet gaan vormen (Bestemmingsplan Noordelijke Randweg Wassenaar, 1999: 3). In het interview wordt de verkeerskundige betekenis van de rijksweg voor de gemeente met dezelfde argumenten gerelativeerd. Op grond van deze gegevens krijgt de variabele *verkeerskundig belang* de waarde *klein*.

aantasting landschappelijke en milieuwaarden

De gemeenteraad van Wassenaar erkent dat de aanleg van de Noordelijke Randweg volgens de maaiveldvariant overlast oplevert voor de omwonenden (H.C. 1 dec 1998). Ook schrijft de gemeente in het bestemmingsplan: "De aanleg van de Noordelijke Randweg zal een barrière vormen tussen recreatief aantrekkelijke gebieden in het stedelijke en landelijke gebied in en rond Wassenaar, waarmee in het wegontwerp rekening dient te worden gehouden (langzaam verkeersverbindingen)" (Bestemmingsplan Noordelijke Randweg Wassenaar, 1999: 11).

Volgens de geïnterviewde is de gemeente van oordeel dat de aantasting van de natuur groot is. Het nieuw aan te leggen deel van de weg loopt immers door een Wassenaars natuurgebied (de Duivenvoordse polder) dat aan waarde verliest. De variabele *aantasting landschappelijke en milieuwaarden* geven we op grond van de gegevens de waarde *groot*.

angst voor planschadeclaims

De geïnterviewde geeft te kennen dat er binnen de gemeente geen schriftelijke documentatie over planschadeclaims is. Wel is met Rijkswaterstaat (mondeling) de afspraak gemaakt dat, op het moment dat er claims zouden komen, Rijkswaterstaat betaalt. Voor het overige waren schadeclaims geen issue in de besluitvorming. Alleen door de bewoners van de Zijdelaan is op gegeven moment naar voren gebracht dat er sprake was van waardedaling van hun woningen, omdat er geen geluidscherm kwam. Later bleek daar toch een geluidscherm te komen, en is op deze kwestie (door de bewoners) niet meer teruggekomen. Op grond hiervan krijgt de variabele *angst voor planschadeclaims* de waarde *geen*.

realisatie infrastructurale eisen

In de tien jaren die voorafgaan aan de vaststelling van het bestemmingsplan voor de Noordelijke Randweg heeft Wassenaar vele malen infrastructurale voorwaarden gesteld aan medewerking. Zo stelt het college van Burgemeester en Wethouders in 1989 in een brief aan minister Smit-Kroes 22 voorwaarden. Het college wil bijvoorbeeld dat de weg onder de Rijksstraatweg (Rijksweg 44) wordt aangelegd en dat de weg veel ongelijkvloerse kruisingen krijgt (Binnenhof 22 september 1989).

In 1994 schrijft de gemeente een soortgelijke brief, met daarin 15 voorwaarden. Pas als daaraan is voldaan zal worden ingestemd met aanleg van de weg. Voorwaarden zijn o.a.: de weg moet bijdragen aan de oplossing van Wassenaars eigen verkeerskundige problemen, de gemeente wil alleen betalen aan ambtelijke begeleiding, instemming van de gemeente is nodig voor geluidwerende voorzieningen, er moet overleg komen over fietspaden, Rijkswaterstaat moet meewerken aan een haalbaarheidsstudie voor gedeeltelijke ondertunneling van de Rijksstraatweg, voorwaarden aan kruisingen (H.C. 24 maart 1994).

Verscheidene malen maakt de gemeente een koppeling tussen Rijksweg 14 en Rijksweg 11-West: ze wil pas meewerken aan de aanleg van Rijksweg 14 als meteen wordt begonnen met de aanleg van Rijksweg 11-West (H.C. 3 september 1993; De Wassenaar 14 oktober 1993; H.C. 30 november 1993; H.C. 30 oktober 1996).

In 1997 stelt de raad van Wassenaar nog steeds voorwaarden alvorens medewerking te verlenen aan het voortzetten van de bestemmingsplanprocedure. Eén van de voorwaarden is dat Rijkswaterstaat alternatieven moet onderzoeken voor de aansluiting van Rijksweg 14 op de Rijksstraatweg die de doorstroming van het openbaar vervoer op de Rijksstraatweg garanderen en niet leiden tot een capaciteitsvermindering van de Rijksstraatweg. Rijkswaterstaat laat daarop (als "finaal rijksbod") weten bereid te zijn een oplossing te bieden in de vorm van een 'derde niveau' in de aansluiting van beide wegen (Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland, Brief aan Burgemeester en Wethouders van Wassenaar, 21 maart 1997).

Op 30 november 1998 besluit de raad de vaststelling van het bestemmingsplan voor de Noordelijke Randweg op te schorten om het college de gelegenheid te geven bij de Tweede Kamer en de minister van Verkeer en Waterstaat aan te dringen op geld voor een tunnelbakconstructie (in plaats van de variant van de Rijkswaterstaat) (Notulen Raadsvergadering Wassenaar, 30 november 1998). De minister laat echter, in verband met de meerkosten, weten geen geld daarvoor ter beschikking te willen stellen (MIT 1999-2003).

Desondanks is het college van mening dat voldoende aan de wensen van Wassenaar is tegemoet gekomen; deze mening wordt door de meerderheid van de raad overgenomen. Wethouder Klooster: "De start van de m.e.r.-tracéprocedure waarin de verschillende alternatieven voor de aanleg van de NORAH zijn afgewogen, heeft geleid tot een gemeentelijke reactie in maart 1994. Dat was een brief met vijftien voorwaarden; (...). Op basis van onder andere deze voorwaarden is Wassenaar daarna akkoord gegaan met het ontwerp dat Rijkswaterstaat had gemaakt. De conclusie was dat er minder overlast voor het Wassenaarse wegennet zou zijn. (...). De redenering was dat de voorwaarden van Wassenaar waren vervuld, dat de gemeente de zaak beoordeeld had en dat zij dus gehouden was, haar verplichtingen na te komen" (Notulen Raadsvergadering Wassenaar,

30 november 1998). In dezelfde zin een andere wethouder: "Gesteld is dat wij met het NORAH-plan van Rijkswaterstaat, zoals het nu ter tafel ligt, niet uit de voeten zouden kunnen. Die visie moet ik bestrijden. Niet voor niets is er in de afgelopen tien jaar bijzonder veel over dit project gediscussieerd, waarbij intensief overleg is gevoerd met allerlei instanties. Tijdens dat traject zijn heel wat wensen van Wassenaar overgenomen en in de plannen verwerkt" (Notulen Raadsvergadering Wassenaar, 25 januari 1999). Een raadsmeerderheid neemt deze argumenten over.

De geïnterviewde geeft aan dat de meeste van de gestelde inpassings- en infrastructurele eisen zijn gerealiseerd. Er zijn bijvoorbeeld meer geluidwerende maatregelen genomen dan wettelijk vereist. De gemeente heeft wel een aantal van haar strikte eisen in de onderhandelingen moeten afzakken. Dat gold bijvoorbeeld de eis betreffende Rijksweg 11-West. De gemeente heeft op dat punt uiteindelijk de eis gesteld dat ze meewerkt als er *zicht is* op de aanleg van Rijksweg 11-West, terwijl de oorspronkelijke eis wat dat Rijksweg 14 en 11-West tegelijkertijd aangelegd zouden moeten worden. Met de opnemingsfase van Rijksweg 11-West in de verkenningsfase van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport is volgens de gemeente aan haar eis voldaan.

Op grond van al deze gegevens krijgt de variabele *realisatie infrastructurele eisen* de waarde *wel*.

compensatie gemeentelijke kosten

Een van de voorwaarden die Wassenaar in 1989 stelt voor medewerking aan de rijksweg is dat de financiering van de aansluitingen op het gemeentelijk wegennet volledig voor rekening van het Rijk of de provincie dient te komen (Binnenhof 22 september 1989).

Het interview wijst uit dat Rijkswaterstaat deze kosten inderdaad zal dragen. Ook de aanleg van een parallelweg langs de Rijkstraatweg, zal op kosten van Rijkswaterstaat geschieden. Nu de gemeente van mening is dat haar kosten voldoende zijn gecompenseerd krijgt de variabele *compensatie voor gemeentelijke kosten* de waarde *wel*.

economisch belang bij rijksweg

Noch uit documenten, noch uit het interview blijkt dat de gemeente Wassenaar economisch voor- of nadeel heeft bij de aanleg van Rijksweg 14. De variabele *economisch belang bij de rijksweg* geven we de waarde *neutraal*.

actiegroep vóór aanleg

Volgens geïnterviewde was er geen actiegroep actief vóór aanleg van de weg. Er was volgens geïnterviewde ook geen (bestaans)reden voor zo'n actiegroep, omdat de aanleg op het programma stond. De variabele *actiegroep vóór aanleg* geven we de waarde *geen*.

actiegroep tegen aanleg

Het regionale 'Platform tegen de Verlengde Landscheidingsweg' ageert volgens geïnterviewde sedert vele jaren tegen de aanleg van de weg. Vanuit Wassenaar zelf heeft zich, rond de bestemmingsplanvaststelling, de 'Stichting Verkeer in Goede Banen' zeer actief getoond. De stichting is niet tegen de aanleg op zich, maar tegen de aanleg in de door Rijkswaterstaat voorgestane maaiveld-variant. Als alternatief bepleit zij een

tunnelbak. De acties van de stichting zijn als zeer krachtig ervaren. De variabele *actiegroep tegen aanleg* krijgt daarmee de waarde *krachtig*.

bestuurlijke druk op gemeente

In 1997 is er van de kant van Rijkswaterstaat op aangedrongen dat de gemeente Wassenaar haast moest maken met het maken van het definitieve bestemmingsplan voor de rijksweg (Rijkswaterstaat, Brief aan Burgemeester en Wethouders van Wassenaar, 21 maart 1997).

Vlak voordat de raad het bestemmingsplan voor de Noordelijke Randweg voor de tweede maal behandelt dreigt gedeputeerde Jansen met een aanwijzing. Hij belt Klooster van Wassenaar en stelt een aanwijzing in het vooruitzicht als de gemeente (voor de tweede keer) de medewerking aan de Noordelijke Randweg opschort. Zijn motivatie: "Gegeven het in het recente verleden gevoerde overleg over de aanleg dreigt de gemeente zich tot een onbetrouwbare partner te ontwikkelen" (H.C. 25 jan. 1999; Notulen Raadsvergadering Wassenaar, 25 januari 1999).

Uit het interview blijkt overigens dat de dreiging met de aanwijzing meer als formele druk, dan als werkelijke druk is ervaren door de lokale politiek. De gemeente zag de dreiging meer als "welkome mededeling". "Nu kon duidelijkheid worden gegeven naar de eigen burgers: de tijd is voorbij en we moeten nu als gemeentelijke politiek een besluit nemen".

Op grond van dreiging met aanwijzing krijgt de variabele *bestuurlijke druk op de gemeente* de waarde *groot*.

planologische inpassing

In 1956 is het tracé vastgesteld. In het bestemmingsplan 'Noordelijke Randweg Haagse Regio (gedeelte Wassenaar)' is de rijksweg opgenomen. Daarmee krijgt de variabele *planologische inpassing* als waarde *wel*.

7.7 Gemeente Den Haag en Rijksweg 14

In deze paragraaf wordt, aan de hand van documenten en een interview, aangegeven welke waarden de variabelen aannemen voor de cases in de gemeente Den Haag. Op 30 januari 1997 heeft de gemeente twee bestemmingsplannen voor de Noordelijke Randweg op haar grondgebied vastgesteld. Het zijn de plannen 'Noordelijke Randweg (Mariahoeve/Marlot)' en 'Noordelijke Randweg (Benoordenhout)'. Beide plannen zijn speciaal voor de rijksweg gemaakt. Ook al zijn deze plannen na 1994 vastgesteld, ze zijn voor dit onderzoek van betekenis, omdat de besluitvorming plaatsvond op basis van de pré-Tracéwetprocedure.

Het plan 'Noordelijke Randweg (Mariahoeve/Marlot)' vervangt (gedeelten van) drie plannen. Het eerste daarvan is het 'Uitbreidingsplan Berlage' uit 1912. Het tweede plan is het 'Uitbreidingsplan Mariahoeve 1957' (vastgesteld 30 juli 1956); de weg is hierin niet opgenomen. Het laatste plan is 'Herziening Reigersbergen' uit 1964.

Het plan 'Noordelijke Randweg (Benoordenhout)' (1997) vervangt (gedeelten van) drie bestemmingsplannen. Het eerste daarvan is het plan 'Benoordenhout', vastgesteld

30 juni 1981. In dat plan is de rijksweg niet opgenomen. De andere twee plannen zijn 'Verordening St. Hubertuspark' (vastgesteld 12 mei 1952) en 'Uitbreidingsplan Waalsdorp' (vastgesteld 26 november 1963). De plannen voor Benoordenhout kunnen echter niet in dit onderzoek worden gebruikt, omdat het weggedeelte van de Noordelijke Randweg in Benoordenhout de formele status van *gemeentelijke weg* heeft. Ons onderzoek heeft uitsluitend betrekking op de inpassing van *rijkswegen* in gemeentelijke bestemmingsplannen.

Van het 'Uitbreidingsplan Berlage' (1912) zijn geen gegevens voorhanden. In het plan 'Herziening Reigersbergen' (1964) is de Landscheidingsweg opgenomen op de grens van het plan. Bij uitbreiding van de Landscheidingsweg naar de Verlengde Landscheidingsweg komt het 'verlengde' gedeelte op Wassaars grondgebied te liggen. Hierdoor kan dit plan geen 'Haagse' case vormen in het onderzoek.

Met inachtneming van de selectieregels van paragraaf 5.6 komen de volgende plangebieden voor onderzoek in aanmerking: 'Uitbreidingsplan Mariahoeve' (1957) en 'Noordelijke Randweg (Mariahoeve/Marlot)' (1997).

Uitbreidingsplan Mariahoeve (1957) (1986-1988)

In het bestemmingsplan 'Uitbreidingsplan Mariahoeve' is de Verlengde Landscheidingsweg niet opgenomen. Voorts is vanaf de planvaststelling (in 1957) tot de vaststelling van het bestemmingsplan voor de Verlengde Landscheidingsweg in Mariahoeve (in 1997) het plan niet aangepast om aanleg van de weg mogelijk te maken. In de periode 1986 tot 1988 keerde de gemeente zich tegen de weg en werd het plan uit '57 niet aangepast.

Voor de periode vanaf 1986 (moment waarop de gemeente zich tegen de weg keert) tot aan eind 1988 (op 22 december 1988 gaat de raad onder voorwaarden akkoord met aanleg) hebben we voldoende gegevens beschikbaar om het planologisch gedrag van de gemeente te kunnen scoren. Het bestemmingsplan 'Uitbreidingsplan Mariahoeve' (1957) kunnen we voor die periode scoren op de variabelen. De gemeente is in deze periode immers tegenstander van de weg en neemt de weg niet in het plan op. We beschouwen het bestemmingsplan daarom voor de periode 1986-1988 als een case.

verkeerskundig belang

In de gemeentelijke nota 'Den Haag in beweging' van februari 1987 is de Verlengde Landscheidingsweg niet opgenomen. Wethouder Vlaanderen (verkeer en vervoer) laat weten dat Den Haag veruit prioriteit geeft aan het treffen van andere maatregelen, die de toenemende verkeersdruk naar Haagse mening veel beter kunnen opvangen. Hierbij wordt concreet gedacht aan stimulering van het openbaar vervoer en stringent parkeerbeleid (Gemeente Den Haag, Den Haag in beweging; H.C. 23 september 1987).

Verder verwacht de gemeente dat de bereikbaarheid van bestemmingen binnen de regio vooralsnog voldoende kan worden gewaarborgd en dat de noodzaak tot aanleg van de Verlengde Landscheidingsweg niet is aangetoond (Gemeente Den Haag, Preadvies: 7).

Den Haag ontkent niet dat ze verkeersproblemen heeft (Gemeente Den Haag, Preadvies: 6). De weg zou weliswaar een aantal verkeerssituaties verbeteren, maar toch is de aanleg

van de weg voor de gemeente niet de aangewezen oplossing. De geïnterviewde laat zich in gelijke bewoordingen uit. De variabele *verkeerskundig* belang krijgt hiermee de waarde *klein*.

aantasting landschappelijke en milieuwaarden

Geïnterviewde, die in die jaren reeds bij de weg was betrokken, meent dat in de periode '86-'88 de aantasting die de weg bij aanleg zou opleveren door de gemeente als 'klein' werd gewaardeerd. Overigens was op dat moment de aanleg van de weg meer een papieren exercitie. Er waren op dat moment nog geen tracé/m.e.r.-studies. In het tijdvak '86-'89 werd door de gemeente slechts globaal naar de milieu-gevolgen van aanleg gekeken. Op grond hiervan geven we de variabele *aantasting van landschappelijke en milieuwaarden* de waarde *klein*.

angst voor planschadeclaims

In de periode 1986-1988 speelde volgens geïnterviewde de angst voor planschadeclaims niet bij de gemeente. Er was nog geen voorlopig ontwerp voor de weg; het tracé was nog (relatief) 'ver weg in de tijd'. Er was ook nog geen sprake van overleg met bewoners etc. Daarom geven we de waarde *geen* aan de variabele *angst voor planschadeclaims*.

realisatie infrastructurele eisen

In 1986 en '87 zijn geen infrastructurele eisen door de gemeente gesteld aan Rijkswaterstaat. De gemeente vond de weg ongewenst en zag meer in andere maatregelen om verkeersproblemen op te lossen. De variabele *realisatie infrastructurele eisen* is daarmee *niet van toepassing*³³.

compensatie gemeentelijke kosten

Volgens geïnterviewde werd in de periode 1986-eind 1988 niet gesproken over de compensatie voor gemeentelijke kosten. Ook in de onderzochte documenten komt het onderwerp niet voor. De variabele *compensatie voor gemeentelijke kosten* is daarmee *niet van toepassing*.

economisch belang bij de rijksweg

In de nota 'Den Haag in beweging' stelt de gemeente een pakket van (verkeers)maatregelen voor. Ze schrijft dat als dat pakket wordt uitgevoerd, het voor een goede ruimtelijke en economische ontwikkeling van Den Haag niet noodzakelijk is de Verlengde Landscheidingsweg aan te leggen (Gemeente Den Haag, Den Haag in beweging: 45). De variabele *economisch belang bij de rijksweg* krijgt daarmee de waarde *neutraal*.

³³ Tijdens zijn vergadering van 22 december 1988 gaat de raad akkoord met de aanleg van de weg onder 9 (w.o. infrastructurele) voorwaarden (Gemeenteraad Den Haag, Raadsvergadering 22 december 1988: 19). De periode die onze case beslaat loopt tót dit (omslag)punt; vandaar dat deze voorwaarden niet in de waardering van de variabele 'realisatie infrastructurele eisen' zijn betrokken.

actiegroep voor aanleg

Het interview wijst uit dat ten tijde van de Haagse nota 'Den Haag in beweging' (1987) het Haagse bedrijfsleven aandrong op aanleg van de weg in verband met de bereikbaarheid van de bedrijven. Deze acties worden als zwak gekwalificeerd. De variabele *actiegroep voor aanleg* verkrijgt dus de waarde *zwak*.

actiegroep tegen aanleg

De actiegroep(en) die zich in de periode 1986-1988 tegen de weg keerden waren volgens geïnterviewde zwak. Dat hun acties als zwak worden gekwalificeerd, hangt ook samen met het feit dat de besluitvorming op dat moment nog niet zo ver was, en er (dus ook) weinig formele momenten van inspraak voor actiegroepen beschikbaar waren. Dit betekent dat we de waarde *zwak* toekennen aan de variabele *actiegroep tegen aanleg*.

bestuurlijke druk op gemeente

Het interview wijst uit dat tussen '86 en '88 geen bestuurlijke druk op de gemeente is uitgeoefend. De variabele *bestuurlijke druk op de gemeente* krijgt dus de waarde *geen*.

planologische inpassing

Het tracé is in 1956 vastgesteld. In de periode 1986-1988 is het bestemmingsplan 'Mariahoeve' uit 1957 niet door de gemeente aangepast teneinde de rijksweg in het plan op te nemen. Voor deze periode krijgt de variabele *planologische inpassing* de waarde *geen*.

Noordelijke Randweg (Mariahoeve/Marlot) (1997)

verkeerskundig belang

In 1997 is de Haagse gemeenteraad niet alleen van mening dat de Noordelijke Randweg een belangrijke schakel is in het randwegenstelsel van de Haagse regio, maar ook dat de weg mogelijkheden biedt om de verkeersknelpunten in Den Haag te verminderen.

Meer in detail vermeldt het concept-raadsvoorstel voor de vaststelling van het bestemmingsplan voor de Noordelijke Randweg in Mariahoeve/Marlot: "Gegeven de toenemende verkeersdruk op het wegennet van Den Haag in 2010 en de druk op Benoordenhout, Bezuidenhout en Mariahoeve en de bereikbaarheid van de werkgebieden, Den Haag Centrum en Scheveningen, achten wij het noodzakelijk een Noordelijke Randweg met voldoende capaciteit te realiseren, om onder andere het verblijfsklimaat in de genoemde woongebieden te kunnen waarborgen. Door het creëren van verkeersluwe verblijfsgebieden wordt het autoverkeer geconcentreerd op een beperkt aantal hoofdwegen, waar de Noordelijke Randweg een onderdeel van is. In Den Haag zullen bij realisatie van de Noordelijke Randweg de positieve effecten het meest duidelijk waar te nemen zijn op de parallelle routes (Hofzichtlaan, Laan van Nieuw-Oost Indië, Van Alkemadeaan en Waalsdorperweg). Op deze wegen treedt een daling op van de verkeersintensiteit, hetgeen gunstige gevolgen heeft voor de leefbaarheid en de

afwikkeling van het openbaar vervoer en het langzaam verkeer in en om Mariahoeve, Bezuidenhout en Benoordenhout. Op de Van Alkemadeaan tussen de Benoordenhoutseweg en de Waalsdorperweg ontstaat ruimte voor voorzieningen voor het openbaar vervoer (busstroken)" (Gemeente Den Haag, Concept-raadsvoorstel bestemmingsplan Noordelijke Randweg, Mariahoeve/Marlot).

In het bestemmingsplan zelf worden als positieve verkeerskundige effecten van de weg genoemd: ontlasting onderliggend wegennet, meer ruimte op de Utrechtsebaan en betere bereikbaarheid werkgelegenhedenlokaties in Den Haag (Bestemmingsplan Noordelijke Randweg (Mariahoeve/Marlot), 30 januari 1997: 11, 13).

De geïnterviewde bevestigt in gelijke bewoordingen de verkeerskundige voordelen die de gemeente in deze periode verbindt aan aanleg van de rijksweg. Op grond van deze gegevens krijgt de variabele *verkeerskundig belang* de waarde *groot*.

aantasting landschappelijke en milieuwaarden

De gemeente erkent dat door de aanleg van de Noordelijke Randweg de ecologische samenhang op een bepaalde plaats wordt onderbroken. Ze geeft daarbij aan dat dit zal worden hersteld door het aanbrengen van een natte ecologische verbinding (Bestemmingsplan Noordelijke Randweg (Mariahoeve/Marlot), 30 januari 1997: 18).

Verder schrijft de gemeente in het bestemmingsplan: "Bij het besluit tot aanleg van de Noordelijke Randweg is een afweging gemaakt tussen verschillende belangen. Dat de aanleg van dit gedeelte van de weg geen gunstig effect heeft op de landschapswaarden is duidelijk. Echter door het treffen van maatregelen en het inpassen van de weg in het landschap zullen de negatieve effecten op de landschaps- en natuurwaarden zoveel als mogelijk worden tenietgedaan". Ook schrijft de gemeente: "Door het treffen van maatregelen zal de toename van de geluidshinder sterk worden teruggebracht" (Bestemmingsplan Noordelijke Randweg (Mariahoeve/Marlot), 30 januari 1997: 56).

De geïnterviewde wijst er op dat het gebied dat door de weg wordt doorsneden een stiltegebied is en onderdeel uitmaakt van een ecologische zone richting Voorschoten. De uiteindelijk gekozen ligging van de weg is weliswaar (vanuit milieuoogpunt) de minst slechte, maar de aantasting van de natuur blijft groot. De gemeente heeft volgens geïnterviewde de aantasting "voor lief genomen", maar daarmee blijft ze groot.

Op grond van deze gegevens concluderen we dat de gemeente meent dat door wegaanleg een daling van het woon- en leefmilieu optreedt, die men weliswaar zal trachten te verzachten of compenseren, maar desalniettemin aanzienlijk blijft. We besluiten dat de variabele *aantasting landschappelijke en milieuwaarden* de waarde *groot* krijgt.

angst voor planschadeclaims

In twee gevallen kan worden gesproken van dreiging van planschadeclaims. Bewoners van een aantal woningen in de wijk Marlot vrezen voor waardedaling van hun woningen. De gemeente heeft hier het standpunt ingenomen dat de weg altijd in de plannen voor het gebied heeft gestaan en dat derhalve claims weinig kansrijk zullen zijn.

Het andere geval betreft een volkstuintencomplex dat moet worden verplaatst. Hier heeft de gemeente naar Rijkswaterstaat het standpunt ingenomen dat het gaat om planschade die Rijkswaterstaat zal moeten vergoeden. De gemeente heeft dus om

vergoeding van deze schade gevraagd. Rijkswaterstaat is vervolgens akkoord gegaan met vergoeding.

We concluderen als eerste dat het onderwerp 'planschadeclaims' in de besluitvorming voorkomt. Vervolgens concluderen we dat de gemeente enerzijds volgens geldende regels eventuele komende planschadeclaim wil afhandelen (geval Marlot), anderzijds eventuele schadeclaims heeft weten af te dekken (geval volkstuinen). Op grond hiervan geven we de variabele *angst voor planschadeclaims* de waarde *geen*.

realisatie infrastructuurle eisen

De gemeente Den Haag heeft vele malen eisen gesteld en wensen geuit ten aanzien van het Rijkswaterstaat-tracé. Het betreft bijvoorbeeld extra geluidwerende voorzieningen voor een volkstuinencomplex en extra fietsvoorzieningen. Volgens geïnterviewde kan zeker gezegd worden dat deze eisen voldoende zijn gehonoreerd. De variabele *realisatie van infrastructuurle eisen* krijgt hiermee de waarde *wel*.

compensatie gemeentelijke kosten

De gemeenteraad van Den Haag stelt eind 1988 bereid te zijn medewerking te verlenen aan de aanleg van de Noordelijke Randweg onder verschillende voorwaarden. Eén daarvan is dat de financiering van de aansluitingen op het gemeentelijk wegennet volledig plaatsvindt ten laste van het mobiliteitsfonds Randstad, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en/of de provincie Zuid-Holland. (Gemeenteraad Den Haag, Raadsvergadering 22 december 1988). Het Rijk heeft bij wijze van uitzondering besloten om deze kosten te dragen (Verslag van Informatieavond, 8 januari 1996: 2). Afgesproken is dat Den Haag de kosten voor de opstelling van het bestemmingsplan zal dragen.

We concluderen dat het onderwerp compensatie voor gemeentelijke kosten in de besluitvorming een rol speelt. Aan Rijkswaterstaat is compensatie gevraagd. Uit het interview blijkt dat naar de mening van de gemeente de kosten vervolgens voldoende zijn gecompenseerd. Dit betekent dat de variabele *compensatie voor gemeentelijke kosten* de waarde *wel* krijgt.

economisch belang bij rijksweg

Uit het interview blijkt dat de gemeente beslist de verwachting heeft dat de weg positief zal bijdragen aan de economische ontwikkeling van (delen van) Den Haag. De bedrijven in Scheveningen-haven en Scheveningen-bad, alsmede de bedrijven in het Congresgebouw-gebied, zullen profiteren van een betere bereikbaarheid. Ook de kantorenlocatie aan de Utrechtse Baan wordt beter bereikbaar, nu met de aanleg van de Noordelijke Randweg minder verkeer van de Utrechtse Baan gebruik zal maken. Tevens stelt de gemeente dat, als gevolg van betere bereikbaarheid, bedrijven rond de Utrechtse Baan in Den Haag zullen *blijven*; ook op die manier dient de weg het economisch belang van de gemeente.

Op basis van deze gegevens geven we de variabele *economisch belang bij de rijksweg* de waarde *voordelig*.

Figuur 10 Verzamelstaat: scores van cases in de gemeenten Leidschendam, Voorburg, Wassenaar en Den Haag op de variabelen

	groot	klein	geen	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	neutraal	geen	geen	geen	Wel
Leidschendam Hauvelplanck ('89)											
Voorburg Plaanse Voor- burg* ('75-'99)	geen	groot	geen	geen	n.v.t.	n.v.t.	neutraal	geen	krachtig	groot	Geen
Voorburg Slijwande ('90)	geen	klein	geen	wel	wel	neutraal	neutraal	geen	krachtig	groot	Wel
Den Haag Plan-Verrijsoeve (-'57) ('86-'88)	klein	klein	geen	n.v.t.	n.v.t.	neutraal	neutraal	zwak	zwak	geen	Geen

*Plan 1934 (1934), Bebouwingsverordening 1940 (1940) en Binnen- en Bovenveempolder I en II (1952)
NB: staan achter de titel van het bestemmingsplan meerdere jaartallen, dan hebben de waarden van de variabelen betrekking op de laatst genoemde jaartallen

actiegroep vóór aanleg

De Kamer van Koophandel heeft zich positief ten opzichte van de weg opgesteld. Overigens heeft ze zich volgens geïnterviewde niet echt actief opgesteld, maar beperkte ze zich tot het inspelen op ontwikkelingen. De acties van de Kamer van Koophandel worden door geïnterviewde als zwak gekwalificeerd. Daarmee krijgt de variabele *actiegroep vóór aanleg* de waarde *zwak*.

actiegroep tegen aanleg

Het 'Platform tegen de Verlengde Landscheidingsweg' heeft volgens geïnterviewde over de jaren heen alle middelen, inclusief juridische acties, aangewend om de wegaanleg tegen te houden. De acties van het platform worden als krachtig gekwalificeerd. De variabele *actiegroep tegen aanleg* krijgt dus de waarde *krachtig*.

bestuurlijke druk op gemeente

De geïnterviewde geeft aan dat er geen bestuurlijke druk door andere overheden op de gemeente is uitgeoefend om de rijksweg op te nemen in het bestemmingsplan voor Mariahoeve/Marlot. Ook in de onderzochte documenten zijn geen bewijzen van bestuurlijke druk gevonden. De variabele *bestuurlijke druk op de gemeente* verkrijgt dus de waarde *geen*.

planologische inpassing

Het tracé voor de rijksweg is vastgesteld in 1956. In het bestemmingsplan 'Noordelijke Randweg (Mariahoeve/Marlot)' uit 1997 is de weg opgenomen. De variabele *planologische inpassing* krijgt in deze case de waarde *wel*.

Figuur 10 is een verzamelstaat die de scores van de cases in de gemeenten Leidschendam, Voorburg, Wassenaar en Den Haag op de variabelen weergeeft.

RIJKSWEG 11-WEST

8.1 Inleiding

Na de Tweede Wereldoorlog ontstaat een nieuwe filosofie met betrekking tot de aanleg van wegen. In plaats van het bestaande stelsel van hart-op-hartverbindingen tussen steden, moet er een ringwegenstelsel en een fijnmazig wegennet komen. In deze nieuwe filosofie passen de plannen voor de aanleg van Rijksweg 11-West (aanvankelijk Rijksweg 4b genoemd), die het zuidelijke gedeelte van de ring rond Leiden zal gaan vormen. De eerste plannen voor de weg dateren uit de jaren veertig. Naast de ringfunctie zou de weg ook een regionale functie moeten vervullen. Alhoewel het idee van een fijnmazig wegennet later verdwijnt, worden tot in de jaren negentig door voorstanders beide functies aan de weg toegedacht.

Aanvankelijk was het de bedoeling dat de weg grotendeels over Leids grondgebied zou lopen. In verband met de sterke bevolkingsgroei en daarmee samenhangende verwachte uitbreiding van Leiden in zuidwestelijke richting, is echter een aantal malen besloten om het tracé in zuidelijke richting te verschuiven. Het voor het eerst in 1956 vastgestelde tracé van Rijksweg 11-West loopt deels door een groene en deels door een stedelijke omgeving. De geplande weg loopt, van west naar oost, over het grondgebied van de gemeenten Wassenaar, Leiden, Voorschoten en wederom Leiden (zie figuur 11). Hij doorkruist achtereenvolgens een agrarisch gebied (met natuur- en landschapswaarden), de bebouwde kom van Voorschoten en een weidegebied.

Rijksweg 11-West moet een verbindingsweg gaan vormen tussen de bestaande Rijkswegen 44 en 4. Rijkswaterstaat wil de weg aanleggen, omdat zijn verwachting is dat daarmee verschillende stedelijke routes zullen worden ontlast. Deze routes, die voeren door Leiden, Wassenaar, Voorschoten en Den Haag worden zwaar belast, omdat er tussen de kuststrook van de Randstad en de A4 geen directe verbinding is. Met het groeien van de bebouwing en het recreatieverkeer in de kuststrook tussen Den Haag en Amsterdam groeit ook de omvang van de verkeersproblemen. Deze ontwikkelingen vormen een steeds grotere bedreiging voor de leefbaarheid, de ecologie en de verkeersveiligheid in het gebied. Toch is ook Rijkswaterstaat niet altijd overtuigd geweest van de noodzaak van aanleg van de weg.

In het Beleidsvoornemen voor het Structuurschema Verkeer en Vervoer II (SVV-II) uit 1988 is Rijksweg 11-West opgenomen als indicatief tracé. Dat wil zeggen dat de moge-

lijkheden tot aanleg van de weg ter plaatse niet belemmerd mogen worden. Het streekplan Zuid-Holland West uit 1987 stelt ook dat de aanleg van Rijksweg 11-West ruimtelijk niet onmogelijk mag worden gemaakt.

De weg is regionaal omstreden. Vooral de gemeente Voorschoten verzet zich sterk tegen de 'onaanvaardbare doorsnijding' van de gemeente, die het gevolg zou zijn van aanleg van Rijksweg 11-West. Langzaam maar zeker verdwijnt het tracé in de jaren negentig van de politieke agenda. Tot aanleg van de weg is het tot nu toe niet gekomen. Dat wil niet zeggen dat de weg niet meer in de belangstelling staat. Sinds 1995 staat de mogelijkheid van aanleg van de weg toch weer in de belangstelling, onder andere in het kader van de door de provincie verzochte verkennende studie Rijnouwe-West. Verscheidene ondernemers, verenigd in diverse verbanden, pleiten recent weer voor de aanleg van de weg om de bedrijvigheid in de regio te bevorderen. Rijksweg 11-West is voor hen een nieuwe 'levensader'.

Voor de periode vanaf 1965 tot aan 1994 (inwerkingtreding van de Tracéwet) kunnen we de plangebieden scoren op de waarden van de variabelen.

Dit hoofdstuk zal eerst aandacht schenken aan de meest betrokken actoren (par. 8.2). Daarna volgt een procesbeschrijving van de besluitvorming rond Rijksweg 11-West (par. 8.3). In de daarop volgende paragrafen wordt per gemeente aangegeven welke waarden de variabelen aannemen, ten behoeve van de 'verzamelstaat met scores van de cases op de variabelen'.

8.2 Betrokken actoren

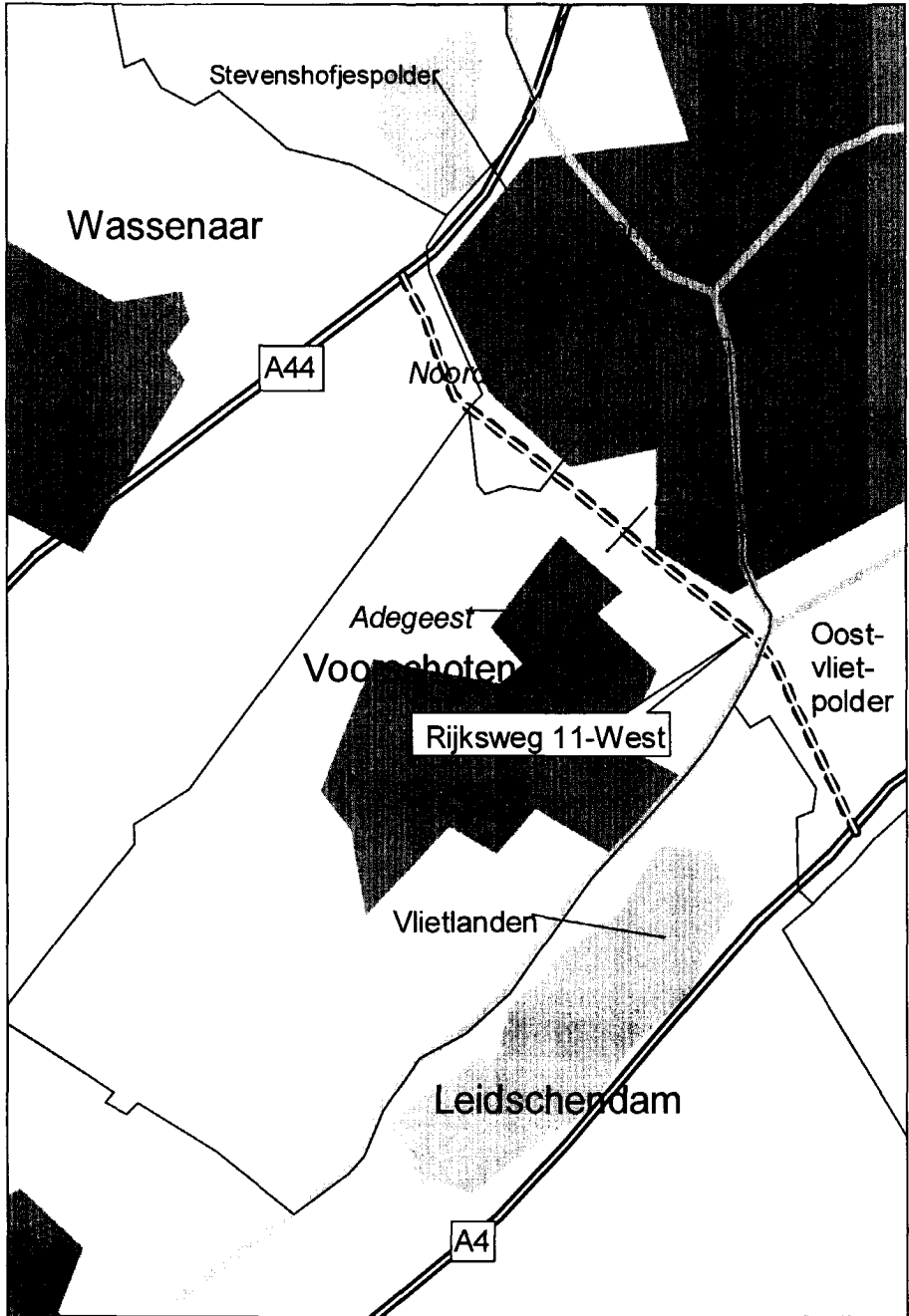
In deze paragraaf worden de belangrijkste actoren beschreven die een rol spelen bij de aanleg van Rijksweg 11-West. Beknopt worden de actoren weergegeven, alsmede welk belang zij (naar eigen zeggen) voorstaan in de besluitvorming rond de weg.

Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat heeft verschillende argumenten voor de aanleg van Rijksweg 11-West. Allereerst bevordert het tracé de doorstroming van het verkeer tussen de kust en de rest van Nederland (de zogenaamde oost-west relatie). Het is de bedoeling dat Rijksweg 11-West een gedeelte van het doorgaand oost-west verkeer overneemt dat nu door Leiden rijdt. Daardoor moet vooral de taak van de zuidelijke stadsroute door Leiden en de Leidseweg-Noord worden verlicht. Daarnaast voorziet de weg volgens Rijkswaterstaat in de behoefte aan een betere noord-zuid verbinding: de weg moet het verkeer in de corridor Den Haag-Leiden zoveel mogelijk afleiden naar Rijksweg 4.

Voorts zal Rijksweg 11-West een aantal wegen ontlasten. Dit betreft Rijksweg 44 en de interne wegennetten van Den Haag, Wassenaar, Leidschendam, Voorburg en Voorschoten. Voorts zal de weg de ontsluiting van laatstgenoemde gemeente verbeteren. De weg kan ook voor het regionale zakenverkeer een belangrijke functie vervullen.

Figuur 11 Tracé Rijksweg 11-West



Tenslotte zou het tracé de verkeersveiligheid dienen en het openbaar (bus)vervoer bevorderen. Dit laatste doordat vrijwel alle te ontlasten verbindingen een bepaalde functie bekleden in het openbaar (bus)vervoer.

Samengevat benadrukt Rijkswaterstaat dat Rijksweg 11-West een aantal, voor de aanliggende en aaneengesloten bebouwing van Leiden en Voorschoten wezenlijke, functies kan vervullen. Deze functies zijn:

1. Het onttrekken van doorgaand verkeer aan wijkverbindingswegen;
2. Het onttrekken van verkeer aan secundaire en tertiaire verbindingen ten westen van Leiden;
3. Een ontsluiting van de woonwijken in Voorschoten en Leiden-Zuidwest;
4. Een functie in regionaal verband.

Rijkswaterstaat voorziet een belangrijk verkeersprobleem met grote knelpunten, en een verlies aan werkgelegenheid en investeringen als de weg niet wordt aangelegd.

Begin jaren '90 verliest Rijkswaterstaat aan enthousiasme voor het tracé. Uit een studie die Rijkswaterstaat en de provincie laten uitvoeren, blijkt begin 1990 dat de verkeerskundige opbrengsten van de weg relatief klein zullen zijn. Vanaf dat moment geeft Rijkswaterstaat geen prioriteit meer aan de weg.

Gemeente Wassenaar

De gemeente Wassenaar is een 'groene', landelijke gemeente. Op de sfeer in het dorp wordt echter een zware domper gezet door de vele verkeersproblemen. De A44 (Rijksweg), een belangrijke bron van deze problemen, loopt dwars door de gemeente. Dagelijks staan op deze overbelaste weg files. Als gevolg daarvan heeft de gemeente veel last van sluipverkeer door woonwijken en vinden er ook veel verkeersongevallen plaats.

In Rijksweg 11-West ziet de gemeente dé oplossing voor het merendeel van haar verkeersproblemen. De gemeente is al vanaf het ontstaan van de plannen sterk voor aanleg van de weg. Rijksweg 11-West, slechts 4,1 kilometer lang, is naar de mening van de gemeente Wassenaar een korte, logische en noodzakelijke oost-west verbinding.

De gemeente Wassenaar stelt zich zeer actief op. In haar strijd voor de komst van de weg schrijft ze vele brieven en bezwaarschriften, verzamelt ze zoveel mogelijk medestanders en gaat de burgemeester naar het Binnenhof om een petitie aan Tweede Kamerleden aan te bieden. In de gemeente Wassenaar zijn verschillende groeperingen burgers actief, die zich hard maken voor de komst van de rijksweg. Deze groeperingen krijgen alle steun van de gemeente.

Hoewel de gemeente voor aanleg van Rijksweg 11-West is, heeft ze aanvankelijk geprobeerd om deze weg buiten haar grondgebied te houden. Begin jaren '60 vindt er een grenswijziging tussen Wassenaar en Leiden plaats. De Stevenshofjespolder, aan de rand waarvan Rijksweg 11-West zou moeten lopen, wordt dan eigendom van Leiden. Wassenaar hoopt met deze grenswijziging te bereiken dat de weg (in ieder geval grotendeels) over Leids grondgebied zal lopen. Als Leiden in 1981 in haar (woningbouw)bestemmingsplan voor de polder slechts rekening houdt met de weg in zeer afgeslankte vorm, die ook nog eens over Wassenaars grondgebied zou moeten gaan lopen,

protesteert de gemeente dan ook hevig. Volgens haar is afgesproken dat Leiden grond vrij zou houden voor het tracé van de rijksweg. Bij de provincie heeft de gemeente succes met haar protesten. De provincie onthoudt gedeeltelijk goedkeuring aan de nieuwbouwplannen van Leiden.

In 1982 blijkt Rijksweg 11-West niet meer voor te komen in het Rijkswegenplan. De gemeente dient bij het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland een bezwaarschrift in tegen het weglaten van het wegvak.

Halverwege de jaren negentig meent de gemeente een nieuw pressiemiddel gevonden te hebben om de komst van Rijksweg 11-West te bespoedigen. Geconfronteerd met de komst van de Noordelijke Randweg door de gemeente stelt de gemeente alleen maar te willen meewerken aan de aanleg van die weg, als ook Rijksweg 11-West gelijktijdig wordt aangelegd. De gemeente heeft naar eigen zeggen namelijk weinig baat bij de aanleg van Rijksweg 14 (Noordelijke Randweg), maar wel bij de aanleg van Rijksweg 11-West. Later heeft de gemeente deze eis moeten afzwakken.

Gemeente Leiden

Leiden is sinds lang een gemeente met woningnood. Om dit probleem op te lossen is de gemeente voortdurend bezig om uit te breiden en woningen te bouwen. Sedert de Tweede Wereldoorlog is de bebouwde oppervlakte van de gemeente dan ook enorm toegenomen. Door grenswijzigingen heeft de gemeente extra ruimte gekregen om nieuwe woonwijken te bouwen.

Met betrekking tot Rijksweg 11-West staat de gemeente voor een moeilijke afweging. Aan de ene kant zou de nieuwe weg het plaatselijke verkeer kunnen ontlasten, en verkeer buiten de stad om kunnen leiden. Aan de andere kant zou de weg verkeersaantrekkend kunnen werken en bovendien stuurt hij de bouwplannen van de gemeente in de war. De gemeente is afwisselend voor en tegen aanleg van de weg.

In de jaren zestig en zeventig is de gemeente sterk voorstander van aanleg van Rijksweg 11-West. De oude oost-west verbindingen lopen door het centrum van Leiden en veroorzaken veel overlast. Verkeer tussen enerzijds Utrecht en de Rijnstreek en anderzijds Wassenaar, Katwijk, Noordwijk en de Bollenstreek heeft de keuze uit twee routes. Het moet de weg vinden dwars door de binnenstad van Leiden, of een route kiezen langs enkele voor het lokale en plaatselijke verkeer dienende wegen in de bebouwde kom. Deze wegen maken deel uit van de in aanleg zijnde ringwegen en hebben onvoldoende capaciteit voor het verwerken van het in intensiteit toenemende doorgaande verkeer.

Leiden krijgt eind jaren zestig de Stevenshofjespolder bij haar gemeente gevoegd. In verband met grondaankopen, die nodig zijn voor het tot ontwikkeling brengen van dit gebied, is de definitieve vaststelling van het tracé belangrijk. Spoedige aanleg van de weg is belangrijk voor Leiden, omdat Leiden de gedachte koestert van een vierkant van autowegen rondom het centrum. Vanwege deze gedachte is het wegenstelsel al in een vroeg stadium aangepast aan de komst van Rijksweg 11-West. De gemeente verzoekt de minister van Verkeer en Waterstaat dan ook regelmatig om spoedige definitieve vaststelling van het tracé en daarop volgende aanleg van Rijksweg 11-West. Dergelijke verzoeken worden in 1968, 1969, 1970 en 1971 verstuurd. Ook in 1975 toont Leiden zich

voorzitter van de weg. In dat jaar geeft de gemeente in een overleg met Rijkswaterstaat aan de weg te wensen in verband met wering van het doorgaande verkeer uit de stad en ter ontsluiting van Stevenshof.

In de jaren zeventig worden onder invloed van veranderende beleidsopvattingen, met name ten aanzien van het milieu, vele geplande wegen van de politieke agenda geschoven. Ook de geplande oost-west verbinding krijgt het zwaar te verduren.

Rond 1978 ontstaat tegenstand in de gemeente. Leiden vreest dat de aanleg van Rijksweg 11-West verkeersaantrekkend zal werken. Bovendien realiseert de gemeente zich dat zij meer woningen kan bouwen als er geen rijksweg langs de nieuwbouwlocatie Stevenshof loopt. Bij de ontwikkeling van de woonwijk Stevenshof in 1979 blijkt dat de gemeente op het standpunt staat dat Rijksweg 11-West wel gemist kan worden.

Eind 1980, bij de behandeling van het Structuurschema Verkeer en Vervoer II, spreekt de Tweede Kamer uit dat aanleg van Rijksweg 11-West in ieder geval pas na 1990 moet plaatsvinden. De weg moet volgens de Kamer niet als autosnelweg, maar als tweebaans autoweg uitgevoerd worden. Leiden ziet hierin aanleiding om haar plannen voor woningbouw in het bestemmingsplan Stevenshof uit te breiden tot aan de grens van de gemeente Wassenaar. Volgens de gemeente is dit mogelijk omdat de weg als tweebaansweg uitgevoerd zal worden. Het bestemmingsplan duwt als het ware het tracé grotendeels naar Wassenaars grondgebied. Voor een deel van het tracé kent het plan een planologische reservering in de vorm van een agrarische bestemming. Rijkswaterstaat en Wassenaar dienen bezwaarschriften in tegen deze visie, zoals die is neergelegd in het bestemmingsplan 'Stevenshof'. Ook de provincie kan zich niet vinden in deze plannen van Leiden en onthoudt goedkeuring aan een gedeelte van het bestemmingsplan.

In 1986 meldt de gemeente dat zij aanleg van Rijksweg 11-West onwenselijk acht. In 1988 besluit de gemeente zich actief te gaan verzetten tegen de komst van de weg. De gemeente vindt dan medestanders in de buurgemeenten Oegstgeest, Voorschoten, Leiderdorp, Alkemade en Zoeterwoude. Deze gemeenten zijn alle zeer eensgezind in hun protesten tegen Rijksweg 11-West. In het collegeprogramma 1990-1994 van Leiden wordt afgesproken voor Rijksweg 11-West geen planologische reservering op te nemen.

In 1993 komt weer verandering in het standpunt van de gemeente. Het gemeentebestuur verwacht dat veel doorgaand verkeer gebruik zal maken van een dwarsroute door Leiden. Het geplande tracé buiten het centrum om is dus gunstig voor Leiden. Het gemeentebestuur van Leiden wil het centrum dan weer gaan ontzien door het verkeer zoveel mogelijk te concentreren op de hoofdwegen. Rijksweg 11-West is daarom nodig om een U-bocht van autowegen om de stad heen te maken. In het collegeprogramma 1994-1998 zegt het gemeentebestuur het volgende: "De mogelijkheid dat Rijksweg 11-west wordt aangelegd, is afhankelijk van de uitkomsten van de provinciale studie voor het streekplan Zuid-Holland west. Aanleg van de weg zal niet onmogelijk worden gemaakt".

In 1998 wordt onder leiding van de provincie een Verkenningnotitie opgesteld, die als doel heeft om de weg- en openbaar vervoerstructuren van de kust en Leiden in kaart te brengen. Daarbij is de aanleg van de Rijksweg 11-West (als snelweg of als stadsautoweg)

als één van de mogelijke oplossingen voor de verkeersproblemen in de regio genoemd. Een alternatief is het doortrekken en verbreden van plaatselijke wegen. De gemeente geeft aan dat haar voorlopige voorkeur uitgaat naar aanleg van Rijksweg 11-West.

Gemeente Voorschoten

Een groen, landelijk dorp tussen twee grote steden, zo presenteert de gemeente Voorschoten zich. De gemeente ligt ingeklemd tussen het stedelijk gebied van Den Haag en Leiden. Door de oprukkende agglomeraties staat de gemeente onder druk om het toenemende verkeer te accommoderen. De gemeente zelf legt echter prioriteiten bij natuur- en landschapsbehoud, recreatie en woongenot.

De gemeente is mordicus tegen aanleg van Rijksweg 11-West. Binnen de gemeente is het 'Platform tegen de aanleg van Rijksweg 11-west' zeer actief. Deze koepelorganisatie strijdt ook buiten de gemeente tegen aanleg van de weg. In Voorschoten krijgt ze alle steun van de gemeente en mag ze zelfs gebruik maken van gemeentelijke voorzieningen om haar acties voor te bereiden en publiciteit te geven.

Rijksweg 11-West zal dwars door Voorschoten gaan lopen. De weg is respectievelijk door een agrarisch gebied, een woongebied en over sportterreinen gepland. De versnippering, die het gevolg is van aanleg van de weg, is voor de gemeente absoluut onaanvaardbaar, zowel uit stedenbouwkundig, landschappelijk als sociaal oogpunt. Daarbij komt dat oude, historische gebouwen en plaatsen, zoals het landgoed 'Berbice' en de boerderij 'Allemansgeest' schade zullen oplopen.

Bovendien is de noodzaak van aanleg van Rijksweg 11-West naar de mening van Voorschoten niet aangetoond. Volgens de gemeente lost de weg noch de verkeersproblemen van Voorschoten, noch die van de omliggende gemeenten op. Integendeel, de weg zal eerder verkeersaantrekkend werken. Naar de mening van Voorschoten verdienen andere wegen of verbeterde openbaar vervoerverbindingen de voorkeur. Als de weg al aangelegd moet worden, kan dat beter ten zuiden, buiten de bebouwde kom van Voorschoten gebeuren, stelt de gemeente in de jaren zestig. Als laatste argument tegen aanleg van Rijksweg 11-West betoogt de gemeente dat zij graag woningen wil bouwen op het terrein, waarop de weg zou moeten komen.

De gemeente is zeer actief in het bestrijden van de komst van Rijksweg 11-West. Al in 1968 dient de gemeente, naar aanleiding van de tervisielegging van het ontwerp-Rijkswegenplan 1968, een bezwaarschrift in bij de minister van Verkeer en Waterstaat. Hierin worden bedenkingen geuit tegen de aanleg van de nieuwe rijksweg door in aanleg zijnde woongebieden van Adegeest en Noord-Hofland in de gemeente. Na dit bezwaarschrift zijn nog talrijke mondelinge en schriftelijke protesten gevolgd. De gemeente heeft twee maal een brochure uitgegeven, waarin zij uitvoerig haar standpunt beargumenteert. Diverse malen zijn door de gemeente externe bureaus ingeschakeld om onderzoek te doen naar de (noodzaak van) aanleg van de weg. Volgens de gemeente blijkt uit ieder onderzoek dat de weg niet noodzakelijk is.

In de jaren zeventig heeft Voorschoten succes met haar protesten. Het rijk laat weten dat de weg er niet voor 2000 zal komen, en de provincie Zuid-Holland schrapt de weg in 1982 uit haar streekplan. De provincie laat Voorschoten het gebied echter niet definitief

inrichten, maar eist een conserverende groenbestemming op het tracé.

Voorschoten besluit in 1997 om een voetbalveld aan te leggen op grond die bestemd was voor de rijksweg. Wanneer de weg er dan uiteindelijk toch mocht komen, moet het veld ontruimd worden. Vooralsnog beschouwt de gemeente Voorschoten echter de nulvariant als wezenlijk alternatief. Dat wil zeggen dat de weg niet wordt aangelegd, maar dat bestaande wegen verbeterd worden en knelpunten opgeheven. De gemeente denkt daarbij voornamelijk aan de wegen in Leiden, maar ook noemt ze het aanleggen van fietspaden of het verbeteren van het openbaar vervoer. Ook als er rond '97 nieuwe plannen voor ondertunneling van het tracé onder Voorschoten verschijnen, is de gemeente niet onverdeeld positief. Het bestuur vreest dat instemming met deze plannen uitgelegd zou kunnen worden als instemming met nut en noodzaak van de weg.

Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Rijnland en bedrijven

Onder de Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Rijnland valt het meest noordelijke gedeelte van de provincie Zuid-Holland, van Alphen aan de Rijn tot Voorschoten. De Kamer is een groot voorstander van aanleg van Rijksweg 11-West. Zij motiveert haar standpunt door te wijzen op het regionale (economische) belang dat met aanleg van de weg is gediend. Volgens de Kamer voldoen de huidige wegen absoluut niet voor afwikkeling van zowel het huidige als het in de toekomst te verwachten verkeer. Daarnaast is de huidige verkeerssituatie naar haar mening zeer onveilig. Ook is ze van mening dat het niet-aanleggen van Rijksweg 11-West de economische groei in de regio belet, omdat bepaalde gemeenten (zoals bijvoorbeeld Katwijk, Rijnsburg en Wassenaar) nu geen goede aansluiting op het landelijke wegennet hebben. De Kamer ziet tenslotte in de weg een belangrijke stimulans voor de economische ontwikkeling van de Leidse agglomeratie. In 1989 publiceert de Kamer een onderzoek waaruit blijkt dat het bedrijfsleven in haar regio per jaar 10 tot 12,5 miljoen gulden misloopt omdat de weg niet wordt aangelegd.

Niet alleen de Kamer van Koophandel is met regelmaat actief in het pleiten voor de komst van de rijksweg. Ook bedrijven uit de regio laten diverse malen, en sinds halverwege de jaren negentig zeer regelmatig, hun mening horen. Deze bedrijven hebben zich in diverse overkoepelende organisaties verenigd, die elk op verschillende tijdstippen en plaatsen een pleidooi met dezelfde strekking (voor de komst van de rijksweg) houden. In 1997 ontwerpen een aannemer en een projectontwikkelaar op eigen initiatief zelfs een compleet plan voor realisatie van de weg. Volgens de betrokkenen biedt deze variant de oplossing voor alle problemen, in het bijzonder die van Voorschoten. Het weggedeelte over Voorschotens grondgebied is in het plan namelijk ondergronds gelegen.

8.3 Procesbeschrijving

In 1956 is voor het eerst het tracé voor Rijksweg 11-West vastgesteld. Er is in de loop der jaren veel overleg en discussie geweest over de weg. Niet alle betrokken gemeenten blijken het tracé (tegelijktijd) te steunen. Gaandeweg wordt de discussie heviger, en uiteindelijk is het tracé (voorlopig) van de agenda verdwenen. Regelmatig blijven er

echter pleidooien verschijnen voor de komst van de weg. Tot nu toe is er echter in geen van de betrokken gemeenten een aanvang gemaakt met aanleg. In deze paragraaf wordt een procesbeschrijving gegeven. Daarin worden verschillende periodes onderscheiden, van de tracévaststelling tot aan 1994.

1948-1975: Tracévaststelling en tracé-verschuivingen

- 1948: Op het Rijkswegenplan van 1948 staat een verbinding van Rijksweg 4a (tegenwoordig Rijksweg 4) met Rijksweg 4 (tegenwoordig Rijksweg 44) ten zuiden van Leiden, namelijk Rijksweg 4b (tegenwoordig Rijksweg 11-West). Oorspronkelijk liep het tracé van deze weg voor een groot gedeelte over Leids gebied. Het aansluitingspunt met Rijksweg 4a lag even ten zuiden van het Papemeer en de aansluiting met Rijksweg 4 even ten noorden van het Haagsche Schouw, bij de Slaag, waar reeds in 1939 met het bouwen van viaducten is begonnen. Na de oorlog heeft Leiden verzocht het werk niet te voltooien aangezien zij, gezien de zich toen voordoende sterke bevolkingsgroei, het terrein bij de Slaag wilde reserveren voor woningbouw. Het tracé is toen aangepast en naar het zuiden verschoven.
- 28 nov 1956: Het tracé van de weg wordt vastgesteld overeenkomstig het advies van de Raad van de Waterstaat d.d. 27 oktober 1956.
- 12 dec 1956: Burgemeester en Wethouders van Voorschoten schrijven aan Rijkswaterstaat dat er in de gemeente ernstige bezwaren bestaan tegen aanleg van (toen nog) Rijksweg 4b in de nieuwe variant, waarin de weg dwars door de gemeente loopt. Zij suggereren dat de weg beter ten zuiden van de bebouwde kom van Voorschoten ontworpen kan worden. In 1959 wijst Rijkswaterstaat dit verzoek af, omdat dit niet in overeenstemming zou zijn met de functie die de weg moet vervullen.
- 1957: Gedeputeerde Staten verzoeken het gehele tracé van de weg nogmaals naar het zuiden te verschuiven. De reden daartoe is de wens om aan de gemeente Leiden nog meer uitbreidingsmogelijkheden te bieden, thans mede wegens het gebrek aan ruimte voor woningbouw in de gemeente Den Haag. Ingevolge dit verzoek is een zuidelijker tracé voor Rijksweg 4b ontworpen.
- 1958: In het Rijkswegenplan 1958 wordt Rijksweg 11-West opgenomen (toen nog geheten Rijksweg 4b).
- 1959: In de loop der jaren is het schetsplan aanzienlijk gewijzigd. De tracévaststelling van Rijksweg 11-West vindt (hernieuwd) plaats in 1959 en deels in 1969.
- 3 dec 1965: In het kader van de streekplanning schrijft het college van Burgemeester en Wethouders van Voorschoten aan het college van Gedeputeerde Staten dat, als het tracé van Rijksweg 4b definitief volgens de plannen van Rijkswaterstaat zal worden vastgesteld, de weg grote schade aan de gemeente Voorschoten berokkent. Het college geeft aan nog steeds een alternatief te zien in een zuidelijker route.

- 15 dec 1967: De gemeenteraad van Voorschoten neemt een motie aan, waarin verontrusting wordt uitgesproken over de schade, die aanleg van Rijksweg 4b teweeg zal brengen.
- 17 jan 1968: Het college van Gedeputeerde Staten schrijft een brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat, waarin wordt aangedrongen op een besluit inzake het tracé, waarbij het landgoed 'Berbice' in de gemeente Voorschoten zoveel mogelijk gespaard wordt.
- 1968: Rijksweg 11-West wordt opgenomen in het Rijkswegenplan.
- 1968: Het gemeentebestuur van Leiden stuurt (in februari en in mei) twee brieven naar de minister van Verkeer en Waterstaat, waarin wordt aangedrongen op een spoedige vaststelling van het tracé en spoedige aanleg van de weg. Een brief met gelijke strekking wordt in 1971 verstuurd.
- 1970: De Kamer van Koophandel en Fabrieken van Rijnland dringt in een brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat erop aan dat Rijksweg 11-West zo spoedig mogelijk wordt aangelegd.
- 1975-1980: *Vorbereidingen aanleg Rijksweg 11-West*
- 1975: Rijkswaterstaat koopt woningen op in de gemeente Voorschoten. Het zijn de eerste maatregelen om met de aanleg van de weg in deze gemeente te kunnen beginnen. Dit ondanks de vele inspanningen van Voorschoten om het tracé te verschuiven. Voorschoten doet pogingen om de weg rond het landgoed Berbice te leiden en propageert een variant om het gehele tracé ten zuiden van de gemeente te ontwerpen. Van de kant van Rijkswaterstaat wordt hier niet op ingegaan.
- 6 okt. 1975: *De gemeenteraad van Wassenaar stelt het bestemmingsplan 'Landelijk Gebied Wassenaar' vast. In dit plan is Rijksweg 11-West opgenomen.*
- 1976, 1977: Rijkswaterstaat publiceert -op verzoek van Voorschoten en Leiden- verscheidene onderzoeksrapporten over Rijksweg 11-West. De rapporten pleiten voor de aanleg van de weg.
- 24 juni 1977: De gemeenteraad van Voorschoten neemt in het kader van overleg over het voorontwerp Streekplan Zuid-Holland-West een voorlopig standpunt in ten aanzien van Rijksweg 11-West. De gemeenteraad is van mening dat (nog) geen voldoende argumenten zijn samengebracht om aanleg van de weg te rechtvaardigen. Als er meer onderzoek wordt gepleegd, kan de gemeente komen tot een definitief standpunt.
- 1977: Rijksweg 11 is als onderdeel van het hoofdwegenet in Nederland opgenomen in het beleidsvoornemen (deel a) van het Structuurschema Verkeer en Vervoer.

1980-1987: *Uitstel van aanleg*

- 1980-1986: De provincie Zuid-Holland is begin jaren '80 nog steeds niet van het nut van de weg overtuigd. Niettemin wordt in het kader van het wettelijke toezicht door de provincie ruimtelijke reservering voor het tracé geëist. Voorschoten moet dan nog steeds een tracé voor de weg vrijhouden. Er blijft druk bestaan om de weg toch aan te leggen; de gemeenten Noordwijk, Katwijk, de Kamer van Koophandel voor Rijnland en het Koninklijk Nederlands Ondernemers Verbond pleiten voor versnelde aanleg van Rijksweg 11-West om op deze wijze de kuststreek beter aan te laten sluiten op het hoofdwegenet.
- maart 1980: Terwijl Wassenaar bij de bijzondere Kamercommissie voor Verkeer en Vervoer aandringt aan op een spoedige aanleg van Rijksweg 11-West, heeft Voorschoten een paar maanden eerder haar bezwaren bij deze commissie bekend gemaakt.
- 1980: De Werkgroep Milieubeheer Leiden is tegenstander van de weg, en dient in 1980 een brief met protesten in bij de bijzondere Kamercommissie voor de behandeling van het SVV. Volgens de werkgroep is de noodzaak van de weg niet aangetoond en bestaat er weinig steun van de betrokken gemeenten voor de rijksweg.
- 1980: Rijksweg 11-West wordt in de tweede fase van het Structuurschema Verkeer en Vervoer (deel e) ondergebracht, hetgeen inhoudt dat de aanleg van de weg pas na 2000 zal plaatsvinden. Rijkswaterstaat verkoopt de eerder opgekochte huizen voor een lagere prijs dan waarvoor zij waren gekocht.
- 5 jan. 1981: De gemeenteraad van Leiden stelt ten behoeve van woningbouw het bestemmingsplan 'Stevenshof' vast. Slechts rekening wordt gehouden met mogelijke aanleg van een deel van Rijksweg 11-West als tweebaans autoweg (in plaats van autosnelweg). Dat doet de gemeente in de vorm van een planologische reservering: op het tracé voor de weg wordt een agrarische bestemming gelegd. Gedeputeerde Staten onthouden later goedkeuring aan dit gedeelte van het bestemmingsplan, omdat het onvoldoende ruimte laat voor de weg.
- 1982: In het ontwerp-Rijkswegenplan 1982 is de verbinding tussen Rijksweg 4 en Rijksweg 44 niet opgenomen, aangezien de weg volgens het eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer pas na 2000 zal worden aangelegd. Niettemin blijkt uit de kaarten van het Rijkswegenplan (1984) dat vastgehouden wordt aan aanleg. In het streekplan is de weg nog steeds opgenomen.
- 1984: De provincie schrapt in haar ontwerp-streekplan Rijksweg 11-West, omdat uit het SVV blijkt dat aanleg van de weg in ieder geval niet voor het einde van de planperiode wordt gerealiseerd en meer in het algemeen de nut en wenselijkheid van deze weg ter discussie staan.
- 3 mrt 1986: De gemeenteraad van Leiden stelt een bestemmingsplan vast voor de Oostvlietpolder. In dit bestemmingplan wordt geen rekening gehouden met Rijksweg 11-West, omdat "de aanleg van de weg in de planperiode niet is voorzien".

- 1986: De gemeenteraad van Leiden houdt bij vaststelling van een verkeerscirculatieplan geen rekening met de komst van Rijksweg 11-West. Deze weg wordt zelfs ongewenst genoemd.
- 15 dec 1986: Rijksweg 11-West is niet opgenomen in het ontwerp-streekplan Zuid-Holland-West. In het plan is alleen sprake van een passieve reservering. De gemeente Wassenaar tekent bezwaar aan tegen het niet opnemen van het tracé.
- 1987: Rijksweg 11-West is niet opgenomen in het door Provinciale Staten vastgestelde nieuwe streekplan.
- 1988-1990: *Strijd rondom het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*
- 1988-1990: Het beleidsvoornemen van de regering om Rijksweg 11-West in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer 1988 (SVV II) op te nemen leidt bij een aantal overheden en organisaties tot uitgesproken reacties. Zowel Leiden als Voorschoten verklaren zich openlijk tegen de weg. Voorschoten is tot geen enkel compromis bereid: een wethouder, die oppert dat de weg, als deze dan echt moet komen, maar ondergronds moet, krijgt van alle kanten de wind naar voren. De gemeente Voorschoten publiceert een brochure, waarin alle argumenten tegen aanleg van de weg op een rij worden gezet. Voorschoten en buurgemeente Wassenaar schrijven brieven naar de Tweede Kamer om de besluitvorming over het structuurschema te beïnvloeden. In Wassenaar wordt de wens uitgesproken om actiever actie te gaan voeren. Door verontruste burgers worden actiegroepen opgericht, zowel voor als tegen aanleg van de weg. Deze actiegroepen verzamelen handtekeningen en vragen op allerlei manieren de aandacht voor hun standpunten. Ook de Kamer van Koophandel en bedrijven uit de regio doen openlijk uitspraken over de wenselijkheid van de weg. Naarmate het tijdstip dichterbij komt dat de minister een definitief besluit moet nemen, verharden de standpunten en de acties zich.
- jan 1990: Rijkswaterstaat publiceert een onderzoek naar Rijksweg 11-West, waaruit niet eenduidig blijkt dat aanleg van de weg meer voordelen dan nadelen biedt. Wassenaar vecht de conclusies van het rapport aan, omdat het volgens haar op verkeerde cijfers is gebaseerd. Voorschoten roept de minister juist op, nu dit rapport is verschenen, de weg af te voeren.
- 1990: De Leidse wethouder T. van Rij kondigt aan op het tracé van Rijksweg 11-West woningen te willen plannen.
- 26 juni 1990: Rijksweg 11-West wordt door de regering als autosnelweg in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (deel d) opgenomen. Dit betekent echter niet dat nu definitief tot aanleg van de weg is besloten. Er wordt door de minister een corridorstudie aangekondigd om te onderzoeken hoe de schadelijke effecten van de weg zich verhouden tot de baten.
- dec. 1990: Voordat de Tweede Kamer zich definitief uitspreekt over het SVV II worden nog enkele acties voor en tegen aanleg van de weg gevoerd. De Tweede Kamer

handhaaft de weg in het SVV II (deel e). Een motie van PvdA en D'66, inhoudende dat de A11-West van het SVV II wordt afgevoerd, wordt bij de parlementaire behandeling van het structuurschema verworpen.

De weg verdwijnt na behandeling van het SVV II in de Tweede Kamer langzaam van de agenda. Wel wordt nog een onderzoek van de provincie aangekondigd naar de mogelijkheid van woningbouw op het tracé van de rijksweg, waarbij tevens het nut en de noodzaak van de weg betrokken zullen worden. Hierna breekt een periode van stilte aan.

1993-1994: *Hernieuwde belangstelling voor Rijksweg 11-West*

1993: In de aanloop naar de verkiezingen blijkt dat in het Leidse college verdeeldheid is ontstaan over de wenselijkheid van Rijksweg 11-West. CDA en PvdA kiezen voor aanleg van de weg, GroenLinks is tegen.

sept. 1993: Bij de presentatie van het nieuwe ontwerp-structuurplan door de Leidse wethouder T. van Rij blijkt tot grote verbazing van Voorschoten dat Leiden Rijksweg 11-West gewenst vindt om in de toekomst het verkeer om de stad heen te leiden. In reactie hierop suggereert Voorschoten de gemeente Leiden dat ze beter haar plaatselijke wegen kan verbeteren en opwaarderen. De Leidse wethouder wijst dit echter af.

3 nov. 1993: Op een bijeenkomst in Wassenaar zegt een vertegenwoordiger van Rijkswaterstaat dat Rijksweg 11-West de verkeersproblemen van de regio en Wassenaar in het bijzonder niet zal oplossen.

1994: Na afloop van de verkiezingen wordt in Leiden afgesproken dat aanleg van de weg niet onmogelijk zal worden gemaakt. Dit betekent geen definitieve doorbraak; de weg blijft omstreden. Er zal een onderzoek komen naar de wenselijkheid van Rijksweg 11-West.

8.4 Gemeente Wassenaar en Rijksweg 11-West

De gemeente Wassenaar heeft in haar bestemmingsplan 'Landelijk Gebied', dat is vastgesteld op 6 oktober 1975, Rijksweg 11-West opgenomen. Sederdient is er geen nieuw plan voor het gebied vastgesteld. Vóór dit bestemmingsplan gold de 'Partiële herziening van het uitbreidingsplan in hoofdzaak (uitbreidingsplan Rijksweg 4b)', vastgesteld op 5 februari 1962. Deze herziening is gemaakt teneinde aanleg van de weg mogelijk te maken.

Op grond van de selectieregels, genoemd in paragraaf 5.6, komt het bestemmingsplan uit 1975 als case in aanmerking. Helaas zijn er echter te weinig gegevens beschikbaar om de waarden van alle variabelen betrouwbaar te kunnen bepalen. Omdat (inhoudelijk en onderzoekstechnisch) in dit onderzoek inzicht in de werking van de onafhankelijke variabelen *te zamen* belangrijk is, kunnen we niet volstaan met in een case genoeg te nemen met de vaststelling van de waarden van slechts *een aantal* van

de onafhankelijke variabelen. Het bestemmingsplan uit 1975 moet dan ook afvallen als case. Dit betekent dat voor de gemeente Wassenaar geen case kan worden getoetst.

8.5 Gemeente Leiden en Rijksweg 11-West

In deze paragraaf wordt, op basis van een interview en schriftelijke documenten, aangegeven welke waarden de variabelen aannemen in de gemeente Leiden. Het tracé van de weg valt binnen twee bestemmingsplangebieden. In één plan, het 'Partieel Uitbreidingsplan in Hoofdzak Oostvlietpolder 1961', vastgesteld door de gemeenteraad van Zoeterwoude op 23 juni 1961, is een reservering voor de rijksweg opgenomen. Dit bestemmingsplan heeft de gemeente Leiden van Zoeterwoude 'overgenomen' na een grenswijziging in 1966. Van dit plan zijn geen gegevens voorhanden.

In het bestemmingsplan 'Stevenshof', vastgesteld op 5 januari 1981, is de weg niet opgenomen. Wel hebben de gronden, waar de weg over zou moeten gaan lopen, een reservering gekregen in de vorm van een agrarische bestemming.

Tussen medio 1978 en medio 1993 is Leiden tegen de aanleg van Rijksweg 11-West. Dit is de periode tussen de voorbereiding van het bestemmingsplan 'Stevenshof' (1978) en de totstandkoming van het voor-ontwerp structuurplan 'Boomgaard van kennis' (1993). In het bestemmingsplan Stevenshof heeft de gemeente getracht het tracé zoveel mogelijk buiten het (woningbouw)plan te houden. Het plan duwt als het ware de weg op Wassenaars grondgebied. Waar het tracé toch onontkoombaar over Leids gebied loopt, is aan de gronden geen verkeers-, maar een agrarische bestemming gegeven. Ten tijde van de totstandkoming van het structuurplan is Leiden omgeslagen van tegenstander naar voorstander van de weg. De waarden van onze case (het plangebied Stevenshof) gelden dan ook voor de periode 1978-1993.

Stevenshof (1981) (1978-1993)

Leiden heeft dit bestemmingsplan gemaakt om een nieuwe woonwijk met ongeveer 4500 woningen te kunnen bouwen.

verkeerskundig belang

Leiden heeft te kampen met files op een aantal doorgaande wegen in de stad. Het is echter voor de gemeente twijfelachtig of de aanleg van Rijksweg 11-West daar wel een oplossing voor biedt. Rijksweg 11-West zou namelijk zowel de verkeersdruk in de stad kunnen ontlasten als kunnen verhogen. Rijkswaterstaat weet de onduidelijkheid op dit punt niet naar genoeg van Leiden weg te nemen (Beknopt verslag, 12 okt. 1978; Bestemmingsplan Stevenshof, beantwoording bezwaarschriften, 1980).

Voor de grote nieuwbouwwijk Stevenshof is de weg niet nodig: "Opgemerkt moet echter worden dat bij de thans voorgestelde ontsluitingsstructuur van Stevenshof en geheel Leiden West (Plesmanlaan, dr. Lelylaan) Rijksweg 11 West gemist kan worden" (Toelichting bestemmingsplan Stevenshof, 5 jan. 1981: 60). In het Verkeerscirculatieplan

van 1986 schrijft de gemeente dat de aanleg onwenselijk wordt geacht (Bijstellingsnota, 1986). In 1990 verwacht een wethouder van Rijksweg 11-West slechts een beperkte bijdrage aan de oplossing van de verkeersproblemen: een aantal van de ochtendfiles zou wat minder worden (Leidsch Dagblad, 3 dec. 1990).

De geïnterviewde geeft aan dat voor de meerderheid van het gemeentebestuur het verkeerskundig belang van de weg niet zo hoog was. Überhaupt was voor het gemeentebestuur aanleg van nieuwe wegen niet aantrekkelijk.

Samenvattend kunnen we concluderen dat Leiden weliswaar een aantal verkeers(circulatie)problemen heeft, maar dat ze de rijksweg niet als meest geschikte oplossing voor deze problemen ziet. De variabele *verkeerskundig belang* krijgt daarom de waarde *klein*.

aantasting landschappelijke en milieuwaarden

Op grond van landschappelijke overwegingen ziet de gemeente liever niet dat de rijksweg wordt aangelegd. In haar beantwoording van een bezwaarschrift van Rijkswaterstaat tegen het ontwerp-bestemmingsplan Stevenshof schrijft de gemeente "dat voor de Stevenshof als zodanig het niet aanleggen van Rijksweg 11 de voorkeur verdient gelet o.m. op de extraverte opzet, welke wij voor deze wijk voor ogen hebben. Die extraverte opzet is dan weer belangrijk om een goede overgang met het aangrenzende parklandschap te bewerkstelligen" (Bestemmingsplan Stevenshof, beantwoording bezwaarschriften, 1980).

In haar toelichting op het bestemmingsplan Stevenshof schrijft de gemeente dat "Mocht worden besloten deze rijksweg aan te leggen, dan zal de geluidshinder, de landschapsontsiering alsmede de barrièrevorming van de weg tot een minimum beperkt moeten worden" (Toelichting bestemmingsplan Stevenshof, 5 januari 1981: 60). Wordt de weg op een dijklichaam aangelegd, zoals Rijkswaterstaat wil, dan ontstaat een ernstige visuele barrière, terwijl dan ook geluidhinder problematisch wordt (Bestemmingsplan Stevenshof, beantwoording bezwaarschriften, 1980).

De geïnterviewde geeft aan: "Men vindt het wel een verstoring, maar je kunt er wat mee doen". Zo stond, mocht de weg worden aangelegd, de gemeente een verdiepte ligging voor ogen.

Leiden geeft in verband met landschappelijke overwegingen er de voorkeur aan dat Rijksweg 11-West niet wordt aangelegd. Als hij toch wordt aangelegd, dan moeten maatregelen worden getroffen om de landschappelijke en milieubezwaren te beperken. De variabele *aantasting van landschappelijke en milieuwaarden* krijgt op grond van de gegevens de waarde *klein*.

angst voor planschadeclaims

In de schriftelijke documenten van de gemeente Leiden komt het onderwerp planschadeclaims in verband met Rijksweg 11-West niet voor. Geïnterviewde bevestigt dat planschadeclaims in de besluitvorming geen rol speelden. "Iedereen weet dat het tracé er ligt. Dat is ook aan eventuele kopers (van woningen) duidelijk gemaakt". De variabele *angst voor planschadeclaims* krijgt de waarde *geen*.

realisatie infrastructurale eisen

In de case-periode 1978-1993 was de gemeente Leiden tegen aanleg van Rijksweg 11-West en stelde ze geen infrastructurale eisen. Alleen in 1981, ter gelegenheid van de vaststelling van het bestemmingsplan Stevenshof, stelt de gemeente enige infrastructurale eisen voor het geval het onverhoopt toch tot aanleg zou komen. Rijkswaterstaat heeft echter geen concrete aanlegplannen gemaakt. We beslissen daarom dat de variabele *realisatie infrastructurale eisen* in deze case *niet van toepassing* is.

compensatie gemeentelijke kosten

Het onderwerp 'compensatie voor gemeentelijke kosten' komt niet in de schriftelijke informatie voor. Geïnterviewde geeft aan dat dit onderwerp inderdaad niet speelde. De gemeente heeft geen compensatie voor gemeentelijke kosten gevraagd. De variabele *compensatie voor gemeentelijke kosten* is daarmee *niet van toepassing*.

economisch belang bij rijksweg

Er zijn twee schriftelijke aanwijzingen dat de gemeente Leiden in de periode 1978 tot 1993 Rijksweg 11-West als hinderlijk voor haar woningbouwplannen in de Stevenshofjes-polder beschouwt. Door het tracé van de weg kunnen minder woningen worden gebouwd dan gewenst. Het tracé negeren is onmogelijk, omdat de provincie het tracé wil vrijhouden. Leiden is blij met de beslissing van de Tweede Kamer (in het kader van het Structuurschema Verkeer en Vervoer II) om de weg bij eventuele aanleg uit te voeren als 2-baans autoweg, in plaats van autosnelweg. "Voor het in ontwikkeling brengen van de Stevenshof juichen wij dit besluit bijzonder toe, omdat bij aanleg van een autosnelweg toch een vrij groot gedeelte van de zuidkant van de Stevenshof verloren zou gaan voor woningbouw" (Bestemmingsplan Stevenshof, beantwoording bezwaarschriften, 1980). In 1990 laat een wethouder weten dat de gemeente geen rekening meer zal houden met de aanleg van de weg, omdat ze "de ruimte hard nodig (heeft) voor woningbouw" (Leidsch Dagblad, 2 mei 1990).

Geïnterviewde relateert het verlies aan woningbouwgrond. Het gaat volgens hem slechts om twee "snippertjes" aan de rand van het (grote) woningbouwplan Stevenshof. Het verlies aan woningbouwgrond wordt door hem niet-substantieel en marginaal genoemd. Volgens geïnterviewde verwachtte de gemeente in de case-periode noch economisch voordeel, noch economisch nadeel van de aanleg van de weg.

Voor de waardering van deze variabele hechten we het meest aan de uitspraken van de geïnterviewde. Deze is reeds een kwart eeuw bij de besluitvorming rond de weg betrokken; deze periode omvat mede de voorbereiding van het bestemmingsplan Stevenshof. Op grond van (a) zijn relativering van de betekenis van de in de beantwoording van een bezwaarschrift genoemd verlies aan woningbouwgrond en (b) zijn uitlating dat overwegend is dat Leiden in de periode 1978-1993 noch economisch voordeel noch economisch nadeel van de weg verwachtte, geven we de variabele *economisch belang bij de rijksweg* de waarde *neutraal*.

actie(groep) vóór de aanleg van de rijksweg

Bij de gemeente Leiden bepleitten, volgens geïnterviewde, de volgende instanties de aanleg van de weg: de Kamer van Koophandel, het bedrijfsleven in de Bollenstreek, de

besturen in de Bollenstreek en het gemeentebestuur van Wassenaar. De geïnterviewde kwalificeert de acties van deze instanties als zwak. Het is volgens hem niet op basis van hún inspanningen dat de gemeente rond 1993 anders (meer positief) is gaan denken over de aanleg van de rijksweg. De waarde van de variabele *actie(groep) vóór de aanleg van de rijksweg* krijgt de waarde *zwak*.

actie(groep) tegen aanleg van de rijksweg

De geïnterviewde geeft aan dat de 'Werkgroep Milieubeheer Leiden' zich het meeste in Leiden heeft gemanifesteerd als actiegroep tegen de aanleg van de weg. Hij kwalificeert de acties van deze groep als "Heel sterk; zij hadden goede relaties op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau, met alle politieke partijen". De variabele *actie(groep) tegen aanleg van de rijksweg* krijgt daarmee de waarde *krachtig*.

bestuurlijke druk op de gemeente

Van bestuurlijke druk (als omschreven in de operationalisering van die variabele) is volgens geïnterviewde geen sprake geweest. Weliswaar is, na planvaststelling door de raad, in verband met de rijksweg aan een paar onderdelen van het plan goedkeuring onthouden door Gedeputeerde Staten. Dreiging met onthouding van goedkeuring als de weg niet in het plan zou staan, vond echter niet plaats. De variabele *bestuurlijke druk op de gemeente* krijgt daarmee als waarde *geen*.

Aan de gronden in het plangebied waarover de rijksweg zou moeten gaan lopen, is door de gemeente niet een bestemming 'verkeersdoeleinden' (o.i.d.) toegekend (wat buurgemeente Wassenaar wél heeft gedaan). Op de betreffende gronden heeft de gemeente een agrarische bestemming gelegd. Uit de bestemmingsplantoelichting blijkt dat hier sprake is van een planologische reservering voor de weg. Liever had de gemeente ook op deze gronden woningen geprojecteerd, maar dat was niet goed mogelijk. De provincie eist namelijk dat het tracé niet onomkeerbaar wordt bebouwd. Op grond van het Leidse bestemmingsplan voor het plangebied Stevenshof in de periode 1978-1993 kan Rijksweg 11-West niet worden aangelegd. De variabele *planologische inpassing* verkrijgt de waarde *geen*.

8.6 Gemeente Voorschoten en Rijksweg 11-West

In deze paragraaf wordt, op basis van een interview en schriftelijke documenten, aangegeven welke waarden de variabelen aannemen in de case Voorschoten. De weg loopt binnen de gemeente over vier bestemmingsplangebieden.

In het 'Uitbreidingsplan in Hoofdzaak', vastgesteld door de gemeenteraad op 3 december 1954, is het huidige tracé van de weg niet opgenomen. Wel is in het uitbreidingsplan een weg opgenomen, die tegen Leiden aanloopt. Ook in 'Herziening Uitbreidingsplan in Hoofdzaak', vastgesteld op 12 april 1950, en in 'Herziening uitbreidingsplan in onderdelen Centrum, gedeelte Hofweg', vastgesteld op 28 november 1949, loopt deze weg tegen Leiden aan. In 'Partiële herziening Uitbreidingsplan in onderdelen Hofweg', vastge-

steld op 8 augustus 1952 is geen weg opgenomen. De tracégronden hebben in dit plan diverse groenbestemmingen.

In een aantal plannen van de gemeente is dus een (noordelijke) weg opgenomen. Dit is de oudste variant van Rijksweg 4b. Het tracé van de weg is later (in 1956) aanzienlijk in zuidelijke richting verschoven. Dit laatste tracé is in geen enkel plan opgenomen. We concluderen daarom dat Rijksweg 11-West niet in de uitbreidingsplannen is opgenomen. Voorschoten is altijd tegen de aanleg van Rijksweg 11-West geweest. De uitbreidingsplannen zijn dan ook niet vrijwillig aangepast om de aanleg van de weg mogelijk te maken. Voor de periode vanaf 1965 (inwerkingtreding WRO) tot aan 1994 (inwerkingtreding Tracéwet) kunnen we de plangebieden van de vier uitbreidingsplannen te zamen scoren op de variabelen. De gemeente is in deze periode immers tegenstander van de weg en neemt de weg niet in de plannen op. We beschouwen de vier uitbreidingsplannen te zamen daarom voor de periode 1965-1994 als één case.

Uitbreidingsplannen 1949, 1950, 1952 en 1954 (1965-1994)

verkeerskundig belang

De gemeente Voorschoten ervaart geen verkeerskundig probleem dat door de komst van Rijksweg 11-West zou moeten worden opgelost. Integendeel, volgens de gemeente zal de weg het lokale wegennet alleen maar zwaarder belasten (B&W Voorschoten, Brief aan de Bijzondere Kamercommissie, 22 november 1979). Dat betekent geen verbetering voor de lokale verkeersveiligheid (Voorstellen aan de raad, 5 augustus 1977). De raad concludeert dan ook dat "verkeerstechnisch gezien de aanleg van deze weg voor de gemeente Voorschoten geen of althans zeer weinig voordelen zal hebben" (Gemeenteraad Voorschoten, Motie 28 maart 1980). Volgens de gemeente is overigens nooit aangetoond dat Rijksweg 11-West noodzakelijk is (B&W Voorschoten, Brief aan de Bijzondere Kamercommissie, 22 november 1979).

Afgezien van deze lokale negatieve verkeerskundige effecten van de weg, bestrijdt de gemeente ten eerste de gepretendeerde regionale verkeerskundige voordelen. De door de gemeente gemaakte brochure *Rijksweg 11-West: de verkeerde weg* geeft hiervoor tal van argumenten. Hierin komt de gemeente tot de conclusie "Rijksweg 11-West kan naar ons oordeel geen landelijk en algemeen belang dienen" (Gemeente Voorschoten, Rijksweg 11-West, 1988). Ook in haar reactie op het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer bestrijdt de gemeente fel de veronderstelde regionale voordelen van de weg (Gemeente Voorschoten, Reactie 29 maart 1989).

De geïnterviewde bevestigt het ontbreken van verkeerskundig belang van de rijksweg voor de gemeente.

We concluderen dat Voorschoten geen verkeerskundige problemen heeft die door de weg opgelost zouden moeten worden. De variabele *verkeerskundig belang* krijgt daarom de waarde *geen*.

aantasting landschappelijke en milieuwaarden

Gedurende de gehele case-periode van 1965 tot 1994 heeft de gemeente gehamerd op de ernstige schadelijke effecten die de aanleg van de weg zou hebben voor landschap en

milieu. Door aanleg van de weg zal volgens de gemeente een grote daling van de kwaliteit van het woon- en leefmilieu in Voorschoten optreden. Daarnaast zal de belevingswaarde van het landschap van Voorschoten dalen en een versnippering van de gemeentegronde optreden. De gemeente is er ook van overtuigd dat de weg een enorme barrière zal vormen. Dit alles is voor de gemeente volstrekt onacceptabel.

Op vele manieren en tijdstippen heeft de gemeente haar standpunt over deze kwestie laten horen (o.m. Memorandum van het gemeentebestuur, 1969; Voorstellen aan de raad, 5 augustus 1977; B&W Voorschoten, Brief aan de bijzondere Kamercommissie, 22 november 1979; Gemeente Voorschoten, Reactie 29 maart 1989; B&W Voorschoten, Brief aan minister, 22 maart 1990). Zo ook in de brochure Rijksweg 11-West: de verkeerde weg, die de gemeente in 1988 heeft uitgegeven: "Aangenaam recreëren op en langs het recreatiegebied de Vlietlanden, nu al gehinderd door lawaai en stank van ettelijke kilometers Rijksweg 4, zal door de aanleg van Rijksweg 11-West stellig nog zwaarder onder druk komen te staan. Het pittoresk gelegen Allemansgeest en de prachtige Elzenhofhoeve zullen hun landschappelijke waarde verliezen, als zij overschaduwd worden door een kolossaal viaduct over de Vliet. Het waardevolle landgoed Berbice, met zijn rijksmonumenten en rustieke wandelbos, een buffer van natuurschoon en rust in een stedelijke omgeving zal onherstelbare schade oplopen. Er ontstaat grote hinder voor de omwonenden van de weg in grote delen van de wijken Noord-Hofland en Stevenshof. De Stevenshofjespolder en de Papenwegse polder, beide onderdeel van een Grote Landschappelijke Eenheid zullen worden aangetast. (...). De dwars door Voorschoten snijdende weg zal zware planschade ten gevolge hebben: 60 woningen en 10 bedrijven zullen aan de slopershamer moeten worden overgeleverd. Niet alleen dreigt de leefbaarheid in de wijken Noord-Hofland en (in mindere mate) Adegeest onherstelbaar te worden aangetast, ook een derde van de bevolking van Voorschoten zal van de rest worden geïsoleerd" (Gemeente Voorschoten, Rijksweg 11-West, 1988). Burgemeester Cannegieter komt bij de presentatie van de brochure tot de conclusie: "Natuur-, landschaps- en milieubehoud, om u te dienen" (Gemeente Voorschoten, Reactie op het 2e SVV, 7 december 1988).

De geïnterviewde maakt, wat de aantasting van landschap en milieu betreft, onderscheid tussen twee perioden. In de eerste periode (jaren '60 en '70) bestond het Rijkswaterstaatplan uit een autosnelweg op een dijk (6 à 6,5 meter hoog), met viaducten over het riviertje de Vliet en het spoor. In die periode werd de aantasting (landschappelijk, ruimtelijk en qua milieu) zeer groot gevonden. In de tweede periode was de weg door Rijkswaterstaat à niveau gedacht, eventueel als stadsautoweg. Landschappelijk werd de aantasting van deze variant wat minder groot gevonden. Qua milieu en versnippering zou de aantasting daarentegen groter zijn.

We concluderen dat volgens de gemeente Voorschoten als gevolg van de aanleg van de rijksweg de belevingswaarde van het landschap zal dalen evenals de kwaliteit van het woon- en leefmilieu. Voorts treedt er barrièrewerking op. De variabele *aantasting van landschappelijke en milieuwaarden* krijgt daarmee de waarde *groot*.

angst voor planschadeclaims

In de schriftelijke documenten komt het onderwerp 'planschadeclaims' niet voor. Geïnterviewde geeft eveneens aan dat het onderwerp niet speelde. De gemeente heeft ook altijd een ferm standpunt tegen aanleg van de weg ingenomen, dus er was minder reden

voor (dreiging met) planschadeclaims. De variabele *angst voor planschadeclaims* geven we de waarde *geen*.

realisatie infrastructurale eisen

Voorschoten heeft gedurende de periode 1965-1994 een zeer afwijzende houding ingenomen ten opzichte van het tracé dat de wijken Adegeest en Noord-Hofland zou scheiden. Ten aanzien van dit tracé heeft de gemeente nooit infrastructurale eisen gesteld, maar heeft ze volhard in afwijzing.

Wel heeft de gemeente eind jaren '60 een aantal malen voorgesteld het tracé in zijn geheel te verschuiven naar het uiterste zuiden van de gemeente, of zelfs ten zuiden van de gemeente (Gemeente Leiden, Nota betreffende het plan, 1968; Memorandum van het gemeentebestuur, 1969). Dit betrof geen infrastructurale eisen ten aanzien van het Rijkswaterstaat-tracé, maar een voorstel voor een heel nieuw tracé. We concluderen daarom dat de variabele *realisatie infrastructurale eisen* in deze case *niet van toepassing* is.

compensatie gemeentelijke kosten

De gemeente heeft volgens geïnterviewde nooit aan Rijkswaterstaat compensatie gevraagd voor kosten. Het stadium van besprekingen over bijvoorbeeld aanpassingen aan het gemeentelijk wegennet is bestuurlijk namelijk nooit gehaald. Het onderwerp 'compensatie voor gemeentelijke kosten' komt daarom in de case niet voor. De variabele *compensatie voor gemeentelijke kosten* is daarmee *niet van toepassing*.

economisch belang bij rijksweg

De aanleg van Rijksweg 11-West levert op twee manieren nadeel op voor de woningvoorraad van Voorschoten. In de eerste plaats moeten er bestaande woningen die op het tracé zijn gebouwd worden gesloopt. In de tweede plaats kan Voorschoten grond niet gebruiken voor de zo gewenste nieuwbouw. Door de jaren heen worden deze argumenten verscheidene malen aangevoerd (o.m. Voorstellen aan de raad, 5 augustus 1977; Gemeenteraad Voorschoten, Motie 28 maart 1980).

Illustratief is de volgende alinea uit een brief van Burgemeester en Wethouders aan de bijzondere Kamercommissie voor de behandeling van het Structuurschema Verkeer en Vervoer: "De aanleg van Rijksweg 11-West zal het verlies voor Voorschoten van 60 bestaande woningen tot gevolg hebben, dit terwijl de gemeente Voorschoten in een zeer grote ruimtenood verkeert ten aanzien van woningbouw en sport- en recreatievoorzieningen. Indien Rijksweg 11-West niet wordt aangelegd, zullen in dit tracé 150 woningen gebouwd kunnen worden, hetgeen voor het woningbestand van Voorschoten derhalve een totaal van 210 woningen betekent" (B&W Voorschoten, Brief aan de bijzondere Kamercommissie, 22 november 1979). In 1985 heeft de gemeente het plan om een woningbouw-bestedingsplan te ontwikkelen (Leidsch Dagblad, 8 mei 1985).

De geïnterviewde bevestigt het verlies aan woningbouwgrond als gevolg van aanleg van de weg en onderstreept de ongewenstheid ervan voor de gemeente.

De aanleg van Rijksweg 11-West blokkeert gemeentelijke woningbouwplannen op de gronden van het tracé. We beslissen daarom dat de variabele *economisch belang bij de rijksweg* de waarde *nadelig* krijgt.

actie(groep) vóór de aanleg

Acties vóór aanleg van de weg waren, volgens geïnterviewde, niet afkomstig uit Voorschoten, maar uit de regio. De Kamer van Koophandel voor Rijnland propageerde aanleg voor de bedrijven uit Leiden en omstreken. Daarnaast was de Flora in Rijnsburg actief. Geïnterviewde kwalificeert deze acties als zwak. De acties hebben volgens hem (vooralsnog) geen enkel rendement gehad. Wel ervoer Voorschoten de acties soms als hinderlijk. De voorstanders van de weg leverden namelijk geen bewijzen voor hun stellingen over (o.a.) reistijdverlies. De variabele *actie(groep) vóór aanleg* geven we de waarde *zwak*.

actie(groep) tegen aanleg

Door de Voorschotense bevolking wordt volop actie gevoerd tegen aanleg van de weg. De gemeente meldt in een brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat dat de weerstand tegen de rijksweg nadrukkelijk aanwezig is. Dit blijkt uit het aantal handtekeningen (15.000) dat bij een actie tegen de weg is opgehaald (Burgemeester en Wethouders van Voorschoten, Brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 22 maart 1990).

De geïnterviewde geeft aan dat het 'Platform tegen de aanleg van Rijksweg 11-West' zeer actief is in de gemeente. Het platform verenigt bewoners en andere groepen, zoals de 'Werkgroep Milieubeheer Leiden'. De geïnterviewde kwalificeert de acties van het platform als de ene keer krachtig, dan weer wat minder krachtig. Op het hoogtepunt van de discussie waren, volgens geïnterviewde, de acties zeer krachtig. De variabele *actie(groep) tegen aanleg van de rijksweg* krijgt de waarde *krachtig*.

bestuurlijke druk op de gemeente

Geïnterviewde, die sinds 1974 bij de gemeente werkt, geeft te kennen dat er geen bestuurlijke druk (als omschreven in de operationalisering van dat begrip) heeft plaatsgevonden. De provincie heeft het altijd gelaten bij het afdwingen van een 'conserverende groenbestemming' (= tracé niet onomkeerbaar bebouwen) voor het gebied. Nieuwe bestemmingsplannen voor het gebied heeft de gemeente niet ontworpen. Rijkswaterstaat heeft nooit bedreigd met aanwijzingen, ook al vanwege geldgebrek voor het tracé.

De gemeente heeft in de case-periode eenmaal geprobeerd een bestemmingsplan voor woningbouw op het tracé te maken. De provincie heeft toen, mede namens Rijkswaterstaat, onmiddellijk laten weten dat dit plan niet goedgekeurd zou worden. De gemeente heeft daarop de werkzaamheden aan het plan stopgezet. Geïnterviewde geeft aan dat deze gemeentelijke poging vooral een provocatief karakter had, en een politieke signaalfunctie. We laten de gebeurtenissen rond dit plan daarom buiten beschouwing bij de waardering van de variabele 'bestuurlijke druk'.

Op grond van de interviewgegevens krijgt de variabele *bestuurlijke druk op de gemeente* de waarde *geen*.

Figuur 12 Verzamelstaat: scores van cases in de gemeenten Leiden en Voorschoten op de variabelen

	Klein	Klein	geen	meer van toepassing	meer van niet van toepassing	neutraal	zwak	krachtig	geen
Leiden Stevenshof (1981)'78-'93)									

NB: staan achter de titel van het bestemmingsplan meerdere jaartallen, dan hebben de waarden van de variabelen betrekking op de laatst genoemde jaartallen

¹ Hieronder vallen de plannen: Herziening uitbreidingsplan in onderdelen 'Centrum', gedeelte Hofweg, 28 november 1949; Herziening Uitbreidingsplan in Hoofdzaak, 12 april 1950; Partiele herziening Uitbreidingsplan in onderdelen 'Hofweg', 8 augustus 1952; Uitbreidingsplan 3 december 1954.

planologische inpassing

Geen van de bestemmingsplannen van de gemeente kent in de periode 1965-1994 een bestemming op grond waarvan aanleg van de weg mogelijk is. De weg is na de tracévaststelling niet in de bestemmingsplannen opgenomen. De variabele *planologische inpassing* krijgt daarmee de waarde *geen*.

DEEL 3
ANALYSE

Overzicht

De drie voorgaande hoofdstukken bevatten het empirische materiaal dat in dit hoofdstuk wordt geordend, bewerkt en geanalyseerd. Daartoe worden in de eerste paragraaf de verzamelstaten uit de empirische hoofdstukken samengevoegd en vervolgens bewerkt. Daarmee wordt de zogeheten 'case-ordered predictor-outcome matrix' gebouwd.

De matrix dient in de tweede paragraaf als uitgangspunt voor het trekken van conclusies per onafhankelijke variabele. De conclusies betreffen allereerst samenhang tussen de waarden van elk van de onafhankelijke variabelen en de waarden van de afhankelijke variabele. Voorts wordt nagegaan in hoeverre deze conclusies in overeenstemming zijn met eerdere literatuur.

Een samenvatting sluit het hoofdstuk af.

9.1 De case-ordered predictor-outcome matrix

In het onderzoek 'Rijkswegen en ruimtelijke ordening' trachten we een antwoord te vinden op de vraag welke factoren planologische inpassing van rijkswegetracés door gemeenten bepalen (d.w.z. bevorderen of belemmeren). Na de keuze voor de case-studie als onderzoeksontwerp, kwam de keuze voor een analyse-techniek binnen dat ontwerp. Gekozen is voor Miles en Hubermans techniek van de 'case-ordered predictor-outcome matrix' (vgl. daarover par. 5.2). In deze paragraaf wordt die matrix (ofwel: verzamelstaat) 'gebouwd'. Bij het bouwen van de matrix volgen we zoveel als mogelijk de adviezen van Miles en Huberman (1994: 213 e.v.). Datzelfde geldt trouwens voor het trekken van conclusies op basis van de matrix.

De uiteindelijke case-ordered predictor-outcome matrix zal het uitgangspunt vormen voor het trekken van een aantal conclusies. Voor het zover is moet de matrix eerst in een aantal stappen worden gebouwd. De uiteindelijke case-ordered predictor-outcome matrix is het resultaat van een aantal bewerkingen van verzamelstaten met case-gegevens. In deze paragraaf worden die bewerkingen weergegeven.

Samenvoeging van de verzamelstaten per tracé

Het startpunt bestaat uit het bijeenvoegen van de verzamelstaten die reeds in de hoofdstukken 6, 7 en 8 waren opgenomen. De verzamelstaten uit die hoofdstukken bevatten een weergave van de scores van de cases op de variabelen per tracé. De samenvoeging van die verzamelstaten levert een nieuwe verzamelstaat op: 'Verzamelstaat van alle cases: cases ongeordend' (figuur 13).

Bewerking 1

De verzamelstaat met alle ongeordende cases (figuur 13) bewerken we door de cases te ordenen naar de waarde van de afhankelijke variabele 'planologische inpassing'. Deze bewerking voeren we uit omdat we immers geïnteresseerd zijn in de vraag welke factoren planologische inpassing bepalen. We ordenen de cases dus naar de waarde van de afhankelijke variabele.

Omdat deze variabele twee waarden kent ('wel' en 'geen'), wordt de verzamelstaat als het ware in tweeën verdeeld: cases waarbij wel en cases waarbij niet van planologische inpassing sprake is. Het resultaat is een nieuwe verzamelstaat: de 'Verzamelstaat van alle cases, geordend naar planologische inpassing' (figuur 14).

Bewerking 2

We gaan verder met bewerken. De tweede bewerking bestaat uit het ecarteren van een aantal 'oude' cases.

De cases uit figuur 14 beslaan een periode tussen 1966 en 1999: de oudste case is 'Randbebouwing Groenoord' van de gemeente Schiedam (1966), de jongste case is 'Noordelijke Randweg Haagse Regio' van de gemeente Wassenaar (1999). Uit deze periode zijn er drie cases waarvoor geldt dat de geïnterviewde gemeente-ambtenaren zelf aangeven dat van een weloverwogen planologische besluitvorming met betrekking tot de rijksweg door de gemeente eigenlijk geen sprake was. Voor deze cases geldt, volgens de geïnterviewden, dat ten tijde van de planologische besluitvorming de rijksweg voor de gemeenten een gegeven was. De bestuurscultuur in die gemeenten op die momenten was volgens geïnterviewden een van: "Als Rijkswaterstaat vroeg het tracé op te nemen in het bestemmingsplan, dan deed je dat". De cases waar het hier om gaat zijn: 'Buitengebied' (1971) in de gemeente Schipluiden, 'Randbebouwing Groenoord' (1966) gemeente Schiedam en 'Woudhoek-Zuid' (1971) eveneens in de gemeente Schiedam.

Deze cases vinden we aan het begin van de periode die het onderzoek beslaat. Onze bevindingen op dit punt corresponderen met die van Huberts. Voor hem is het jaar 1975 het kantelpunt waarin in het monopolie van Rijkswaterstaat wordt doorbroken. Voor de periode na 1975 geldt dat "De lagere overheden opereerden met meer durf en deskundigheid dan voorheen en ontwikkelden zich tot serieuze onderhandelingspartners van de rijksoverheid. Het rijksbeleid werd door lagere overheden minder vanzelfsprekend aan-

Figuur 13 Verzamelstaat van alle cases: cases ongeordend

	Verkeers- sondige breuk	Verkeers- ongeluk & overval	Verkeers- manschare- schade	Verkeers- infractie over- sleut	Verkeers- beleg bij toeslag	Aankomst voort- zette	Aankomst tegen verkeers- regel	Belemme- ring aan gemeente	Belemme- ring aan gemeente
Rijswijk	groot	klein	geen	wel	nvt	voordelig	krachtig	geen	wel
Schiedam	geen	geen	geen	nvt	geen	geen	geen	geen	geen
Schiedam 1	geen	geen	geen	nvt	neutraal	geen	geen	geen	wel
Schiedam 2	geen	geen	geen	wel	neutraal	geen	krachtig	groot	wel
Schiedam 3	geen	klein	geen	nvt	neutraal	geen	krachtig	groot	wel
Schiedam 4	geen	geen	geen	nvt	neutraal	geen	geen	geen	geen
Leidschendam 1	groot	klein	geen	nvt	neutraal	geen	geen	groot	wel
Leidschendam 2	groot	klein	geen	nvt	gevoelig	geen	geen	geen	wel
Voorburg 1	geen	groot	geen	geen	neutraal	geen	krachtig	groot	geen
Voorburg 2	geen	geen	geen	nvt	neutraal	geen	geen	groot	wel
Voorburg 3	geen	klein	geen	wel	neutraal	geen	krachtig	groot	wel
Voorburg 4	geen	geen	geen	wel	neutraal	geen	gevoelig	groot	wel
Den Haag 1	klein	klein	geen	nvt	neutraal	geen	gevoelig	geen	geen
Den Haag 2	groot	klein	geen	geen	gevoelig	geen	krachtig	geen	wel
Leiden	klein	klein	geen	nvt	neutraal	geen	krachtig	geen	geen
Voorburg 5	geen	geen	geen	nvt	gevoelig	geen	krachtig	geen	geen

De namen van de gemeenten in deze tabel verwijzen naar cases binnen deze gemeente. Wanneer een gemeente meer cases levert, zijn deze afzonderlijk genummerd. De nummers achter de gemeenten verwijzen naar de volgende cases: Schiedam 1: Randbebouwing Groenord (1966), Schiedam 2: Woudhoek-Zuid (1971), Schiedam 3: Woudhoek-Noord (1977), Schiedam 4: Plan in Hoofdzaken (1953) (1974-1993), Leidschendam 1: Heuvelpark (1989), Leidschendam 2: Noordelijke Randweg, gedeelte Leidschendam (1996), Voorburg 1: Gezamenlijke plannen Voorburg (1975-1995) (Plan 1934 (1934), Bebouwingsverordening 1940 (1940), Binnen- en Bovenveenvolder I en II (1952)), Voorburg 2: Essensteijn (1982), Voorburg 3: Sijwende (1996), Den Haag 1: Plan Mariahoeve (1957) (1986-1988), Den Haag 2: Noordelijke Randweg, gedeelte Mariahoeve/Marlot (1997).
NB: Staant achter de titel van het bestemmingsplan (de case in dit onderzoek) meerdere jaartallen, dan hebben de waarden van de variabelen betrekking op de laatst genoemde jaartallen.

vaard en de gemeenten en provincie wisten meer concessies af te dwingen" (Huberts, 1988: 270).

Het ontbreken van een 'eigen' planologische besluitvorming over de rijksweg leidt ons tot een bewerking van figuur 14. De bewerking bestaat er uit dat we de drie hierboven genoemde cases ecarteren³⁴. Dit resulteert in een nieuwe matrix: de 'Verzamelstaat van cases vanaf 1972, geordend naar planologische inpassing' (figuur 15).

Bestuurlijke druk op de gemeente

De 'Verzamelstaat van cases vanaf 1972, geordend naar planologische inpassing' (figuur 15) biedt de gelegenheid voor een analyse van de factor 'bestuurlijke druk op de gemeente'. We zien in de figuur dat er geen samenhang is tussen de waarden van de variabelen 'bestuurlijke druk op gemeente' en 'planologische inpassing'. De waarden 'geen' en 'groot' van variabele 'bestuurlijke druk op gemeente' zijn verspreid over zowel cases waarbij de weg planologisch werd ingepast, als cases waarbij de weg niet planologisch werd ingepast. Een eerste (algemene) conclusie die we kunnen trekken is dat grote bestuurlijke druk geen planologische inpassing garandeert.

Het is interessant om te zoeken naar een verklaring voor het verschil tussen de gevallen waarin grote bestuurlijke druk wel leidde tot planologische inpassing en gevallen waarin zulke druk niet leidde tot planologische inpassing. Grote bestuurlijke druk bestaat uit aanwijzingen, dreiging daarmee of dreiging met onthouding van goedkeuring van het bestemmingsplan door Gedeputeerde Staten (vgl. de operationalisering in par. 5.7). Op basis van de case-beschrijvingen komen wij tot de volgende drieledige conclusie:

- (1) Grote bestuurlijke druk leidt tot planologische inpassing als die druk geschiedt in de vorm van dreiging van onthouding van goedkeuring van een bestemmingsplan door Gedeputeerde Staten, mits het gaat om een bestemmingsplan met een voor de gemeente belangrijk bouwproject;
- (2) Grote bestuurlijke druk leidt tot planologische inpassing als die druk geschiedt in de vorm van een aanwijzing of dreiging met een aanwijzing, mits de gemeente van mening is dat er geen ruimte is voor verder 'verzet';
- (3) Grote bestuurlijke druk in de vorm van dreiging met een aanwijzing leidt niet tot planologische inpassing, als de gemeente van mening is dat er nog ruimte is voor verder 'verzet'.

Elke deel van deze conclusie kan aan de hand van de cases als volgt worden onderbouwd.

³⁴ De constatering dat in de onderzochte cases van vóór 1972 'eigen' gemeentelijke planologische besluitvorming ontbreekt, wil niet zeggen dat vóór dat jaartal *altijd* door gemeenten werd meegewerkt 'omdat dat werd gevraagd'. Zo ontstond in 1966 over Rijksweg 14 een harde strijd tussen Wassenaar en Rijkswaterstaat met betrekking tot het zogeheten sterknooppunt op Wassenaars grondgebied. In 1971 ontstond grote onenigheid tussen alweer Wassenaar en Rijkswaterstaat, nu met betrekking tot Rijksweg 11, in casu de aansluiting van Rijksweg 11 op Rijksweg 44.

Figuur 14 Verzamelstaat van alle cases, geordend naar planologische inpassing

Verkeerslandig belang	Planologische inpassing (aanpak, wijze & jaartallen)	Anger voor planologische inpassing	Realistische informatie-eisen	Compartimentatie (inrichting)	Beoormetering bij inpassing	Afwezigheid voor aanleg	Mede-gevoel voor aanleg	Beoormetering voor aanleg	Planologische inpassing
groot	klein	geen	wel	nvt	voordelig	krachtig	krachtig	geen	wel
geen	geen	geeft	nvt	nvt	negatief	geen	geeft	geen	wel
geen	geen	geen	nvt	nvt	neutraal	geen	geen	geen	wel
geen	geen	geen	nvt	nvt	neutraal	geen	geen	geen	wel
geen	klein	geen	wel	nvt	neutraal	geen	krachtig	groot	wel
groot	klein	geen	nvt	nvt	voordelig	geen	geen	geen	wel
groot	klein	geen	nvt	nvt	neutraal	geen	geen	groot	wel
geen	nvt	geen	nvt	nvt	neutraal	geen	krachtig	groot	wel
geen	klein	geen	wel	wel	neutraal	geen	krachtig	groot	wel
klein	klein	geen	wel	nvt	neutraal	geen	krachtig	groot	wel
groot	groot	geen	wel	wel	voordelig	zwak	krachtig	geen	wel
klein	klein	geen	nvt	nvt	neutraal	zwak	krachtig	geen	wel
geen	groot	geen	nvt	nvt	neutraal	zwak	krachtig	groot	geen
geen	geen	geen	geen	nvt	neutraal	geen	krachtig	groot	geen
klein	klein	geen	nvt	nvt	neutraal	zwak	zwak	geen	geen
groot	groot	geen	nvt	nvt	neutraal	zwak	krachtig	geen	geen

De namen van de gemeenten in deze tabel verwijzen naar cases binnen deze gemeente. Wanneer een gemeente meer cases levert, zijn deze afzonderlijk genummerd. De nummers achter de gemeenten verwijzen naar de volgende cases: Schiedam 1: Randbebouwing Groenoord (1966), Schiedam 2: Woudhoek-Zuid (1971), Schiedam 3: Woudhoek-Noord (1977), Schiedam 4: Plan in Hoofdzaak (1953), Leidschendam 1: Heuvelpark (1989), Leidschendam 2: Noordelijke Randweg, gedeelte Leidschendam (1996), Voorburg 1: Gezamenlijke plannen Voorburg (1975-1995) (Plan 1934 (1934), Bebouwingsverordening 1940 (1940), Binnen- en Bovenveenpolder I en II (1952)), Voorburg 2: Essensteijn (1982), Voorburg 3: Sijtwende (1996), Den Haag 1: Plan Mariahoeve (1957) (1986-1988), Den Haag 2: Noordelijke Randweg, gedeelte Mariahoeve/Marlot (1997).

NB: Staan achter de titel van het bestemmingsplan (de case in dit onderzoek) meerdere jaartallen, dan hebben de waarden van de variabelen betrekking op de laatst genoemde jaartallen.

Ad (1). Om de voor haar erg belangrijke woningbouwplannen doorgang te laten vinden moest Schiedam in case 'Schiedam 3' wel akkoord gaan met de weg in het bestemmingsplan. De geplande weg grenst aan de nieuwbouwlocatie. Er dreigde onthouding van goedkeuring door de provincie als de weg er niet in was opgenomen.

In case 'Voorburg 2' speelde een soortgelijke situatie. Alhoewel de gemeente absoluut afkering was van de weg, was ze wel gedwongen de weg in haar bestemmingsplan op te nemen. De provincie dreigde anders goedkeuring aan het plan, dat diende voor de bouw van een deel van de wijk Essensteijn, te onthouden. Ook hier grenst de weg aan de nieuwbouwlocatie voor de woningen.

Ad (2). In case 'Voorburg 3' was (na vele dreigingen) uiteindelijk in 1995 een aanwijzing gegeven. Na de wetswijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in 1994 was geen beroep meer mogelijk tegen aanwijzingen. Provincie en rijk waren eensgezind in hun voornemen de planologische inpassing van de Verlengde Landscheidingsweg desnoods af te dwingen. In 1994 was het belangrijke akkoord tussen minister van Verkeer en Waterstaat, provincie en gemeente Den Haag gesloten. Onder deze omstandigheden was er voor Voorburg eigenlijk geen ruimte meer om verzet te bieden.

In case 'Wassenaar' had de gemeente in de loop der jaren al veel van haar eisen 'binnen-gehaald'. Na de aanwijzing tegen Voorburg was Wassenaar de laatste gemeente die nog haar bestemmingsplan moest aanpassen aan de komst van de Verlengde Landscheidingsweg. Onderzoek wees uit dat voor een tunnelbak-alternatief geen financiering kon worden gevonden. De gemeente kreeg voordat haar bestemmingsplan voor de tweede maal in de raad kwam een telefonische dreiging met een aanwijzing. Onder deze omstandigheden zag Wassenaar geen ruimte meer voor ophouding van de besluitvorming.

Ad (3). Schiedam ziet in case 'Schiedam 4' nog voldoende (politieke) ruimte om niet in te gaan op de (herhaalde) dreigingen met een aanwijzing. Alhoewel een exacte uitspraak op dit punt niet mogelijk is, lijkt het er op dat wethouder Zijdeveld zich sterk voelt door (eventuele) mobilisatie van de publieke opinie. Vergelijk zijn uitspraak (par. 6.6): "Ik heb staan lachen en gezegd: ga je gang, maar realiseer je wel dat dit dan niet wordt uitgevochten bij de Raad van State, maar voor het oog van de NOS-camera's".

Voorburg ziet in case 'Voorburg 1' ook nog voldoende (juridische) ruimte om niet in te hoeven gaan op de herhaalde dreigingen met een aanwijzing. De reactie van wethouder Wijnants (vgl. par. 7.5): "We hebben het ministerie gezegd dat als ze tot een aanwijzing wil overgaan, (ze) dat vooral moet doen". Wijnants verklaart verder in een (telefonisch) interview: "Ik was niet onder de indruk van de dreigingen met aanwijzingen in de periode 1975-1995. Er waren zoveel wisselingen in argumenten van de hogere overheden dat een aanwijzing nooit stand zou houden in een beroepszaak". De hogere overheden waren volgens Wijnants ook slecht georganiseerd: "Bij wijze van spreken kreeg je 22 november een brief, dat de weg uiterlijk 15 december in het plan moest staan. Deed je dat niet, dan hoorde je vervolgens een jaar niets".

Uit de drieledige conclusie hierboven blijkt dat 'grote' bestuurlijke druk niet altijd als 'groot' wordt ervaren door de betreffende gemeenten. Formeel gezien 'grote' bestuurlijke druk wordt in de gemeentelijke praktijk verschillend gevoeld. Er zijn gevallen waarin formeel gezien grote bestuurlijke druk ook daadwerkelijk als groot wordt ervaren. Zo

Figuur 15 Verzamelstaat van cases vanaf 1972, geordend naar planologische inpassing

	Verkeers- aandacht groot- beleg	Aanpak planologische claim	Beleids- aandacht groot- beleg	Commissie aanpak planologische claim	Beleids- aandacht groot- beleg	Beleids- aandacht groot- beleg	Beleids- aandacht groot- beleg	Beleids- aandacht groot- beleg
Rijswijk	groot	klein	geen	nvt	voortelig	krachtig	geen	wel
Schiedam 3	geen	klein	geen	nvt	neutraal	krachtig	groot	wel
Leidschendam 1	groot	klein	geen	nvt	neutraal	geen	geen	wel
Leidschendam 2	groot	klein	geen	nvt	voortelig	geen	geen	wel
Voorburg 2	geen	groot	geen	nvt	neutraal	geen	groot	wel
Voorburg 3	geen	klein	geen	wel	neutraal	krachtig	groot	wel
Wassenaar	klein	groot	geen	wel	neutraal	krachtig	groot	wel
Den Haag 2	groot	groot	geen	nvt	voortelig	krachtig	geen	wel
Leiden	klein	klein	geen	nvt	neutraal	krachtig	geen	geen
Schiedam 4	geen	groot	geen	nvt	neutraal	krachtig	groot	geen
Voorburg 1	geen	groot	geen	nvt	neutraal	krachtig	groot	geen
Den Haag 1	klein	klein	geen	nvt	neutraal	krachtig	geen	geen
Voorshoten	geen	groot	geen	nvt	nadielig	krachtig	geen	geen

De namen van de gemeenten in deze tabel verwijzen naar cases binnen deze gemeente. Wanneer een gemeente meer cases levert, zijn deze afzonderlijk genummerd. De nummers achter de gemeenten verwijzen naar de volgende cases: Schiedam 3: Woudhoek-Noord (1977), Schiedam 4: Plan in Hoofdzaken (1953) (1974-1993), Leidschendam 1: Heuvelpark (1989), Leidschendam 2: Noordelijke Randweg, gedeelte Leidschendam (1996), Voorburg 1: Gezamenlijke plannen Voorburg (1975-1995) (Plan 1934 (1934), Bebouwingsverordening 1940 (1940), Binnen- en Bovenveerpolder I en II (1952)), Voorburg 2: Essensteijn (1982), Voorburg 3: Sijtwende (1996), Den Haag 1: Plan Mariahoeve (1957) (1986-1988), Den Haag 2: Noordelijke Randweg, gedeelte Mariahoeve/Marlot (1997). NB: Staan achter de titel van het bestemmingsplan (de case in dit onderzoek) meerdere jaartallen, dan hebben de waarden van de variabelen betrekking op de laatst genoemde jaartallen.

verklaart een geïnterviewde in case 'Voorburg 4' dat de gegeven aanwijzing inderdaad als grote druk werd ervaren.

De uitlatingen van de wethouders in de hierboven genoemde cases 'Schiedam 4' en 'Voorburg 1' zijn daarentegen voorbeelden van formeel-gezien 'grote' bestuurlijke druk, die echter 'materieel' niet als zodanig wordt ervaren.

In case 'Wassenaar' is de formeel-gezien 'grote' bestuurlijke druk zelfs door de gemeente gewenst. De geïnterviewde geeft te kennen dat de dreiging met een aanwijzing door de lokale politiek als een "welkom mededeling" werd gezien: "Nu kon duidelijkheid worden gegeven naar de eigen burgers - de tijd is voorbij en we moeten nu als gemeentelijke politiek een besluit nemen" (vgl. par. 7.6). Dit raakt wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een "fallacy of composition" noemt: het probleem waarbij lokale politici tegen hun eigen achterban in rijksbeleid moeten uitvoeren (WRR 1998: 147, 149, 159). De dreiging met aanwijzing maakt het voor de lokale politici in de case 'Wassenaar' gemakkelijker om het rijksbeleid uit te voeren.

Bewerking 3

Na de analyse van de factor 'bestuurlijke druk op de gemeente', is het tijd voor een laatste bewerking. De verzameling cases (in figuur 15) waarbij 'wel' planologische inpassing heeft plaatsgevonden, bestaat (als het om bestuurlijke druk gaat) uit twee groepen. Bij de ene groep is op de gemeenten grote bestuurlijke druk uitgeoefend (de variabele 'bestuurlijke druk op gemeente' heeft de waarde 'groot'). De druk bestaat uit aanwijzingen, dreiging daarmee of dreiging met onthouding van goedkeuring van het bestemmingsplan door Gedeputeerde Staten. Bij de andere groep is op de gemeenten geen bestuurlijke druk uitgeoefend (de variabele 'bestuurlijke druk op gemeente' heeft de waarde 'geen'). Met andere woorden: soms werd planologische inpassing voorafgegaan door grote bestuurlijke druk. Planologische inpassing kunnen we dus niet zomaar gelijkstellen met *vrijwillige planologische inpassing*.

In dit onderzoek zijn we echter juist geïnteresseerd in de vraag wat gemeenten *vrijwillig* doet meewerken en wat gemeenten doet tegenwerken (vgl. ook par. 1.5). We moeten daarvoor de cases ordenen naar *vrijwillige planologische inpassing*. Een bewerking (van figuur 15) die we daarom uitvoeren is dat we de cases ordenen naar de waarde van een 'nieuwe' variabele: 'vrijwillige planologische inpassing'. Deze variabele bestaat uit een combinatie van de variabelen 'bestuurlijke druk op gemeente' en 'planologische inpassing'. De nieuwe variabele kan twee waarden aannemen: 'wel' en 'geen'.

Alle cases waarbij de weg weliswaar planologisch is ingepast (variabele 'planologische inpassing' waarde 'wel'), maar waarbij dit onder grote bestuurlijke druk is gebeurd (variabele 'bestuurlijke druk op gemeente' waarde 'groot'), verkrijgen op de variabele 'vrijwillige planologische inpassing' de waarde 'geen'. Met andere woorden: waar grote bestuurlijke druk is uitgeoefend is geen sprake van *vrijwillige planologische inpassing*.

De cases waarbij de weg planologisch is ingepast (variabele 'planologische inpassing' waarde 'wel'), terwijl er geen bestuurlijke druk op de gemeente is uitgeoefend (variabele 'bestuurlijke druk op gemeente' waarde 'geen'), verkrijgen op de variabele 'vrijwillige planologische inpassing' de waarde 'wel'.

De cases die op de variabele 'planologische inpassing' de waarde 'geen' hebben, houden op de variabele 'vrijwillige planologische inpassing' de waarde 'geen'.

Het resultaat van deze bewerking is een nieuwe matrix: de 'Verzamelstaat van alle cases, geordend naar vrijwillige planologische inpassing' (figuur 16). Dit is de *case-ordered predictor-outcome matrix*, waarmee we de vraagstelling van ons onderzoek verder beantwoorden.

De verzameling cases met de waarde 'geen' op de variabele 'vrijwillige planologische inpassing' bestaat nu dus uit twee subgroepen: een groep waarbij planologische inpassing achterwege is gebleven en een groep waarbij onder grote bestuurlijke druk de weg planologisch is ingepast.

9.2 Conclusies per onafhankelijke variabele

In deze paragraaf worden conclusies getrokken per onafhankelijke variabele. Dat geschiedt aan de hand van de case-ordered predictor-outcome matrix (figuur 16). De conclusies hebben allereerst betrekking op samenhang tussen de waarden van de betreffende onafhankelijke variabele en waarden van de afhankelijke variabele 'vrijwillige planologische inpassing'. Daarnaast is er ruimte voor andere conclusies over de betreffende onafhankelijke variabele. Tenslotte wordt per onafhankelijke variabele de literatuur betrokken die (in hoofdstuk 4) als bron heeft gediend om de betreffende variabele in het onderzoek te betrekken.

Verkeerskundig belang

Er is een duidelijke samenhang tussen de waarden van de variabele 'verkeerskundig belang' en de waarden van de variabele 'vrijwillige planologische inpassing'. In alle cases waarbij het verkeerskundig belang 'groot' is, is 'wel' vrijwillig planologisch ingepast. In alle cases waarbij er helemaal geen of een 'klein' verkeerskundig belang is, vond 'geen' vrijwillige planologische inpassing plaats.

Deze bevinding is in overeenstemming met de in hoofdstuk 4 besproken literatuur (Balckenstein, 1974; Duenk en Hobma, 1987; VNG/SGBO, 1987; MV&W en MVRM, 1993, vgl. par. 4.2).

Aantasting van landschappelijke en milieuwaarden

Er is over het geheel genomen geen duidelijke samenhang tussen de waarden van de variabele 'aantasting landschappelijke en milieuwaarden' en de waarden van variabele 'vrijwillige planologische inpassing': de waarden 'klein' en 'groot' van variabele 'aantasting van landschappelijke en milieuwaarden' vinden we verspreid over zowel cases waarin 'wel' als 'geen' vrijwillige planologische inpassing plaatsvond.

Opvallend is dat in geen enkele case van figuur 16 de waarde 'geen' van de variabele 'aantasting van landschappelijke en milieuwaarden' voorkomt. Een conclusie die we dus

Figuur 16 Verzamelstaat van cases vanaf 1972, geordend naar vrijwillige planologische inpassing

	aanpak	aanpak	aanpak	aanpak	aanpak	aanpak	aanpak	aanpak	aanpak	aanpak	aanpak	aanpak	aanpak
Rijswijk	groot	klein	geen	wel	nvt	voordelig	krachtig	krachtig	krachtig	wel			
Leidschendam 2	groot	klein	geen	nvt	nvt	voordelig	geen	geen	geen	wel			
Schiedam 3	geen	klein	geen	wel	nvt	neutraal	geen	geen	krachtig	geen			
Voorburg 1	geen	groot	geen	geen	nvt	neutraal	geen	geen	krachtig	geen			
Voorburg 3	geen	klein	geen	wel	wel	neutraal	geen	geen	krachtig	geen			
Den Haag 1	klein	klein	geen	nvt	nvt	neutraal	zwak	zwak	zwak	geen			
Voorschoten	geen	groot	geen	nvt	nvt	nadelig	zwak	zwak	krachtig	geen			

De namen van de gemeenten in deze tabel verwijzen naar cases binnen deze gemeente. Wanneer een gemeente meer cases levert, zijn deze afzonderlijk genummerd. De nummers achter de gemeenten verwijzen naar de volgende cases: Schiedam 3: Woudhoek-Noord (1977), Schiedam 4: Plan in Hoofdzaken (1953) (1974-1993), Leidschendam 1: Heuvelpark (1989), Leidschendam 2: Noordelijke Randweg, gedeelte Leidschendam (1996), Voorburg 1: Gezamenlijke plannen Voorburg (1975-1995) (Plan 1934 (1934), Bebouwingsverordening 1940 (1940), Binnen- en Bovenveerpolder I en II (1952)), Voorburg 2: Essensteijn (1982), Voorburg 3: Sijtwende (1996), Den Haag 1: Plan Mariahoeve (1957) (1986-1988), Den Haag 2: Noordelijke Randweg, gedeelte Mariahoeve/Marlot (1997). NB: Staan achter de titel van het bestemmingsplan (de case in dit onderzoek) meerdere jaartallen, dan hebben de waarden van de variabelen betrekking op de laatste genoemde jaartallen.

kunnen trekken is dat aanleg van een rijksweg altijd, naar mening van de onderzochte gemeenten, landschaps- en milieuschade met zich brengt. Dat geldt zelfs voor een tracé in een tunnel (case 'Voorburg 3': Sijtwende).

In eerdere literatuur zijn geen specifieke uitspraken gevonden over samenhang tussen aantasting van landschappelijke en milieuwaarden en planologische inpassing (vgl. de conclusies van par. 4.2).

Angst voor (plan)schadeclaims

In geen enkel geval had een gemeente angst voor (plan)schadeclaims. Er is dus geen variatie in de waarden van deze variabele. We kunnen daarom geen uitspraak doen over samenhang tussen de waarden van deze variabele en de waarden van de variabele 'vrijwillige planologische inpassing'. Een andere (qua reikwijdte beperkte) conclusie kunnen we wel trekken: het ontbreken van angst voor planschadeclaims garandeert geen vrijwillige planologische inpassing.

Meer informatie kunnen we verkrijgen door naar specifieke verklaringen (voor het ontbreken van de angst bij gemeenten) in de cases te kijken. In een geval zijn bijna alle gronden in eigendom van de gemeente ('Rijswijk Zuid'). In twee gevallen stelt de gemeente zich zeer duidelijk tégen de weg op en heeft ze dus geen planschadeclaims te verwachten ('Voorburg 1' en 'Voorschoten'). In een geval is er praktisch geen bestaande bebouwing in de omgeving ('Voorburg 2'). In drie gevallen geeft de gemeente te kennen dat er al tientallen jaren over de weg wordt gesproken en hij daarom voor burgers voorzienbaar is ('Voorburg 3', 'Den Haag 2' en 'Leiden'). In twee gevallen is tussen de gemeente en Rijkswaterstaat de afspraak gemaakt dat, op het moment dat er claims zouden komen, Rijkswaterstaat betaalt ('Wassenaar' en 'Den Haag 2').

In twee eerdere publicaties werd uitdrukkelijk angst voor planschadeclaims genoemd als factor voor planologisch tegenwerken door gemeenten (VNG/SGBO, 1987 en Edens, 1992, vgl. par. 4.2). Zoals gezegd kunnen wij er geen uitspraak over doen.

Realisatie van specifieke infrastructurele eisen

Er is op het eerste gezicht geen duidelijke samenhang tussen de waarden van de variabele 'realisatie infrastructurele eisen' en de waarden van de variabele 'vrijwillige planologische inpassing'. Zowel in cases waarbij vrijwillige planologische inpassing plaatsvond, als in cases waarbij geen vrijwillige planologische inpassing plaatsvond, vinden we dat infrastructurele eisen van de betreffende gemeenten 'wel' (naar de mening van die gemeenten) werden gerealiseerd.

In een drietal cases waarin 'wel' realisatie van infrastructurele eisen plaatsvond, heeft 'geen' vrijwillige planologische inpassing plaatsgevonden ('Schiedam 3', 'Voorburg 3' en 'Wassenaar'). Onze observatie is dat we in deze gevallen te maken hebben met een versturende werking van de factor 'bestuurlijke druk'. In de drie genoemde cases heeft de variabele 'realisatie van infrastructurele eisen' de waarde 'wel' aangenomen onder invloed van maximale bestuurlijke druk. Uit de 'Verzamelstaat van cases vanaf 1972, ge-

ordend naar planologische inpassing' (figuur 15) kunnen we afleiden dat bij deze drie cases de bestuurlijke druk 'groot' is geweest. Onder die omstandigheden (die hieronder per case zullen worden toegelicht) zijn naar onze mening de betreffende gemeenten akkoord gegaan met het maximale aan infrastructurele eisen dat ze nog konden 'binnenhalen'. Eigenlijk hadden ze nog meer willen binnenhalen of de weg helemaal niet gewild. De drie gemeenten waren echter niet meer in de positie om nog meer of langer eisen te stellen. Voor een toelichting hierop grijpen we gedeeltelijk terug op de analyse van de factor 'bestuurlijke druk op de gemeente' (par. 9.1).

- (a) Schiedam moest in case 'Schiedam 3' wel akkoord gaan met de weg in het bestemmingsplan (onder realisatie van een aantal infrastructurele eisen), omdat anders haar erg belangrijke woningbouwplannen geen doorgang konden vinden. Er dreigde immers onthouding van goedkeuring door de provincie als de weg niet in het bestemmingsplan zou worden opgenomen.
- (b) Voorburg had in case 'Voorburg 3' te maken met een aanwijzing die was gegeven. Volgens een geïnterviewde speelde bovendien mee dat na de wetwijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1994 tegen aanwijzingen geen beroep meer mogelijk was.
- (c) Wassenaar had al belangrijke eisen binnengehaald en was bovendien de laatste gemeente die nog haar bestemmingsplan moest aanpassen aan de komst van de Verlengde Landscheidingsweg. De gemeente kreeg voordat haar bestemmingsplan voor de tweede maal in de raad kwam een telefonische dreiging met een aanwijzing. De drie gemeenten zaten volgens onze observatie bij deze cases 'in de klem' en gingen door druk gedwongen akkoord met het maximale aan infrastructurele eisen dat nog haalbaar was.

In de andere drie gevallen met grote bestuurlijke druk (vgl. figuur 15) meenden de betreffende gemeenten kennelijk zich nog wel te kunnen veroorloven om óf geen infrastructurele eisen te stellen (omdat men de weg helemaal niet wilde) ('Voorburg 2' en 'Schiedam 4'), óf zeer vergaande infrastructurele eisen te stellen ('Voorburg 1').

Kan de verstorende werking van de factor 'bestuurlijke druk' worden uitgeschakeld? Jawel; daartoe verwijderen we eenvoudigweg een aantal cases. We verwijderen uit de kolom 'realisatie van infrastructurele eisen' de zes cases waarin grote bestuurlijke druk werd uitgeoefend ('Schiedam 3', 'Schiedam 4', 'Voorburg 1', 'Voorburg 2', 'Voorburg 3' en 'Wassenaar'). Daarmee is de verstorende werking van de waarde 'groot' van factor 'bestuurlijke druk' uitgeschakeld. We houden dan zeven cases over. In drie daarvan worden geen infrastructurele eisen gesteld omdat de gemeente de weg helemaal niet wil en dus ook geen infrastructurele eisen wil stellen ('Den Haag 1', 'Leiden' en 'Voor-schoten'). In deze gevallen werd niet vrijwillig overgegaan tot planologische inpassing. In twee gevallen worden geen infrastructurele eisen gesteld omdat de gemeente tevreden was met het ontwerp van Rijkswaterstaat ('Leidschendam 1' en 'Leidschendam 2'). In die gevallen wordt het tracé wel vrijwillig planologisch ingepast. In twee gevallen worden infrastructurele eisen gesteld en door Rijkswaterstaat gerealiseerd ('Rijswijk' en 'Den Haag 2'). In die gevallen wordt het tracé eveneens vrijwillig planologisch ingepast. Na uitschakeling van de verstorende werking van (de waarde 'groot' van) de factor 'bestuurlijke druk' concluderen we voorzichtig dat er samenhang is tussen de waarden van

de variabelen 'realisatie van infrastructurele eisen' en 'vrijwillige planologische inpassing'. Onze voorzichtigheid heeft te maken met het geringe aantal gevallen dat we overhouden na verwijdering van de zes gevallen met 'grote' bestuurlijke druk. In alle gevallen waarin gestelde infrastructurele eisen zijn gerealiseerd is vrijwillig planologisch ingepast. In alle gevallen waarin geen infrastructurele eisen zijn gesteld omdat de gemeente tevreden is met het ontwerp van Rijkswaterstaat is eveneens vrijwillig planologisch ingepast. In alle gevallen waarin geen infrastructurele eisen zijn gesteld omdat de gemeente de weg helemaal niet wil (en dus ook niet over uitvoeringsmodaliteiten wil praten) is vrijwillige planologische inpassing achterwege gebleven.

Onze (voorzichtige) conclusie over samenhang tussen de waarden van de variabelen 'realisatie van infrastructurele eisen' en 'vrijwillige planologische inpassing' is in overeenstemming met eerdere literatuur (Duenk en Hobma, 1987 en Edens, 1992).

Compensatie voor gemeentelijke kosten, in het bijzonder voor aanpassing van het gemeentelijk wegennet

De kolom 'compensatie voor gemeentelijke kosten' kent weinig variatie: slechts drie maal is de waarde anders dan 'niet van toepassing'. We kunnen daarom alleen een voorzichtige conclusie trekken. Onze conclusie is dat er geen samenhang is tussen de waarden van de variabele 'compensatie voor gemeentelijke kosten' en de variabele 'vrijwillige planologische inpassing'. De waarde 'wel' van variabele 'compensatie voor gemeentelijke kosten' komen we zowel tegen in cases waarbij wel vrijwillig planologisch is ingepast, als in cases waarin niet vrijwillig planologisch is ingepast.

Nadere analyse van de tien cases met de waarde 'niet van toepassing' levert een aantal specifieke verklaringen op. In vier cases is geen compensatie voor gemeentelijke kosten gevraagd omdat de betreffende gemeenten de weg niet wilden (en dus ook geen behoefte hadden aan discussie over nevenaspecten als compensatie voor kosten). Het betreft de gevallen 'Schiedam 4', 'Voorburg 1', 'Voorburg 2' en 'Voorschoten'. In een geval geeft de gemeente als verklaring dat ze zelf belang had bij de rijksweg en dus geen compensatie vroeg ('Rijswijk'). In een ander geval gaf de gemeente te kennen dat er geen noodzaak was het gemeentelijk wegennet aan te passen ('Leidschendam 2').

Onze conclusie over het ontbreken van samenhang tussen de waarden van de variabele 'compensatie voor gemeentelijke kosten' en de variabele 'vrijwillige planologische inpassing' is niet in overeenstemming met eerdere literatuur (Duenk en Hobma, 1987 en VNG/SGBO, 1987). In die literatuur werd wel een samenhang verondersteld.

Economisch belang bij de rijksweg

Er is samenhang tussen de waarden van de variabele 'economisch belang bij de rijksweg' en de waarden van de variabele 'vrijwillige planologische inpassing'. In alle gevallen waarin het economisch belang van de gemeente bij de rijksweg 'voordelig' is, is vrijwillig planologisch ingepast. In het geval waarin het economisch belang 'nadelig' was, vond geen vrijwillige planologische inpassing plaats. In alle gevallen (op één na) waarin het economisch belang 'neutraal' was, vond geen vrijwillige planologische inpassing plaats. Onze conclusie dat er samenhang is tussen de variabelen 'economisch belang bij de

rijksweg' en 'vrijwillige planologische inpassing' is in overeenstemming met eerdere literatuur (Balkenstein, 1974 en VNG/SGBO, 1987, vgl. par. 4.2 slot).

Actie(groep) vóór de aanleg van de rijksweg

Er is geen samenhang tussen de waarden van de variabele 'actiegroep vóór aanleg' en de waarden van de variabele 'vrijwillige planologische inpassing'. De waarden 'geen' en 'zwak' van variabele 'actiegroep vóór aanleg' treffen we zowel aan bij cases waarin vrijwillig planologisch werd ingepast, als bij cases waarbij geen vrijwillige planologische inpassing plaatsvond. Slechts in één geval treffen we de waarde 'krachtig' aan. In dat geval vond vrijwillige planologische inpassing plaats.

Opvallend is dat de geïnterviewden van de gemeenten in zeven van de dertien cases te kennen geven dat er géén actiegroep vóór aanleg van de weg actief was. In de zes gevallen dat er wél een actiegroep vóór aanleg actief was, luidt vijf maal het oordeel dat de acties zwak waren. We kunnen dus concluderen dat het georganiseerd bedrijfsleven (Kamers van Koophandel, Bedrijfsverenigingen) zich in de gemeenten (op één geval na) niet tot zwak manifesteert bij de besluitvorming over de aanleg van rijkswegen.

Onze conclusie over het ontbreken van samenhang tussen de waarden van de variabelen 'actiegroep vóór aanleg' en 'vrijwillige planologische inpassing' is niet in overeenstemming met eerdere literatuur. In die literatuur werd wel samenhang verondersteld (De Hoo, 1982; Duenk en Hobma, 1987).

Actie(groep) tegen aanleg van de rijksweg

Er is geen samenhang tussen de waarden van de variabele 'actiegroep tegen aanleg' en de waarden van de variabele 'vrijwillige planologische inpassing'. De waarde 'krachtig' van variabele 'actiegroep tegen aanleg' (die in negen van de dertien gevallen voorkomt) treffen we zowel aan bij gevallen waarin vrijwillig planologisch werd ingepast, als bij gevallen waarin geen vrijwillige planologische inpassing plaatsvond.

Opvallend is dat van de tien gevallen waarin zich een actiegroep tegen de weg manifesteerde, negen maal de geïnterviewden de acties als krachtig waardeerden. Als een actiegroep zich tegen de weg manifesteert, doet ze dat dus (op één geval na) krachtig.

Vergelijken we de variabelen 'actiegroep vóór aanleg' en 'actiegroep tegen aanleg', dan blijkt dat zich veel vaker een actiegroep tégen de weg dan vóór de weg manifesteert (tien tegen zes). Vergelijken we vervolgens de kracht van de actiegroepen, dan blijkt dat de acties van de groepen tegen aanleg in alle gevallen -op één na- als krachtig worden ervaren. De acties van de groepen vóór aanleg worden echter in alle gevallen -op één na- als zwak ervaren. We concluderen derhalve dat actiegroepen tegen de aanleg van een rijksweg zich in de gemeenten veel vaker en veel krachtiger manifesteren dan actiegroepen vóór aanleg. Voor de vrijwillige planologische inpassing van rijkswegen door gemeenten maken deze verschillen echter niet uit. Voor beide variabelen is er geen samenhang tussen de (gemeentelijke) waardering van hun inspanningen en de variabele 'vrijwillige planologische inpassing'.

In de literatuur kwamen we geen eenduidige uitspraak tegen over samenhang tussen acties tegen aanleg van een rijksweg en gemeentelijk planologische medewerking. De Hoo veronderstelt wel een samenhang (De Hoo, 1982). Grimbergen (Grimbergen e.a., 1983) en Duenk en Hobma (1987) lieten echter zien dat georganiseerd en massaal actievoeren tegen de weg geen garantie is voor succesvolle beïnvloeding van het gemeentelijk planologisch gedrag.

Samenvatting

In dit hoofdstuk is, in de lijn van Miles en Huberman, de belangrijke case-ordered predictor-outcome matrix gebouwd. Dat gebeurde stapsgewijs, waarbij telkens een bewerking van de voorafgaande verzamelstaat plaatsvond.

We vonden dat grote bestuurlijke druk onder een aantal voorwaarden leidt tot planologische inpassing van een rijksweg door een gemeente.

Vervolgens is vastgesteld of er samenhang bestaat tussen de waarden van elk van de onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabele 'vrijwillige planologische inpassing'. Er blijkt alleen samenhang te zijn tussen de waarden van de variabelen 'verkeerskundig belang' en 'economisch belang bij de rijksweg' en de waarden van de afhankelijke variabele. Opvallend is dat er geen samenhang is tussen de waarden van de variabelen 'aantasting van landschappelijke en milieuwaarden' en (kracht van een) 'actiegroep tegen aanleg' en de waarden van de afhankelijke variabele.

Nagegaan is hoe onze conclusies over samenhang zich verhouden tot eerdere studies. Daaruit blijkt het volgende. Onze conclusies over de variabelen 'verkeerskundig belang', 'realisatie van specifieke infrastructurele eisen', 'economisch belang bij de rijksweg' zijn in overeenstemming met bestaande literatuur. De conclusies over 'compensatie voor gemeentelijke kosten' en 'actiegroep vóór aanleg' zijn niet in overeenstemming met eerdere literatuur.

Figuur 17 **Samenvatting conclusies over samenhang**

Variabele	Samenhang	Literatuur
Verkeerskundig belang	Ja	Ja
Aantasting landschappelijke en milieuwaarden	Nee	Geen specifieke uitspraken
Angst voor planschadeclaims	Geen uitspraak mogelijk	Ja
Realisatie van specifieke infrastructurele eisen	Ja	Ja
Compensatie voor gemeentelijke kosten	Nee	Ja
Economisch belang bij de rijksweg	Ja	Ja
Actie(groep) vóór aanleg van de rijksweg	Nee	Ja
Actie(groep) tegen aanleg van de rijksweg	Nee	Geen eenduidige uitspraak

Wij vonden geen duidelijke samenhang tussen 'aantasting van landschappelijke en milieuwaarden' en de afhankelijke variabele. In de literatuur vonden we over samenhang tussen deze variabelen geen specifieke uitspraken.

Een uitspraak over samenhang tussen 'angst voor planschadeclaims' en de afhankelijke variabele is op basis van de case-gegevens niet mogelijk. In de literatuur werd wel samenhang genoemd.

Tenslotte vonden we geen samenhang tussen 'actiegroep tegen aanleg' en de afhankelijke variabele. De literatuur is hierover verdeeld.

Overzicht

Na het ordenen, bewerken en analyseren van het empirische materiaal komen we in dit hoofdstuk tenslotte toe aan het antwoord op de vraagstelling van het onderzoek. Welke factoren bepalen, dat wil zeggen bevorderen of belemmeren, planologische inpassing van rijkswegtracés door gemeenten (par. 10.1)? Het onderzoeksmateriaal laat, naast beantwoording van de vraagstelling, nog een aantal andere conclusies toe. Zo worden conclusies getrokken over het *nimby*-gedrag van onderzochte gemeenten (par. 10.2) en over de snelheid van de besluitvorming (par. 10.3).

Op basis van de conclusies van het onderzoek wordt in paragraaf 10.4 een aanbeveling gericht tot de rijksoverheid geformuleerd.

De planologische besluitvorming, die in de cases is onderzocht, vond plaats onder de vigeur van de zogenoemde buitenwettelijke tracéprocedure. In paragraaf 10.5 wordt ingegaan op de vraag wat de betekenis is van de uitkomsten van het onderzoek voor besluitvorming onder de vigeur van de Tracéwet.

Daarop volgend worden in paragraaf 10.6 de onderzoeksuitkomsten in een wat breder kader geplaatst. De vragen die beantwoord worden zijn: welke verschuivingen in regelgeving voor rijksinfrastructuur hebben plaatsgevonden? Welke ervaringen, verwachtingen en politieke ontwikkelingen speelden hierbij een rol?

In de slotparagraaf (par. 10.7) wordt gereflecteerd op enkele methodische kwesties. De 'causaliteit' van onze bevindingen wordt daar besproken. Verder wordt aandacht besteed aan 'verkleving' van variabelen en aan het probleem van de case-contaminatie. Ook wordt in deze paragraaf generalisatie van de onderzoeksresultaten naar andere dan de onderzochte cases besproken.

Het hoofdstuk eindigt met een samenvatting.

10.1 Beantwoording van de vraagstelling: welke factoren bepalen planologische inpassing?

In deze paragraaf komen we tot een beantwoording van de vraagstelling van ons onderzoek. In hoofdstuk 9 (par. 9.1 sectie 'Bewerking 3') kwamen we, naar aanleiding van de analyse van de factor 'bestuurlijke druk op de gemeente' tot een precisering van de

vraagstelling: welke factoren bepalen, dat wil zeggen bevorderen of belemmeren, *vrijwillige planologische inpassing* van rijkswegtracés door gemeenten?

We concluderen (vgl. paragraaf 9.2) dat er alleen samenhang bestaat tussen de waarden van de variabelen 'verkeerskundig belang' en 'economisch belang bij de rijksweg' en de waarden van de afhankelijke variabele 'vrijwillige planologische inpassing'. De factoren 'verkeerskundig belang' en 'economisch belang bij de rijksweg' zijn bepalend voor *vrijwillige planologische inpassing* van rijkswegtracés door Nederlandse gemeenten. De waarden van deze twee variabelen bevorderen of belemmeren *vrijwillige planologische inpassing*. Gemeenten met een groot verkeerskundig belang en voordelig/neutraal economisch belang bij de rijksweg gaan over tot *vrijwillige planologische inpassing*. Gemeenten met een klein/ontbrekend verkeerskundig belang en neutraal/nadelig economisch belang bij de rijksweg gaan niet over tot *vrijwillige planologische inpassing*. De waarden van de andere variabelen, zoals de schade aan landschap en milieu, of de kracht die wordt uitgeoefend door een actiegroep tegen wegaanleg, houden geen verband met *vrijwillige gemeentelijke planologische medewerking* of *tegenwerking*.

Met een voorbeeld: niet de schade aan landschap en milieu bepaalt de *tegenwerking* van een gemeente, maar het ontbreken van verkeerskundig en economisch belang bij de rijksweg voor de betreffende gemeente. Had deze gemeente wel verkeerskundig en economisch belang gehad, dan zou ze ondanks de schade aan landschap en milieu uiteindelijk toch meewerken.

Alleen (de mate van aanwezigheid of afwezigheid van) verkeerskundig belang en economisch belang van de gemeente bij de geplande rijksweg bepalen rechtstreeks *vrijwillige planologische inpassing* door gemeenten. We vonden in paragraaf 9.2 weliswaar ook een (voorzichtig geconcludeerde) samenhang tussen de waarden van de variabele 'realisatie van infrastructurale eisen' en 'vrijwillige planologische inpassing', maar de analyse in die paragraaf van de variabele 'realisatie van infrastructurale eisen' leert ons dat er geen rechtstreekse samenhang is tussen realisatie van infrastructurale eisen en *vrijwillige planologische inpassing*. De factor 'realisatie van infrastructurale eisen' heeft geen rechtstreekse, maar een indirecte betekenis. Het in paragraaf 9.2 met betrekking tot de variabele 'realisatie van infrastructurale eisen' behandelde, samen met de 'Verzamelstaat van cases vanaf 1972, geordend naar *vrijwillige planologische inpassing*' (figuur 16), wijst namelijk het volgende uit.

Gemeenten die geen 'groot' verkeerskundig belang en slechts neutraal/nadelig economisch belang hebben bij de rijksweg stellen geen infrastructurale eisen, omdat ze de weg helemaal niet willen en dus ook niet over uitvoeringsaanlegingen willen praten (uitgezonderd één geval waarin zeer vergaande infrastructurale eisen werden gesteld). De gemeenten met genoemde waarden van deze twee variabelen stellen alleen infrastructurale eisen als ze geen andere uitweg meer zien en 'in de klem' zitten: onder grote bestuurlijke druk gaan ze akkoord met het op dat moment voor hen maximaal haalbare aan infrastructurale eisen.

Verder blijkt (als we afzien van de gevallen waarin grote bestuurlijke druk is uitgeoefend) dat de waarde 'wel' van de variabele 'realisatie van infrastructurale eisen' alleen voorkomt in cases waarbij gemeenten (toch al) groot verkeerskundig belang hadden en voordelig/neutraal economisch belang bij de rijksweg. Deze gemeenten stellen infra-

structurele eisen voor de mitigering van schade aan landschap en milieu.

Anders gezegd: het stellen van infrastructurele eisen is een 'afgeleide' van de waarden van de variabelen verkeerskundig belang en economisch belang. Gemeenten zonder groot verkeerskundig belang en slechts neutraal/nadelig economisch belang stellen 'uit zichzelf' geen infrastructurele eisen. De factor 'realisatie van infrastructurele eisen' heeft dan ook een indirecte werking: gemeenten die toch al groot verkeerskundig belang en voordelig/neutraal economisch belang hebben stellen deze eisen. De gemeenten met andere waarden op deze variabelen stellen ze niet, tenzij ze onder grote bestuurlijke druk geen andere 'oplossing' zien dan akkoord te gaan met wat onder die omstandigheden maximaal haalbaar is.

10.2 Nimby-gedrag van de onderzochte gemeenten

In de parlementaire stukken van de Tracéwet is door de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM een aantal malen gewezen op het nimby-karakter (not in my backyard) van sommige infrastructuurprojecten (MV&W en MVROM, 1992b: 3; MV&W en MVROM, 1992c: 56, 57). Daarbij maken zij onderscheid tussen "reguliere infrastructurele projecten" en nimby-projecten.

Bij de aanleg van reguliere infrastructurele projecten kunnen, volgens de ministers, in het algemeen weliswaar nadelen zijn verbonden voor de betrokken provincies en gemeenten, maar daaraan zijn vaak evenzeer voordelen verbonden. "Een provincie of gemeente kan immers nadrukkelijk belangen hebben bij de aanleg van een weg of spoorweg. Van een uitsluitend rijksbelang bij de aanleg van weg- en spoorweginfrastructuur kan in het algemeen dan ook niet worden gesproken" (MV&W en MVROM, 1992c: 56).

Bij nimby-projecten, die volgens de ministers uitzonderlijk zijn, ligt dit anders. "Daarbij gaat het om de besluitvorming over de aanleg van een grootschalig (infrastructureel) project, waarbij vrijwel uitsluitend sprake is van voordelen en zwaarwegende belangen op (inter)nationaal niveau, terwijl de nadelen, verbonden aan de aanleg van een dergelijk project, zich nadrukkelijk op het lokale en regionale niveau en bij burgers manifesteren. Bij dergelijke projecten doet zich dan ook nadrukkelijk het zogenoemde nimby aspect (not in my backyard) voor. In een dergelijke situatie is de balans tussen voor- en nadelen, verbonden aan de realisering van een dergelijk project voor de verschillende betrokken bestuursniveaus op voorhand welhaast 'schiefgetrokken'. Gelet hierop kan in redelijkheid dan ook moeilijk medewerking van de zijde van provincies en gemeenten worden verwacht" (MV&W en MVROM, 1992c: 56,57). Voor dit soort projecten moet, in afwijking van de normale procedure, de bijzondere procedure voor projecten van nationaal belang van de Tracéwet worden gevolgd. De bijzondere procedure werd door de ministers voorzien voor projecten als de Hoge Snelheidslijn en de Betuweroute (MV&W en MVROM, 1992b: 4).

De kenmerken van 'nimby-gemeenten' worden door de ministers, gezien bovenstaand citaat, nogal onsecurus omschreven: niet meewerkende gemeenten, want bovenlokale voordelen en nadrukkelijke lokale nadelen. Eigenlijk wordt zelden nauwkeurig aange-

geven wat er onder het nimby-verschijnsel moet worden verstaan (Wolsink, 1993: 144 en 1996: 23). In algemene zin kunnen we stellen dat nimby refereert aan de neiging van burgers en overheden om hun eigen belang boven het algemene belang te stellen wanneer een besluit moet worden genomen over een bepaald project (Huitema, 1995: 134). Een nimby-project kunnen we vervolgens omschrijven als een project waarvan "Veelal wordt erkend dat met realisering van dergelijke projecten een algemeen maatschappelijk belang wordt gediend, reden waarom de overheid zich er hard voor maakt. Aan het project zijn evenwel zodanige -materiële en/of psychologische- negatieve effecten verbonden dat men het liever ergens anders dan in de eigen woonomgeving, gemeente of provincie ziet verschijnen" (De Savornin Lohman en Van der Klooster, 1992: 283). "Men" uit dit citaat kan betrekking hebben op de lokale bevolking of de lokale (of regionale) overheid, al dan niet na druk vanuit de bevolking (MVRM, 1993: 12).

Kunnen we de kenmerken van een nimby-gemeente bij rijkswegenprojecten scherper omschrijven? In hoofdstuk 4 zijn de factoren geïdentificeerd die verwacht werden planologische inpassing bij rijkswegenaanleg te bepalen. Vervolgens zijn in hoofdstuk 5 de waarden bepaald die elk van deze variabelen kan aannemen. We kunnen nu nimby-gedrag van een gemeente definiëren als een combinatie van bepaalde waarden van bepaalde variabelen. Door dit te doen kunnen we van de verzameling onderzochte cases beoordelen of en zo ja, hoe vaak gemeenten betrokken bij rijkswegenaanleg nimby-gedrag vertoonden. Deze nimby-definitie wijkt af van de omschrijving van nimby-projecten die de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM hanteren voor lijninfrastructuur. Zij hanteren, gezien de zojuist aangehaalde parlementaire stukken van de Tracéwet, het nimby-begrip niet voor reguliere rijkswegenprojecten. De door ons onderzochte cases zijn echter wel "reguliere" projecten. In de optiek van de ministers zou in de onderzochte cases dus niet van nimby-gedrag van gemeenten sprake kunnen zijn.

Uit de aangehaalde literatuur blijkt dat het nimby-verschijnsel (voor zover het gemeenten betreft) twee kernelementen heeft: niet-vrijwillige medewerking van gemeenten en nadelen van het project op gemeentelijk niveau. Specificeren we dit naar de door ons onderzochte variabelen, dan komen we tot de volgende omschrijving van nimby-gedrag. We stellen dat er sprake is van nimby-gedrag van een gemeente als (a) de afhankelijke variabele 'vrijwillige planologische inpassing' de waarde 'geen' aanneemt, terwijl (b) de combinatie voorkomt van de waarden 'geen' van de variabele 'verkeerskundig belang', 'groot' van de variabele 'aantasting landschappelijke en milieuwaarden' en 'neutraal' of 'nadelig' van de variabele 'economisch belang bij de rijksweg'. De waarden van de andere variabelen doen in dit verband niet ter zake.

Alleen als de genoemde combinaties van waarden van variabelen voorkomen is volgens deze definitie sprake van nimby-gedrag. Het is derhalve niet zo dat iedere keer als vrijwillige planologische inpassing ontbreekt, de desbetreffende gemeente van het label 'nimby-gedrag' mag worden voorzien.

Bestuderen we aan de hand van deze omschrijving de 'Verzamelstaat van cases vanaf 1972, geordend naar vrijwillige planologische inpassing' (figuur 16), dan kunnen we en-

kele conclusies trekken. In vier van de onderzochte cases is sprake van nimby-gedrag: 'Schiedam 4', 'Voorburg 1', 'Voorburg 2' en 'Voorschoten'. 'Schiedam 4' is de case met betrekking tot het enige plangebied in de gemeente Schiedam waarin de rijksweg door Midden-Delfland niet is opgenomen. Het gemeentelijke verzet tegen de weg concentreert zich op dit gebied en beslaat de periode tussen 1974 en 1993. 'Voorburg 1' betreft de verzetsperiode 1975 tot 1995, waarin de gemeente door oude bestemmingsplannen niet te wijzigen de komst van de Verlengde Landscheidingsweg tegenhoudt. 'Voorburg 2' betreft het plan voor de bebouwing van Essensteijn. Alhoewel de gemeente faliekant tegen de weg blijft, is ze gedwongen de weg in het bestemmingsplan op te nemen. Zo niet, dan blijft provinciale goedkeuring achterwege. 'Voorschoten' betreft het consistente verzet van de gemeente tegen Rijksweg 11-West gedurende de hele onderzoeksperiode van 1965 tot 1994.

We komen hiermee tot de conclusie dat in vier van in totaal dertien onderzochte cases sprake is van nimby-gedrag. In iets meer dan 30 % van het totaal aan onderzochte cases is dus sprake van nimby-gedrag.

De bij de nimby-cases betrokken gemeenten zijn Schiedam, Voorburg en Voorschoten. Dat zijn drie van de in totaal acht gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken. We komen dus tot de conclusie dat door 37,5 % van de gemeenten op enig moment nimby-gedrag wordt vertoond^{35 36}.

10.3 Snelheid van de besluitvorming

Los van de conclusies over de (relaties tussen de) variabelen biedt het empirische materiaal nog ruimte voor een aantal conclusies over het tijdsbeslag van de procedures. Een analyse van de snelheid van de procedures voor rijkswegenaanleg is geen expliciet object van ons onderzoek (vgl. par. 1.6). Niettemin is het thema belangrijk genoeg (zeker voor de rijksoverheid) om er toch een conclusie aan te wijden. 'Snelheid' is immers de belangrijkste reden geweest om de Tracéwet te ontwerpen (vgl. par. 1.2). Niet alleen voor de bij die wet betrokken ministers, maar ook voor de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie is snelheid van besluitvorming een groot goed. In een verslag van een schriftelijk overleg naar aanleiding van het kabinetsstandpunt 'Juridisering in het openbaar bestuur' gaan zij in op de terreinen ruimtelijke ordening en milieubescherming. "Het is echter juist op die terreinen dat de behoefte aan slagvaardige en betrokken besluitvorming groot is, en de omstandigheden dermate snel veranderen dat een lang besluitvormingsproces tot verkeerde of irrelevante uitkomsten kan leiden. De rechtsonzekerheid die hiervan het gevolg is, leidt onder andere tot (...) economische schade (...). Een snel veranderende maatschappij kan het zich niet veroorloven dat belangrijke beslissingen niet

³⁵ Dit percentage is gebaseerd op slechts acht gemeenten en heeft daarmee een zeker risico van schijn-exactheid.

³⁶ De verzameling nimby-cases is kleiner dan de verzameling cases waarbij geen vrijwillige planologische inpassing plaatsvond (vgl. figuur 16). Het nimby-verschijnsel heeft immers naast niet-vrijwillige medewerking ook lokale nadelen (i.c. grote aantasting landschap en milieu) als kern-element.

binnen een redelijke en voorspelbare termijn kunnen worden genomen" (MBiZa, 1999: 2).

Het is duidelijk dat de bestuurlijke besluitvorming over de onderzochte rijkswegen A4 Midden-Delfland, A14 Verlengde Landscheidingsweg en A11-West niet het predikaat "slagvaardig" verdient. Evenmin kunnen we zeggen dat hier de "belangrijke beslissingen binnen een redelijke en voorspelbare termijn" zijn genomen. De doorlooptijden bij de onderzochte tracés zijn enorm. De eerste ideeën over de wegen dateren van respectievelijk 1953, 1938 en 1948. De tracévaststellingen door de minister van Verkeer en Waterstaat dateren van respectievelijk 1965, 1956 en 1956. Niettemin is (nog) geen van deze wegen anno 2000 (volledig) aangelegd en is de besluitvorming rond elk van de wegen nog steeds actueel.

Van beheersing van het tijdsbeslag door Rijkswaterstaat is bij de onderzochte tracés geen sprake. Aan de andere kant moeten we concluderen dat de tijd in zeker opzicht in het voordeel van Rijkswaterstaat werkt. Ondanks (vanuit Rijkswaterstaat-perspectief) tegenwerking van sommige gemeenten en het daarmee samenhangende grote tijdsbeslag, is geen van de onderzochte tracés van het rijkswegenprogramma afgevoerd. We zien dat Rijkswaterstaat wacht tot het moment waarop de omstandigheden gunstig zijn voor een (hernieuwde) poging om de weg alsnog of verder aan te leggen (vgl. de tracébeschrijvingen van de A4 in par. 6.3 en A14 in par. 7.3).

Zonder de pretentie te hebben *de* oorzaken voor de lange duur van de besluitvorming rond de onderzochte wegen aan te wijzen, zijn in relatie tot de factor 'tijd' de volgende punten opvallend: WRO-aanwijzingen, de rol van de Tweede Kamer en tenslotte prioriteitsstelling van Rijkswaterstaat.

WRO-aanwijzingen

De op de onderzochte tracés toepasselijke buitenwettelijke procedure voor rijkswegen-aanleg wordt planologisch-bestuurlijk gekenmerkt door (a) verdeling van planologische macht tussen Rijk en gemeente en (b) serieschakeling tussen sector- en facetbesluitvorming. Kennelijk dragen deze kenmerken op zichzelf niet bij aan een goede beheersing van het tijdsverloop. Integendeel: vanuit het perspectief van het Rijk kent de procedure een goede mogelijkheid tot het uitoefenen van planologische 'hindermacht' door gemeenten. Het wettelijk instrument dat bedoeld is om het Rijk en de provincies in staat te stellen zulke hindermacht te breken en (dus) tijdwinst te boeken is de aanwijzing (art. 37 WRO). Opmerkelijk is dat dit instrument, ondanks de aanwezigheid van een aantal langdurige en (welhaast) onoverbrugbare tegenstellingen, slechts één keer daadwerkelijk is gebruikt. Alleen aan Voorburg is in verband met Rijksweg 14 Verlengde Landscheidingsweg een aanwijzing gegeven (vgl. par. 7.2 en 7.3). Blijkbaar werden de kosten van de inzet van dit instrument in de andere cases hoger ingeschat dan de baten.

Rol van de Tweede Kamer

Opvallend is voorts de (vanuit Rijkswaterstaat gezien) vertragende rol van de Tweede Kamer. Door middel van moties, kamervragen en eenmaal een amendement is de besluitvorming een aantal malen (fors) vertraagd. Naar aanleiding van Kamervragen wordt in 1974 de aanbesteding van Rijksweg 14 uitgesteld (vgl. par. 7.3). Naar aanleiding van het aannemen van het amendement-Van der Doef (PvdA) wordt in 1975 geen geld bestemd voor de aanleg van Rijksweg 14 (vgl. par. 7.3). Aanvaarding van de motie-Voortman (PvdA) leidt in 1976 tot stillegging van de werkzaamheden aan de A4 (vgl. par. 6.3). Naar aanleiding van de motie-Cornelissen (CDA) in 1980 moet Rijkswaterstaat voldoen aan de voorwaarde dat de A4 door Midden-Delfland "landschappelijk inpasbaar" wordt aangelegd (vgl. par. 6.3). Naast deze moties, zijn er vele andere geweest die niet door de Kamer werden aangenomen, maar wel uitstel of afstel van aanleg tot doel hadden³⁷.

In meer algemene zin is opvallend dat de Tweede Kamer zich op voorkomende momenten gedetailleerd bemoeit met voorwaarden voor aanleg, alternatieve oplossingen voor aanleg, financiering van aanleg of zorgvuldige inpassing. Het wel naar voren gebrachte beeld van Rijkswaterstaat als een 'staat in de staat', die zonder parlementair-democratische controle haar doelen bereikt, moet op grond van de tracé-beschrijvingen worden gerelativeerd.

Prioriteitsstelling van Rijkswaterstaat

Lage prioriteitsstelling door Rijkswaterstaat zelf speelt in twee vormen een vertragende rol in de besluitvorming bij de onderzochte rijkswegen.

Soms geeft Rijkswaterstaat van aanvang af en permanent relatief weinig prioriteit aan een vastgesteld tracé. Dit doet zich voor bij de onderzochte Rijksweg 11-West. De tracévaststelling dateert weliswaar van 1956, maar niet kan worden gezegd dat sedertdien door Rijkswaterstaat constante en hoge prioriteit aan het project is gegeven. Zeker als begin 1990 blijkt dat de verkeerskundige opbrengsten van de weg relatief klein zullen zijn, verliest de weg aan prioriteit. Wellicht dat het overwegend regionale karakter van de weg (i.t.t. het karakter van achterlandverbinding) hierbij nog een rol speelt.

Daarnaast komt een niet permanente, maar tijdelijke lage prioriteitsstelling voor. Rijkswaterstaat is op sommige momenten min of meer gedwongen de activiteiten voor de weg tijdelijk stil te leggen. De oorzaak daarvan kan bijvoorbeeld zijn gelegen in 'tegenwerking' vanuit de Tweede Kamer ('blokkerende' moties) of van gemeenten (weigering planologische inpassing) of budgettaire problemen (geen geld op de begroting gereserveerd). Bij de onderzochte rijkswegen 4 en 14 zien we dat Rijkswaterstaat onder die omstandigheden tijdelijk lage prioriteit aan de betreffende weg geeft en wacht tot een moment waarop de omstandigheden gunstig zijn voor een (hernieuwde) poging om de weg

³⁷ Buiten de onderzoeksperiode valt de motie-Van Heemst (PvdA) die in 1998 door de Tweede Kamer is aangenomen. Op grond daarvan is geld dat was uitgetrokken voor de aanleg van de A4 door Midden-Delfland bestemd voor het spoorvoorzieningen in Delft en Abcoude (Tweede Kamer, 1998: 2869).

alsnog of verder aan te leggen (vgl. par. 6.3 en 7.3).

Bij de eerste vorm van lage prioriteitsstelling (en in mindere mate bij de tweede vorm) kan de lange duur van de besluitvorming niet zonder meer aan andere partijen worden verweten.

10.4 Aanbeveling

Alhoewel ons onderzoek geen expliciete normatieve pretenties heeft, kunnen we op basis van de conclusies van paragraaf 10.1 een aanbeveling formuleren gericht tot de rijksoverheid, in het bijzonder Rijkswaterstaat.

Als 'verkeerskundig belang' en 'economisch belang bij de rijksweg' de enige factoren zijn die er werkelijk toe doen voor gemeenten bij hun beslissing om vrijwillig planologisch mee te werken aan rijkswegenaanleg, dan kunnen we alle (toekomstige) gemeenten die met rijksplannen voor wegenaanleg worden geconfronteerd in twee groepen verdelen.

- (1) Gemeenten met groot verkeerskundig en voordelig/neutral economisch belang;
- (2) Gemeenten met klein/ontbrekend verkeerskundig belang en neutraal/nadelig economisch belang bij de weg.

Voor groep 1 behoeft geen aanbeveling te worden gedaan. Deze groep werkt vrijwillig mee. Eventueel stellen de gemeenten uit deze groep nog infrastructurale eisen ter mitigering van de schade aan landschap en milieu die door de weg wordt aangericht. Ook deze gemeenten zullen immers van mening zijn dat de weg kleine of soms zelfs grote schade aan landschap en milieu veroorzaakt.

Voor groep 2 luidt de aanbeveling dat de rijksoverheid een verkeerskundig en/of ruimtelijk-economisch belang voor de betreffende gemeenten tracht te creëren. Heeft de gemeente geen verkeerskundig of ruimtelijk-economisch belang, creëer het dan! Vermeng het rijksinfrastructuurbelang met de gecreëerde lokale belangen. De aanbeveling aan de rijksoverheid luidt aldus: faciliteer in beleid en regelgeving, met het oog op een vergrote kans van medewerking aan de aanleg van een rijksweg door gemeenten, creatie van verkeerskundig en/of ruimtelijk-economisch belang van de gemeente bij een rijksweg.

Deze op het eerste gezicht eenvoudige aanbeveling zal in de praktijk lang niet altijd gemakkelijk te realiseren zijn. Vooral de factor 'verkeerskundig belang' (van de gemeente bij de rijksweg) lijkt lastig manipuleerbaar door het Rijk. De factor 'economisch belang bij de rijksweg' lijkt beter manipuleerbaar door het Rijk. Een voorbeeld hiervan is dat het Rijk 'Sijtwende-achtige' oplossingen creëert: vormen van meervoudig grondgebruik (vgl. par. 7.2 sectie 'Gemeente Voorburg'). Bij dit soort oplossingen wordt rijksinfrastructuur gecombineerd met de ontwikkeling van woningen en commercieel vastgoed, of met andere ruimtelijke functies die voor de gemeente een positief ruimtelijk-economisch belang vertegenwoordigen. Behalve de ontwikkeling van nieuwe functies (in combinatie met de rijksweg) kan ook worden gedacht aan verbeterde ontsluiting van een bestaand bedrijfsterrein, kantorenpark of winkelcentrum.

Dat het project als gevolg van de vermenging met te creëren lokale verkeerskundige

en/of ruimtelijk-economische belangen niet meer de 'zuivere vorm' heeft die het Rijk aanvankelijk wellicht voor ogen stond, moet in het belang van medewerking door de lokale overheid, binnen door het Rijk zelf te bepalen grenzen, worden geaccepteerd.

Worden die grenzen overschreden, of is het niet mogelijk om verkeerskundig en/of ruimtelijk-economisch belang te creëren, dan rest weinig anders dan dwang (waarbij infrastructurale eisen kunnen worden gehonoreerd die de gemeente in ambtelijke werkgroepen 'meedenkend voor het geval de weg er onverhoopt toch zou komen' naar voren heeft gebracht). "Dwang" betekent, na de inwerkingtreding van de wijziging van de Tracéwet: vaststelling van een tracébesluit door de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat dat duidelijk tegen de standpunten van een gemeente ingaat. De rijksoverheid loopt dan wel het risico dat gemeenten vervolgens alsnog elders hun gelijk proberen te halen: bij de nationale politiek of de rechter (daarover meer in de volgende paragraaf).

Het ligt in de lijn der verwachtingen dat opvolging van de aanbeveling snelheidsbevorderend werkt. Creatie van verkeerskundig en/of economisch belang van een gemeente bij de weg vergt weliswaar een tijdsinvestering, maar voorkomt een tijdkostende en onzekerheidbrengende gang van de gemeente naar de nationale politiek of rechter. Bovendien houdt het de verhoudingen tussen de overheden goed, wat van belang is voor toekomstige interacties.

10.5 Betekenis van de onderzoeksresultaten voor besluitvorming onder de vigeur van de Tracéwet

Ten tijde van de start van het onderzoek *Rijkswegen en ruimtelijke ordening* waren er nog geen tracés vastgesteld op grond van de Tracéwet. Analyse van factoren die planologische inpassing door gemeenten bepalen onder de vigeur van de Tracéwet was dan ook (nog) niet mogelijk. Vandaar dat in dit onderzoek de situatie van vóór de inwerkingtreding van de Tracéwet (1994) is bestudeerd³⁸.

Inmiddels is met de inwerkingtreding van de Tracéwet gekozen voor een essentieel andere rol van gemeenten wat betreft planologische zeggenschap (vgl. par. 1.3). In de Tracéwet is gemeentelijke planologische inpassing onder druk komen te staan van de verplichte aanwijzing door de minister van VROM. In de recente wijziging van de Tracéwet (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26343) is zelfs planologische medewerking van gemeenten niet meer vereist. Het tracébesluit geldt voortaan immers als vrijstellingsbesluit voor de betrokken bestemmingsplannen. Wat is onder die omstandigheden nog de betekenis van de onderzoeksresultaten van deze studie?

Het vervallen van het planologisch inpassingsvereiste ingevolge het recente wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet kunnen we bezwaarlijk als een grote breuk met de Tracéwet (1994) zien. Op grond van de Tracéwet beschikten de gemeenten weliswaar over de bevoegdheid om hun bestemmingsplannen al dan niet aan het (ont-

³⁸ Dat betekent overigens niet dat wij alleen cases van vóór 1994 hebben bestudeerd. Op grond van overgangsrecht geldt de pré-Tracéwetprocedure voor (o.a.) Rijksweg 14 Verlengde Landscheidingsweg. De jongste case van ons onderzoek ('Wassenaar') dateert daarmee van 1999.

werp)tracébesluit aan te passen, maar deze bevoegdheid stond, zoals gezegd, onder druk van de verplichte aanwijzing. Het betreft dus geen 'vrije' gemeentelijke bevoegdheid (in dezelfde zin Bregman, 1999: 509). Het bestemmingsplan is al sinds 1994 niet meer het machtsinstrument van gemeenten in de besluitvorming over rijks-wegenaanleg!

Het zwaartepunt van de gemeentelijke planologische besluitvorming is in de periode 1994-1998 naar alle waarschijnlijkheid in de tijd 'naar voren' verschoven. Na 1994 is voor de gemeente niet meer de eigen bestemmingsplanvaststelling belangrijk (het bestemmingsplan ijlt immers slechts na), maar het tracébesluit. Dat wordt echter niet vastgesteld door de gemeente maar door de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM. De gemeentelijke standpuntbepaling (en invloedsuitoefening) zal zich daarom naar voren hebben verschoven, dat wil zeggen naar vóór het nemen van het tracébesluit³⁹. De recente wijziging van de Tracéwet, op grond waarvan planologische inpassing niet meer nodig is, verandert niets aan deze 'vlucht naar voren', maar bevestigt deze alleen maar.

Inmiddels zijn we, na aanvaarding van het wetsvoorstel, wèl opgeschoven van een Tracéwet met een gecoördineerde aanwijzing (interventie in gemeentelijke planologische bevoegdheden alleen wanneer dat op grond van de projectgegevens noodzakelijk wordt geacht), naar een Tracéwet met een bindende projectbestemming (interventie in gemeentelijke planologische bevoegdheden op voorhand, ongeacht de projectgegevens). De bindende projectbestemming werd door De Koningh c.s. voor top-down toedelingssituaties reeds in 1985 voorgesteld (De Koningh e.a, 1985: 263), maar toen nog door de regering afgewezen (vgl. par. 2.7).

In de zojuist genoemde verschuiving 'naar voren', ligt ons inziens de betekenis van de onderzoeksresultaten van deze studie voor besluitvorming onder de vigeur van de Tracéwet. De gevonden 'factoren die planologische inpassing bepalen' zijn in het proces van besluitvorming voor een gemeente op *eerdere* momenten (dan de besluitvorming over het bestemmingsplan) relevant geworden. Weliswaar is het bestemmingsplan geen machtsmiddel meer voor gemeenten in de besluitvorming over rijkswegen, er wordt nog wel een 'planologische' inbreng in de besluitvorming tot aan het tracébesluit van een gemeente verwacht. Gemeenten moeten immers in de procedure aangeven in hoeverre de weg(varianten) passen in hun ruimtelijk beleid. Mede aan de hand van de gemeentelijke inbreng vormt het Rijk zijn standpunt over het tracé en neemt het uiteindelijk een tracébesluit. Voor de inbreng van een gemeente in de 'eerdere' fasen van de besluitvorming behouden de gevonden 'factoren die planologische inpassing bepalen' hun waarde.

De fasen waar het om gaat zijn: (a) Structuurschema Verkeer en Vervoer, (b) Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), (c) trajectnota/MER en (d) ontwerp-tracébesluit.

³⁹ Hiermee is niet gezegd dat vóór 1994 de gemeentelijke besluitvorming over het tracé uitsluitend in bestemmingsplankader plaatsvond (ons meetpunt voor de bepaling van medewerking of tegenwerking). Uit de case-beschrijvingen in de hoofdstukken 6 tot en met 8 blijkt dat ook op momenten vóór de bestemmingsplanvaststelling (bijvoorbeeld SVV-besluitvorming) gemeenten actief zijn. De situatie verschilt echter met die van na 1994, omdat vanaf dat jaar de gemeente niet meer het bestemmingsplan als machtsinstrument heeft.

Ad (a). De procedure van de planologische kernbeslissing (pkb) voor een Structuurschema Verkeer en Vervoer houdt onder meer in dat er overleg tussen Rijk en betrokken gemeenten plaatsvindt over de ontwerp-planologische kernbeslissing (art. 2a, lid 3, WRO).

Ad (b) In de fase van de MIT-verkenning kan de gemeente een inbreng leveren.

Ad (c). Bij de voorbereiding van de trajectnota betreft de minister van Verkeer en Waterstaat (o.a.) de betrokken gemeenten (art. 3, lid 2, Tracéwet). Ter voorbereiding van de trajectnota voert de minister verder met de gemeenten overleg over de opzet van de nota ten aanzien van het te onderzoeken verkeers- en vervoertraject en de te behandelen alternatieven en varianten (art. 6 Tracéwet). Ook bij de verdere voorbereiding van de trajectnota worden de gemeenten betrokken (art. 6 Tracéwet). Tenslotte geven de gemeenten een met redenen omkleed advies over de trajectnota (art. 8 Tracéwet). Dit houdt in dat zij in ieder geval aangeven (1) welke van de in de trajectnota behandelde alternatieven en varianten naar hun oordeel passen in hun ruimtelijk beleid; (2) welke van die alternatieven en varianten naar hun oordeel de voorkeur verdienen en (3) of en zo ja, tegen welke van die alternatieven en varianten zij bedenkingen hebben.

Ad (d). Over het ontwerp-tracébesluit laten de gemeenten "hun oordeel" weten aan de minister van Verkeer en Waterstaat (art. 13 Tracéwet).

Voor deze vier fasen van de besluitvorming over rijkswegenaanleg behouden de in dit onderzoek gevonden factoren hun waarde. Het zijn dan echter geen factoren meer die planologische inpassing (in de zin van een 'eigen' gemeentelijke beslissing over aanpassing van het bestemmingsplan) bepalen, want daarvan is na inwerkingtreding van de gewijzigde Tracéwet geen sprake meer. Het zijn nog wel factoren die gemeentelijke mede- en tegenwerking, meer in het bijzonder de gemeentelijke planologische inbreng bepalen.

Overige vormen van beïnvloeding van de besluitvorming door gemeenten

De ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM hebben met de Tracéwet formeel alle bevoegdheden in handen om besluiten over hoofdinfrastructuur op te leggen aan gemeenten, zonder dat deze met een planologisch machtsmiddel tegenspel kunnen bieden. De inbreng van de gemeenten in de hierboven genoemde fasen is op de keper beschouwd (niet meer of minder dan) een vorm van inspraak. Van een systeem met een formele verdeling van (planologische) macht *in* de procedure tot en met het tracébesluit is eigenlijk geen sprake (meer)⁴⁰.

Desalniettemin blijft het voor het Rijk belangrijk om gemeentelijke bezwaren, voorstellen en alternatieven serieus te nemen. Het zou de effectiviteit en de efficiëntie van de besluitvorming over de aanleg van rijkswegen niet dienen als de rijksoverheid aan het overleg met en de inbreng van gemeenten in de hierboven genoemde fasen minder belang zou gaan hechten. Blijft het Rijk in gebreke met het vermengen van het rijksinfrastructuurbelang met lokale belangen, dan is de kans reëel dat de gemeenten die zich te-

⁴⁰ Hier wordt bedoeld op de afwezigheid van een formele verdeling van macht *tussen overheidslagen*. Er is wel sprake van een formele verdeling van macht tussen sector- en facetbelang. Cruciale beslissingen in de tracéprocedure kunnen immers alleen worden genomen door de (sector)minister van Verkeer en Waterstaat *samen* met de minister van VROM, die het facetbelang representeert.

kort gedaan voelen, op andere wijze alsnog hun gelijk proberen te halen. Voelt een gemeente zich gedurende de genoemde fasen (waarin haar inbreng formeel is verankerd) niet serieus genomen, dan staan haar immers nog andere middelen ter beschikking om de besluitvorming te beïnvloeden. Dat zijn: (1) 'de (nationale) politiek' en (2) de rechter.

Ad (1). *De nationale politiek*

Op verschillende momenten is de Tweede Kamer betrokken bij de besluitvorming over infrastructurele projecten: de goedkeuring van planologische kernbeslissingen (pkb) (art. 2a, lid 6, WRO), de jaarlijkse behandeling van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport en tenslotte (als de Kamer dat wenst) de standpuntbepaling van de ministers van Verkeer en Waterstaat en VROM ter zake van de keuze voor een bepaald tracé (art. 9 Tracéwet). Deze momenten bieden een gemeente (via actievoeren en/of lobbywerk) de mogelijkheid de politieke besluitvorming over het tracé in voor haar gunstige zin te beïnvloeden. Van belang hierbij is dat de Tweede Kamer (in de besluitvorming rond de drie onderzochte tracés) heeft bewezen zich op voorkomende momenten behoorlijk gedetailleerd bezig te houden met (varianten van of voorwaarden aan) rijkswegenaanleg⁴¹.

De standpuntbepaling van de ministers (art. 9 Tracéwet) over de A4 tussen Delft en Schiedam vormt een voorbeeld van de macht van de Tweede Kamer. Het standpunt van de ministers van 21 november 1996 hield een aanleg op maaiveldniveau in (MV&W, 1996). Bij de behandeling van dit standpunt in de Tweede Kamer, bleek geen meerderheid voor dit standpunt aanwezig. Voor andere aanlegvarianten was evenmin een meerderheid aanwezig. De minister van Verkeer en Waterstaat kon daarop weinig anders doen dan verdere besluitvorming uitstellen (Tweede Kamer, 1997: 5).

De behandeling van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport in 1998 biedt een ander voorbeeld van de macht van Tweede Kamer. Tijdens de (begrotings)behandeling van het MIT op 17 december 1998 stemde de Tweede Kamer, tegen de zin van de minister, in met de motie-Van Heemst (PvdA). Daarmee werd 430 miljoen gulden die was uitgetrokken voor de aanleg van de A4 tussen Delft en Schiedam nu bestemd voor het spoor in Delft en Abcoude (Tweede Kamer, 1998: 2869)⁴².

Afgezien van deze twee voorbeelden blijkt uit de case-beschrijvingen (hoofdstukken 6 t/m 8) dat reeds ten tijde van de buitenwettelijke tracéprocedure gemeenten, als ze dachten daarmee hun belangen te kunnen dienen, de Tweede Kamer actief benaderden bij de pkb-procedure van de Structuurschema's Verkeer en Vervoer.

Ad (2). *De rechter*

Een gemeente kan tegen een tracébesluit dat naar haar mening niet of onvoldoende rekening houdt met haar belangen beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (art. 25a Tracéwet). Een tracébesluit dat zonder een serieus genomen inbreng van een gemeente tot stand is gekomen, zal een rechterlijke toets minder gemakkelijk doorstaan. De normen voor bestuurlijk handelen, zoals we die kennen in de vorm van geschreven (Awb) en ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur, zijn in dit

⁴¹ Meer over de rol van de Tweede Kamer in paragraaf 10.3.

⁴² Met dit voorbeeld wordt niet beweerd dat de motie-Van Heemst het resultaat is van lobbywerk van een of meer gemeenten, maar wordt de macht van de Tweede Kamer bij besluitvorming over rijksinfrastructuur geïllustreerd.

verband van belang. Met name de beginselen van evenredigheid, afweging van belangen, zorgvuldig feitenonderzoek en motivering zijn van betekenis. Ten tijde van de buitenwettelijke tracéprocedure was een gang naar de rechter nog uitgesloten. Een tracévaststelling werd immers niet aangemerkt als een besluit gericht op enig rechtsgevolg en viel derhalve buiten het beschikkingsbegrip van de Wet Arob (vgl. par. 3.3).

De Tracéwet kent, zoals gezegd, in de procedure tot en met het tracébesluit geen systeem van formele verdeling van macht. 'Checks and balances' kunnen dan ook niet worden gevonden in de tracéprocedure zelf, maar moeten worden gevonden in de trias bestaande uit tracéprocedure (uitvoerende macht), nationale politieke controle (wetgevende macht) en rechterlijke toetsing (rechterlijke macht)⁴³.

Afgezien van het inschakelen van de nationale politiek en de rechter zou een gemeente zelfs tot bestuurlijke obstructie over kunnen gaan. Ook al beschikken gemeenten niet meer over het machtsmiddel van het bestemmingsplan, het Rijk blijft toch voor bepaalde zaken (alleen al gegevensverschaffing over lokale omstandigheden) afhankelijk van gemeentelijke coöperatie. Ook hier geldt dat, teneinde "interbestuurlijk wantrouwen" of in extreme gevallen zelfs "beleidssabotage" te voorkomen (De Jong en Van Twist, 1999: 15), het Rijk er goed aan doet maximaal open te staan voor de inbreng van de gemeenten in de tracéprocedure.

10.6 Terugblik en vooruitblik: verschuivingen in de regelgeving voor rijksinfrastructuur

In deze paragraaf wordt teruggeblikt en vooruitgeblikt naar verschuivingen in de regelgeving voor rijksinfrastructuur. De resultaten van ons onderzoek worden daarbij in een wat breder kader geplaatst. Dat kader bestaat uit de volgende vragen: welke verschuivingen in regelgeving voor rijksinfrastructuur hebben plaatsgevonden? Welke ervaringen, verwachtingen en politieke ontwikkelingen speelden hierbij een rol? Gezien de vraagstelling van ons onderzoek ligt de nadruk op de verhouding tussen gemeente en rijksoverheid.

⁴³ Deze constatering wordt hier niet nader uitgewerkt. Daarom wordt niet nader ingegaan op het verschil tussen machtenscheiding en 'checks and balances' (toezicht van de ene macht op de andere), of het gegeven dat het Nederlandse staatsbestel eigenlijk geen zuivere scheiding van de drie machten kent (gezien het feit dat wetten worden vastgesteld door regering en Staten-Generaal gezamenlijk) (vgl. Kortmann, 1994: 274, 275).

Pré-Tracéwetperiode

Ten tijde van de pré-Tracéwetprocedure hebben gemeenten een sterke positie dankzij het bestemmingsplan waarover zij sinds 1965 beschikken. De negen cases uit ons onderzoek waarin geen sprake was van vrijwillige gemeentelijke planologische inpassing getuigen daarvan (evenzo Duenk en Hobma, 1987: 75; Huberts 1992: 151).

In deze periode geldt het 'tweesporigheidsbeginsel' in welhaast zuivere vorm. De besluitvorming over rijkswegenaanleg vindt plaats langs twee lijnen, die van de sector (met als centrale actor Rijkswaterstaat) en die van de ruimtelijke ordening (met als centrale actor de gemeente). De tracévaststelling door de minister van Verkeer en Waterstaat komt weliswaar pas tot stand na een lange procedure met velerlei consultaties, het betekent niet dat de betrokken gemeenten gehouden zijn hun bestemmingsplannen aan te passen. De sector- en facetlijn zijn nevensgeschikt.

Aanvankelijk levert dit stelsel vanuit Rijkswaterstaatsperspectief geen problemen op. Tot begin jaren '70 ervaart Rijkswaterstaat geen tot nauwelijks problemen met de macht die gemeenten middels het bestemmingsplan hebben verkregen. Tot die tijd werken gemeenten als hen dat wordt gevraagd over het algemeen min of meer automatisch mee aan Rijkswaterstaatplannen (vgl. de volgende cases uit ons onderzoek: 'Schipluiden' uit 1971, 'Schiedam 1' uit 1966 en 'Schiedam 2' uit 1971, alsmede Huberts, 1988: 270).

Na de 'emancipatie' van de gemeenten halverwege de jaren '70, die blijkt de cases samenhangt met de opkomst van 'milieu' als maatschappelijke factor van betekenis, verandert dit. De Ridder en Schut spreken met een verwijzing naar De Swaan van een verschuiving van gezagscultuur naar onderhandelingscultuur in de maatschappij (De Ridder en Schut, 1995: 46). De *ervaringen* van Rijkswaterstaat met het stelsel worden negatiever. De beleidstheorie van de Wet op de Ruimtelijke Ordening⁴⁴ wordt steeds vaker 'weerlegd'. In gemeentelijke kringen gaat men zich de betekenis van het toen recente arrest Eindhoven-Aussems (1976) realiseren en gebruiken: de bestemmingen van een plankaart binden niet alleen particulieren, maar ook de gemeente zelf en andere overheden (Wessel: 1977). Gemeenten gaan nimby-gedrag vertonen (37,5 % van de gemeenten in ons onderzoek, vgl. par. 10.2). De gemeentelijke autonomie verwordt (in Rijkswaterstaatsperspectief) door strategisch gebruik van het bestemmingsplan soms tot hindermacht. De kosten van de aanwijzing als conflictoplossend instrument worden in de beleidspraktijk hoger ingeschat dan de opbrengsten (vgl. De Ridder, 1999: 41). In de door ons onderzochte cases wordt slechts één maal een aanwijzing gegeven, ondanks de aanwezigheid van een aantal langdurige en welhaast onoverbrugbare tegenstellingen. Niet alleen bij rijkswegen, maar ook bij andere ruimtelijk relevante voorzieningen wordt de aanwijzing als ultimum-remedium opgevat en nauwelijks gebruikt (De Ridder en Schut, 1995: 28; De Ridder, 1999: 8).

Een grootschalig empirisch onderzoek (o.a. naar een rijksweg) legt veel knelpunten en oorzaken daarvan bloot in de verticale coördinatie van besluitvorming over ruimtelijke

⁴⁴ Deze is kort samengevat: het bestuur wil als eenheid functioneren; de verschillende bestuurslagen (als onderdelen van het bestuur) streven naar gezamenlijke standpunten; door middel van overleg komen verschillende bestuurslagen, als dan niet na aanpassing aan de wederzijdse gezichtspunten, tot een gezamenlijk standpunt (vgl. par. 2.2).

aangelegenheden (De Koningh e.a., 1985). In de tijd dat het onderzoeksrapport verschijnt (1985) zijn de geesten nog niet rijp voor een aanpassing van de beleidstheorie. Zo krijgt de aanbevelingen die de onderzoekers aanreiken voor top-down toedelingssituaties, de bindende projectbestemming, een bijna unanieme negatieve ontvangst in wetenschap en politiek. De argumentatie daarvoor wordt gevonden in de generale geldigheid (toepassing ongeacht het echt voordoen van coördinatieproblemen) en strijdigheid met het decentrale stelsel van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het dominante vertoog is nog dat van de gemeentelijke autonomie in bestemmingsplankader voor alle ruimtelijke beslissingen.

Met de opkomst in politieke kringen van het *marktdenken*, ongeveer halverwege de jaren '80⁴⁵ verandert dit. Als uitvloeisel van noties als de bescherming en uitbouw van de internationale concurrentiepositie van Nederland krijgt snelheid van de besluitvorming over infrastructuur voor politici een steeds belangrijker betekenis. De Memorie van Toelichting van de Tracéwet (MV&W en MVRM, 1992a) getuigt hiervan. Daaraan voorafgaand had empirisch onderzoek verschillende knelpunten (voor de rijksoverheid, maar ook voor de burger) in de besluitvorming over rijkswegen bevestigd (Duenk en Hobma, 1987). In wetenschappelijke kringen ontstaat steun voor het organiseren van de besluitvorming over infrastructuur via de sectorlijn van de projecten (eensporigheid) (Wessel, 1987). In tegenstelling tot daarvoor ontstaat nu wel politiek draagvlak voor centralistische en (naar doelstelling) tijdversnellende wetgeving. Er komen wetsvoorstellen voor de Tracéwet en de Nimby-wet.

Er is weliswaar kritiek op het wetsvoorstel Tracéwet, vanwege het doorbreken van het tweesporigheidsbeginsel (Interprovinciaal Overleg, 1991; De Boer, 1992: 36; Raad van State, 1992), maar er is ook veel steun (Raro, 1991: 11; De Haan, 1992; Wessel, 1992). In het voorjaar van 1993 wordt het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen. Op 1 januari 1994 treedt de wet in werking.

Tracéwet 1994

De Tracéwet 1994 betekent formeel gezien, vergeleken met de pré-Tracéwetperiode, een ernstige verzwakking van de positie van de gemeente. De wet kent het principe van de verplichte gecoördineerde aanwijzing, waarvoor in de notitie 'Afstemming op maat' (MVRM, 1985) de basis was gelegd. Werkt een gemeente planologisch niet mee, dan krijgt ze automatisch een aanwijzing. Dit betekent een doorbreking van het tweesporigheidsbeginsel, ten gunste van de sector. Bovendien vervalt in 1994 de beroepsmogelijkheid tegen aanwijzingen. Daarmee wordt gemeenten een potentieel middel om te vertragen ontnomen.

Of de wet behalve *formeel* ook *materieel* een verzwakking van de positie van de gemeente betekent hangt, blijkens een vroege evaluatie van de wet, af van de manier waarop de wet wordt gehanteerd. Hanteert het Rijk de wet volgens het oude consensusmodel,

⁴⁵ De Ridder en Schut (1995: 47) constateren dat het aantreden van het kabinet Lubbers I de verandering markeert.

dan verandert er voor gemeenten weinig en zal de besluitvorming de oude doorlooptijden kennen (Alons & Partners, 1996: 4).

Enkele jaren na de inwerkingtreding komt er kritiek op de Tracéwet van de Raad voor verkeer en waterstaat en vanuit de wetenschap. De Raad voor verkeer en waterstaat noemt als knelpunt dat de Tracéwet niet stimuleert tot interactiviteit (Raad voor verkeer en waterstaat, 1998: 33). De Bruijn en Ten Heuvelhof zijn van mening dat de wet het laat afweten op het punt van facilitering van onderhandelingsprocessen. De wet doet geen recht aan de kenmerken van de netwerken van actoren die betrokken zijn bij de besluitvorming. Voorts negeert de Tracéwet de grilligheid van de besluitvormingsprocessen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999: 173, 177). Het antwoord van de ministers op kritiek van deze aard is dat de wet juist alle ruimte biedt aan creativiteit en interactief verloop van processen. De betrokken ministers houden, zo laten ze weten, echter wel een eigen verantwoordelijkheid voor een totaal-afweging (MV&W en MVRM, 1999: 4).

Aarts, Huigen en Van de Rijdt constateren in 1995 dat de Tracéwet nog steeds gemeenten de ruimte biedt voor strategisch handelen. Daarmee kunnen zij de versnelling die de wet beoogt ondermijnen. Hun analyse komt er op neer dat gemeenten die willen tegenwerken moeten doen alsof ze meewerken. Gemeenten die medewerking toezeggen aan de planologische inpassing van een tracé krijgen daarvoor een jaar de tijd. Binnen dat jaar moet het (herziene) bestemmingsplan worden vastgesteld. Als ze dat laatste niet doen, treden (nieuwe) procedures in werking die mogelijkheden bieden voor vertragingen (Aarts, Huigen en Van de Rijdt, 1995). De voor de Tracéwet verantwoordelijke ministers geven in 1999 toe dat hun *ervaringen* met de wet op dit punt meespelen om te komen met een wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet (MV&W en MVRM, 1999: 22; Tweede Kamer, 2000: 3304).

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Tracéwet houdt een verdere centralisatie in: het tracébesluit wordt aangemerkt als vrijstellingsbesluit van het bestemmingsplan. De centrale doelstellingen van het wetsontwerp zijn 'beheersbaarheid' en 'bespoediging' van het proces. Kritiek op het wetsvoorstel wordt onder andere door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten geuit. Volgens deze kritiek draagt het voorstel het risico in zich dat lokale overheden onvoldoende betrokken worden bij de besluitvorming, terwijl hun inbreng voor de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting van wezenlijk belang is (VNG, 1999: 8). Niettegenstaande deze en andere kritiek wordt begin 2000 het wetsvoorstel in de Tweede Kamer aangenomen. Alleen de fracties van GroenLinks en van de SP stemmen tegen .

Tracéwet 2000

De Tracéwet 2000 betekent, vergeleken met de Tracéwet 1994, een nog verdere verzwakking van de positie van de gemeente. De wet kent in feite het principe van wat in 1985 (De Koningh e.a.) de bindende projectbestemming werd genoemd, maar toen nog vanwege het centralistische karakter werd afgewezen. De gemeentelijke ruimtelijke ordeningsbevoegdheden worden op voorhand (zonder dat concrete projectgegevens daartoe noodzakelijk) doorbroken. Het tracébesluit verkrijgt de status van vrijstelling van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan verliest daarmee helemaal zijn betekenis als ge-

meentelijk machtsmiddel in de besluitvorming over rijkswegenaanleg. De rol van de gemeente is in feite gereduceerd tot die van inspreker. Van een systeem met een formele verdeling van (planologische) macht tussen overheidslagen in de procedure tot en met het tracébesluit is eigenlijk geen sprake (meer).

Er zijn nog geen *ervaringen* met deze procedure, maar wel lijkt de *verwachting* gerechtvaardigd dat gemeenten die geconfronteerd worden met een hen onwelgevallig (ontwerp) tracébesluit, hun heil zullen zoeken bij de nationale politiek en/of rechter (Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State) (vgl. par. 10.5).

Drupsteen vraagt zich af of er toch niet gezocht zou moeten worden naar een alternatief voor de Tracéwet: een meer complementaire vorm van besluitvorming, waarin de positie van de decentrale overheden gelijkwaardiger is dan in de Tracéwet 2000, zonder dat deze overheden de besluitvorming definitief kunnen blokkeren (Drupsteen, 1999: 99). Zeker kan (nieuwe) wetgeving het nodige betekenen voor een aantal problemen in de besluitvorming over infrastructuur. Maar naar alle waarschijnlijkheid gaat het dan om wat De Ridder noemt "inherent-procedurele problemen" (De Ridder, 1997: 19). Hij omschrijft deze categorie problemen als "moeilijkheden in een besluitvormingsproces die rechtstreeks worden toegeschreven aan onvolkomenheden in het geheel van besluitvormingsregels dat voor het betreffende besluitvormingsproces relevant is". Voorbeelden zijn: stapeling van rechtsbeschermingsmomenten, of serieschakeling van het sector- en facetspoor. "Procedure-gerelateerde problemen" zijn "euvelen in een besluitvormingsproces die herleid worden tot het gedrag of de interactie van partijen in het proces" (De Ridder, 1997: 19). Bij dit soort problemen ligt verandering van regels veel minder voor de hand. Hier stuit men op de grenzen van de gedragsbeïnvloeding met behulp van regels (De Ridder, 1997: 24). Procedures kunnen belangentegenstellingen niet oplossen.

Uit ons onderzoek bleek dat het hebben of niet-hebben van verkeerskundig en economisch belang van gemeenten bij de rijksweg de planologische medewerking of tegenwerking bepalen. Dit is een procedure-gerelateerd probleem. Het inhoudelijke probleem van het ontbreken van verkeerskundig en economisch belang van een gemeente kan moeilijk met (nieuwe) regels worden ondervangen. Regels (en beleid) kunnen op dit punt niet veel meer dan het faciliteren van het creëren van verkeerskundig en economisch belang voor een gemeente. Zo luidt dan ook onze aanbeveling.

Zowel de pré-Tracéwetprocedure, als de Tracéwet 1994 en de Tracéwet 2000 bieden ons inziens in beginsel de mogelijkheid om te komen tot een vermenging van het rijksinfrastructuurbelang met (te creëren) gemeentelijk verkeerskundig en economisch belang. Die mogelijkheid moet worden benut. Daarmee worden vrijwillige medewerking van gemeenten en waarschijnlijk ook snelheid van de besluitvorming bevorderd. Het doorbreken van het tweesporigheidsbeginsel met de Tracéwet 1994 doet hieraan niet af.

Formeel gezien kan de rijksoverheid met de Tracéwet 2000 een gemeente passeren en de bedoelde vermenging vermijden. Dit lijkt echter een onverstandige optie. Gemeenten zullen, zoals hierboven reeds vermeld, waarschijnlijk hun 'verhaal gaan halen' bij de rechter en de nationale politiek. Dit heeft weer negatieve gevolgen voor de beoogde snelheid en daadkracht.

10.7 Reflectie op de methode

In deze paragraaf reflecteren we kort op zes onderwerpen die samenhangen met het door ons gekozen onderzoeksontwerp van de meervoudige case-studie, met als analyse-techniek de case-ordered predictor-outcome matrix. De onderwerpen van reflectie zijn: (1) causaliteit, (2) verkleving van variabelen, (3) case-contaminatie, (4) generalisatie van de bevindingen, (5) causale modellering en tot slot (6) case-analyse volgens de aanpak van Miles en Huberman.

Causaliteit

In paragraaf 10.1 concludeerden we dat verkeerskundig belang en economisch belang vrijwillige planologische inpassing *bepalen*. Strikt genomen hebben we in de paragrafen 9.2 en 10.1 echter alleen nog maar *samenhang* tussen variabelen behandeld. Daarbij moeten we ons ook nog realiseren dat dertien cases eigenlijk nog te weinig zijn om betrouwbare conclusies over samenhang te kunnen trekken.

Samenhang is maar één van de drie voorwaarden voor causaliteit. Onze gelijkstelling van samenhang met causaliteit geschiedt dan ook onder het voorbehoud dan aan beide andere causaliteitsvoorwaarden is voldaan. Daarover het volgende. De andere twee causaliteitsvoorwaarden zijn: (1) de 'oorzaak' variabele moet vooraf gaan aan de 'gevolg' variabele; (2) het statistisch verband tussen de 'oorzaak' variabele en de 'gevolg' variabele mag niet ontstaan zijn doordat een derde variabele die samenhang te weeg brengt (vgl. par. 5.1).

Ad (1). Ons onderzoek heeft niet betrekking op 'blote' data, maar op data die gelegen zijn in een bestuurlijk besluitvormingsproces. Het temporele aspect van dit besluitvormingsproces hebben wij (in ieder geval gedeeltelijk) trachten weer te geven met (in de hoofdstukken 6, 7 en 8) chronologische tracébeschrijvingen. Daaruit en uit interviews met sleutelpersonen blijkt dat er doorgaans (door een gemeente of Rijkswaterstaat, in wat voor vorm dan ook) *eerst* onderzoek wordt gedaan naar verkeerskundige of ruimtelijk-economische aspecten van de rijksweg. Een bestemmingsplantoelichting bevat bijna altijd een samenvatting van de uitkomsten van dergelijk onderzoek. *Daarna* komt de bestuurlijke beslissing om (al dan niet) planologisch mee te werken. Het lijkt ons dus aannemelijk dat aan de temporele voorwaarde van causaliteit in ons onderzoek wordt voldaan.

Ad (2). In paragraaf 9.2 is bij de analyse van de variabele 'realisatie van infrastructurale eisen' gewezen op de ons inziens versturende werking van de factor bestuurlijke druk. 'Grote' bestuurlijke druk bleek zowel invloed te hebben op het stellen van infrastructurale eisen, als op planologische inpassing. Behalve 'bestuurlijke druk' hebben we geen aanleiding gevonden andere factoren als 'verstorend' aan te merken.

Verkleving van variabelen

In paragraaf 5.5 gaven we reeds aan dat er een bezwaar is verbonden aan de door ons toegepaste selectie van cases op basis van verschillende waarden van de afhankelijke variabele. Het resultaat van deze selectiemethode is namelijk dat de onafhankelijke variabelen 'confounded' (verkleefd) zijn. Door te onderscheiden tussen vrijwillig planologisch meewerkende cases en niet-vrijwillig planologisch meewerkende cases, hebben we twee groepen verkregen die verschillen op een aantal oorzaken *tegelijk*. De onafhankelijke variabelen zijn niet goed uit elkaar te halen; we kunnen niet het relatieve gewicht van elk

van de onafhankelijke variabelen bepalen.

Voor ons onderzoek betekent dit dat de variabelen 'verkeerskundig belang' en 'economisch belang bij de rijksweg' zijn verkleefd. We kunnen alleen de werking van deze twee variabelen te zamen zien. Een afzonderlijke beschouwing over de relatieve sterkte van elk van beide variabelen is niet mogelijk. We hebben dit probleem proberen te ondervangen door in elke gemeente de geïnterviewden te *vragen* welke van de factoren naar hun mening het belangrijkste was voor de gemeente. Hieruit bleek dat 'verkeerskundig belang' twee maal zo vaak wordt genoemd als 'economisch belang bij de rijksweg'. Dit is een aanwijzing dat we 'verkeerskundig belang' een zwaarder gewicht moeten toekennen dan 'economisch belang bij de rijksweg'.

De verkleving van de beide variabelen heeft ook betekenis voor onze aanbeveling (par. 10.4). Vanwege de verkleving kan geen duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen een verkeerskundige en een economische component in de aanbeveling. Wel is er, zoals gezegd, een aanwijzing dat voor gemeenten verkeerskundig belang belangrijker is dan economisch belang.

Case-contaminatie

Door Rosenthal en 't Hart is aandacht gevraagd voor het verschijnsel 'case-contaminatie' (Rosenthal en 't Hart, 1994). Case-contaminatie omschrijven zij als "(...) onderlinge verwevenheid van cases die voor een toereikende theoretische generalisatie onafhankelijk van elkaar zouden dienen te zijn" (p. 142). In ons onderzoek treffen we een vorm van contaminatie aan: geografische contaminatie. Alle cases bevinden zich immers in één provincie: Zuid-Holland. Een andere vorm van geografische contaminatie is dat één gemeente soms meerdere cases 'levert'.

Een (theoretische) consequentie van deze geografische case-contaminatie zou kunnen zijn dat onze bevindingen alleen opgaan voor de provincie Zuid-Holland. Case-contaminatie heeft immers consequenties voor de generalisatie en moet in dat kader worden opgelost (Swanborn, 1996: 73, 74). (Meer over generalisatie in de volgende sectie van deze paragraaf.)

Gezien het literatuuronderzoek (hoofdstuk 4) en gesprekken 'in het veld' lijkt het ons overigens niet erg waarschijnlijk dat 'provincie' conditioneel is voor de gevonden samenhangen. In navolging van Huberts (1988: 84) is zelfs verdedigbaar dat we er verstandig aan hebben gedaan om cases uit één provincie te bestuderen. Een aantal 'contextvariabelen' (provinciale bestuurscultuur en regionale directie van Rijkswaterstaat) blijft zo immers constant. Een mogelijk verwijt van 'onvergelijkbaarheid van cases' wordt daarmee bestreden.

Generalisatie

Generalisatie van onze bevindingen naar niet-onderzochte cases is niet zonder meer mogelijk. Het zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat bij gemeentelijke beslissingen om planologisch mee te werken of tegen te werken nog andere variabelen een rol spelen dan de door ons onderzochte. Het onderzoek vond plaats onder de assumptie dat het variabelensysteem gesloten is en dat alle relevante factoren in het onderzoek zijn betrokken (vgl.

par. 5.4)⁴⁶. We kunnen echter niet uitsluiten dat toch nog andere variabelen een rol spelen. Ook kunnen we niet aantonen dat de onderzochte gevallen 'representatief' zijn voor gemeentelijke planologische besluitvorming bij rijkswegenaanleg.

Niettemin hebben we gepoogd om een bijdrage te leveren aan de generaliseerbaarheid van de bevindingen, met name doordat (a) het onderzoeksontwerp rekening houdt met variatie in de waarde van de afhankelijke variabele: niet alleen 'meewerkende' gemeenten zijn onderzocht, maar ook 'tegenwerkende'; (b) we niet één of een paar cases hebben onderzocht, maar uiteindelijk dertien cases analyseerden; daarmee bestrijden we het gevaar van niet-representatieve cases.

Op basis van ons onderzoek kunnen we niet voorspellen *hoe vaak* gemeenten planologisch zullen mee- of tegenwerken bij rijkswegenaanleg. Maar dat was ook niet de bedoeling van het onderzoek. Ons oogmerk is om te verklaren *wanneer*, dat wil zeggen onder welke condities, gemeenten mee- of tegenwerken. Die condities liggen *bij de onderzochte gevallen* ons inziens in de waarden van de variabelen 'verkeerskundig belang' en 'economisch belang bij de rijksweg'. Of dit ook voor *niet onderzochte gevallen* opgaat is niet met zekerheid te zeggen. Uiteindelijk hangt generaliseerbaarheid van bevindingen af van de mate van overeenkomst tussen de onderzochte gevallen en de niet onderzochte gevallen.

Onzekerheid op dit punt neemt niet weg dat we wel voor toekomstige gevallen een aanbeveling kunnen doen (par. 10.4). Die aanbeveling 'geldt', totdat ze door nieuwe cases wordt 'weerlegd'. In dat licht kan de aanbeveling niet alleen worden toegepast voor rijkswegenaanleg, maar ook voor andere lijninfrastructuur die we kunnen zien, horen of ruiken (spoorwegen, vaarwegen, hoogspanningsleidingen).

Causale modellering

In de ideeën van Miles en Huberman vormt een analyse aan de hand van een case-ordered predictor-outcome matrix, zoals wij die in dit onderzoek hebben uitgevoerd, niet noodzakelijkerwijs het eindpunt van een onderzoek. Als vervolg op de predictor-outcome matrix is het mogelijk een 'causaal model' te bouwen. "A causal model is a network of variables with causal connections among them, drawn from multiple-case analyses. Although empirically grounded, it is essentially a higher order effort to derive a testable set of propositions about the complete network of variables and interrelationships. The principle is one of theory building" (Miles en Huberman, 1994: 222; zie ook par. 5.2).

Met het bouwen van een causaal model komt men terecht in een andere, verdere fase van analyse. De matrix-gerichte aanpak wordt gevolgd door een netwerk-gerichte aanpak. Van multiple case-gegevens geordend in een matrix-vorm en een set van op variabelen georiënteerde conclusies, gaat men over naar integratie van de conclusies in een algemeen model van de variabelen dat de causale verbindingen specificeert (Miles en Huberman, 1994: 222). In het onderzoek *Rijkswegen en ruimtelijke ordening* komen we

⁴⁶ De relevant geachte factoren zijn geselecteerd op grond van een literatuur- en jurisprudentiestudie (hoofdstuk 4). Op grond daarvan zijn bijvoorbeeld niet 'gemeentegrootte' of 'politieke kleur van het gemeentebestuur' geselecteerd. Ook achteraf lijkt dit gerechtvaardigd. Naar onze indruk tonen de cases geen samenhang tussen de variabelen 'gemeentegrootte' respectievelijk 'politieke kleur van het gemeentebestuur' en de variabele 'vrijwillige planologische inpassing'.

aan deze fase van onderzoek niet toe. Daaraan liggen overwegingen van tijd, geld en energie ten grondslag. Hier liggen kansen voor vervolgonderzoek.

Case-analyse volgens de aanpak van Miles en Huberman

In dit onderzoek is voor de analyse van de cases gekozen voor Miles en Hubermans techniek van de case-ordered predictor-outcome matrix (vgl. voor de overwegingen daartoe par. 5.2). Bij ons weten is deze analyse-techniek nog niet eerder toegepast in Nederlands bestuurskundig onderzoek. Gedurende het onderzoek bleek dat deze techniek ons inziens een aantal sterke kanten heeft. De techniek biedt een degelijk houvast voor de verzameling en analyse van gegevens. Met de techniek kunnen op controleerbare wijze conclusies worden getrokken van causale aard. Op een inzichtelijke manier (ordening naar de waarde van de afhankelijke variabele) kunnen cases met elkaar worden vergeleken. De techniek biedt de mogelijkheid voor het gebruik van verschillende dataverzamelmingsmethoden (triangulatie) en het voorleggen van bevindingen aan betrokkenen, waarmee de betrouwbaarheid wordt vergroot. Zowel in de diepte (per case) als in de breedte (over de cases heen) kan inzicht in het onderzoeksobject worden verworven.

We hebben echter ook enkele moeilijkheden ondervonden bij de toepassing van de case-ordered predictor-outcome matrix. Het bleek niet goed mogelijk een echt hard onderscheid te maken in perioden waarvoor de waarden van de variabelen gelden (vgl. par. 5.8). Verder was er een paar keer twijfel over de vaststelling van de waarde van een variabele. Dat was het geval als de informatie uit de schriftelijke bronnen en van de geïnterviewden niet helemaal op één lijn zaten.

Niettemin zijn onze ervaringen overwegend positief en is het interessant om andere beleidsterreinen op dezelfde wijze te onderzoeken als in dit onderzoek is gebeurd. Zulk onderzoek zou passen in het streven om meer precieze kennis te ontwikkelen over besluitvorming over infrastructuur.

Samenvatting

In dit slothoofdstuk beantwoordden we allereerst de vraagstelling van ons onderzoek. Het antwoord op de vraagstelling luidt: de factoren 'verkeerskundig belang' en 'economisch belang bij de rijksweg' zijn bepalend voor vrijwillige planologische inpassing van rijkswegtracés door Nederlandse gemeenten. De waarden van deze twee variabelen bevorderen of belemmeren vrijwillige planologische inpassing. Gemeenten met een groot verkeerskundig belang en voordelig/neutraal economisch belang bij de rijksweg gaan over tot vrijwillige planologische inpassing. Gemeenten met een klein/ontbrekend verkeerskundig belang en neutraal/nadelig economisch belang bij de rijksweg gaan niet over tot vrijwillige planologische inpassing.

Vervolgens trokken we conclusies over nimby-gedrag van bij de cases betrokken gemeenten. Met een 'eigen' definitie van nimby-gedrag komen we tot de conclusie dat in vier van in totaal dertien onderzochte cases sprake is van nimby-gedrag. Het gaat om drie van de in totaal acht gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken.

Ook trokken we conclusies over de snelheid van de besluitvorming. In verband hiermee werd ingegaan op het (op één geval na) achterwege blijven van WRO-aanwijzingen, de

vrij sterke sturende rol van de Tweede Kamer en de prioriteitsstelling bij Rijkswaterstaat. Onze aanbeveling aan de rijksoverheid luidt om creatie van verkeerskundig en/of ruimtelijk-economisch belang van de gemeente bij een rijksweg te faciliteren. Het rijksinfrastructuurbelang zou met de gecreëerde lokale belangen vermengd moeten worden.

In een volgende paragraaf wordt de stelling verdedigd dat de onderzoeksresultaten van deze studie tot op grote hoogte hun betekenis houden voor besluitvorming onder de werking van de (gewijzigde) Tracéwet. Daarop aansluitend zijn de onderzoeksresultaten van onze studie in het bredere verband geplaatst van verschuivingen in de regelgeving over rijksinfrastructuur die plaatsvonden vanaf 1965.

In een 'methodologische' paragraaf is tenslotte ingegaan op mogelijk zwakke kanten van onze onderzoeksaanpak en de wijze waarop wij getracht hebben deze te ondervangen.

LITERATUUR

Aarts, J.H.W.M., J. Huigen en D.H. van de Rijdt, 1995, Snelheid van uitvoering onder de Tracéwet: Op weg naar pervertering van de verhouding tussen rijksoverheid en mede-overheden? *Bestuurswetenschappen*, nr. 4.

Alblas, T., 1986, Ontwikkelingen in de besluitvorming rond rijkswegenprojecten. In: *Recht als instrument en waarborg bij de besluitvorming rond technische infrastructuurprojecten*, Delft: Post Academisch Technisch Onderwijs.

Alons & Partners, 1996, *Evaluatie Tracéwet*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Baarda, D.B. en M.P.M. de Goede, 1990, *Basisboek methoden en technieken*, Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Balkenstein, G.J., 1974, Verkeersinfrastructuurplanning en bestemmingsplan, *Bouwrecht*, april (extra nummer).

Balkenstein, G.J., 1982, Een coördinatiestelsel onder druk; de ruimtelijke ordening en de andere belangen. In: *In orde, Liber Amicorum Pieter VerLoren van Themaat*, Deventer: Kluwer.

De Boer, Margaretha, 1992, Bestuur, schaal en ruimte. In: Margarethe de Boer en A.A.J. de Gier, *Juridisch-bestuurlijke schaalveranderingen in de ruimtelijke ordening*, Deventer: Kluwer.

Bregman, A.G., 1999, De herziene Tracéwet: het bestemmingsplan op dood spoor, *Agrarisch recht*, nr. 10, oktober 1999.

Ten Broeke, R.J., 1988, Rijksweg 58 bij Breda geplaveid met verzet, *Wegen*, mei 1988.

Ten Broeke, R.J., 1989, Rijksweg 58 ten zuiden van Breda. *Otar*, (1989) 12.

De Bruijn, J.A., P. de Jong, A.F.A. Korsten, W.P.C. van Zanten, 1996, *Grote projecten: Besluitvorming en management*, Alphen aan den Rijn: Samson, H.D. Tjeenk Willink.

De Bruijn, J.A. en E.F. ten Heuvelhof, 1999, *Management in netwerken*, Utrecht: Lemma.

Bruinsma, G.J.N., 1992, Van probleem naar theorie. De logische overbrugging van een afstand. In: G.J.N. Bruinsma en M.A. Zwanenburg (red.), *Methodologie voor bestuurskundigen. Stromingen en methoden*, Muiderberg: Coutinho.

Bruning, A.J.F., m.m.v. J. Siersma, 1994, *Grote projecten in Nederland; een analyse van het tijdsbeslag van twintig besluitvormingsprocessen*, W 77, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Brussaard, W., 1976, *Nieuwe juridisch-bestuurlijke ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening*. Geschriften van de Vereniging voor Administratief Recht LXXVIII, Groningen: H.D. Tjeenk Willink.

Brussaard, W., 1982, Tweesporigheid in de besluitvorming over ruimtelijk relevante onderwerpen. In: P. Nijhof (eindred.), *Tweesporigheid in de ruimtelijke ordening*, 's-Gravenhage: NIROV.

Brussaard, W., 1992, De ontwerp-tracéwet in relatie tot ruimtelijke ordenings- en milieuwetgeving, *Milieu en recht*, (december) 1992/12.

Van Buuren, P.J.J., Ch. Backes en A.A.J. de Gier, 1994, *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer.

Commissie-De Wolff, 1970, *Rapport van de Commissie voorbereiding onderzoek toekomstige maatschappij-structuur*, Tweede Kamer, zitting 1970-1971, 10914, nr. 2.

Commissie inzake karakter en inhoud van het streekplan in Nederland, 1958, *Het streekplan*, Nr. LXIV der Publikaties van het Instituut (NIROV), Alphen aan den Rijn: N. Samson n.v.

Derksen, W., 1986, *Ordening van besluitvorming over de ruimte (boekbespreking)*, *Acta Politica*, 1986/2.

Drupsteen, Th.G., 1983, *Ruimtelijk bestuursrecht, deel 1, Ruimtelijke ordening en Volkshuisvesting*, Serie Nederlands Bestuursrecht deel 4/1, Alphen aan den Rijn/Brussel: Samson.

Drupsteen, Th.G., 1999, Besluitvorming over grote projecten. In: A. van Hall, Th.G. Drupsteen en H.J.M. Havekes (Red.), *De staat van water: Opstellen over juridische, technische, financiële en politiek-bestuurlijke aspecten van waterbeheer*, Lelystad: Koninklijke Vermande.

Duenk, F.H.J. en F.A.M. Hobma, 1987, *Rijkswegentracering: Coördinatie van meersporige besluitvorming*, Delft: Delftse Universitaire Pers.

Edens, D.F., 1992, Op weg naar de Tracéwet. In: S.B. Boelens, Th.G. Drupsteen, H. van der Linden, P.J. de Loor, J.J.I. Verburg (red.), *Waterstaatswetgeving - verleden, heden en toekomst*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Edwards, A.R. en H. ten Holt, 1989, *Ordening van ruimte voor besluitvorming?* Wageningen: Landbouwniversiteit Wageningen.

Galle, M.M.A., 1990, 25 jaar realisering van ruimtelijk beleid. In: M.J. Albersen e.a. (red.), *Ruimtelijke Verkenningen 1990*, 's-Gravenhage: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant, 1984, *Rijksweg, streekplan en bestemmingsplan*, 's-Hertogenbosch, Kenmerk nr. 17.412.

De Gier, A.A.J., 1992, Schaalveranderingen in de ruimtelijke ordening vanuit juridisch oogpunt bezien. In: Margaretha de Boer en A.A.J. de Gier, *Juridisch-bestuurlijke schaalveranderingen in de ruimtelijke ordening*, Deventer: Kluwer.

Glasbergen, P. en J.B.D. Simonis, 1979, *Ruimtelijk beleid in de verzorgingsstaat*, Amsterdam: Uitgeverij Kobra CV.

Gonggrijp-van Mourik, M., L. de Bruin, J.W.M. Vellekoop, 1986, *WRO/Bro 85*, Deventer: Kluwer.

Grimbergen, C., R. Huibers, D. van der Peijl, 1983, *Amelisweerd: De weg van de meeste weerstand*, Rotterdam: Uitgeverij Ordeman.

De Groot, A.D., 1968, *Methodologie: Grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen*, 's-Gravenhage: Mouton & co.

De Haan, P., Th.G. Drupsteen en R. Fernhout, 1986, *Bestuursrecht in de sociale rechtstaat, deel 1 Ontwikkeling, Organisatie, Instrumentarium*, Deventer: Kluwer.

De Haan, P. en R. Fernhout, 1981, *Wetgeving, planning en financiering: Instrumenten van overheidsbeleid*, Deventer: Kluwer, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

De Haan, P., Tracéwet plus Nimby is Oga ($T + N = O$), *Bouwrecht*, nr. 5.

't Hart, P., M. Metselaar en B. Verbeek, 1995, Besluitvorming in de nationale context: inleiding tot deel II. In: P. 't Hart, M. Metselaar en B. Verbeek (red.), *Publieke besluitvorming*, 's-Gravenhage: VUGA.

Hartog, R.H., 1982, Naar een wettelijke regeling betreffende tracé's van hoofdwegen en spoorwegen. In: *Tweesporigheid in de ruimtelijke ordening*, 's-Gravenhage: NIROV.

Hertogh, M.J.C.M., 1997, *Belangen bij complexe infrastructurele projecten*, 's-Gravenhage: DELWEL Uitgeverij B.V.

Hilgers, J., 1988, Rijksweg 58: Ombouw knooppunt Bavel, *De Praatpaal*, maart 1988.

Hobma, F.A.M., 1995, Dertig jaar WRO en dertig jaar oplossingen voor conflicten tussen overheden over de ruimte. In: *Planologische discussiebijdragen 1995*, Delft: Stichting Planologische Diskussiedagen.

De Hoo, S.C., 1982, *Besluitvorming en rijkswegenaanleg*, Leiden: Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Leiden.

Huberman, A.M. en M.B. Miles, 1994, Data Management and Analysis Methods. In: N.K. Denzin en Y.S. Lincoln (ed.), *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.

Huberts, L.W., 1988, *De politieke invloed van protest en pressie: Besluitvormingsprocessen over rijkswegen*, Leiden: DSWO Press.

Huberts, L.W.J.C., 1992, Planvorming over rijkswegen: communicatie en invloed. In: I.M.A.M. Pröpper en M. Herweijer, *Effecten van plannen en convenanten*, Deventer: Kluwer.

Huberts, L. en M. de Vries, 1995, Case studies en besluitvormingsonderzoek: mythen en mogelijkheden. In: P. 't Hart, M. Metselaar en B. Verbeek (red.), *Publieke besluitvorming*, 's-Gravenhage: VUGA.

Huitema, D., 1995, Nimby's of mismanagement? *Bestuurskunde*, jrg. 4, nr. 3.

Hutjes, J.M. en J.A. van Buuren, 1992, *De gevalsstudie: strategie van kwalitatief onderzoek*, Meppel: Boom.

Interprovinciaal Overleg, 1991, *Reactie van het Interprovinciaal Overleg op het concept-ontwerp Tracéwet*, 's-Gravenhage.

De Jong, M. en M. van Twist, 1999, Nationale ruimtelijke planning kan bestuurlijke competentiestrijd uitlokken, *Staatscourant*, reeks 'In Statu Nascendi', *Infrastructuur - onmacht in de polder*, 11 mei 1999, nr. 89.

Klaassen, A.W., 1990, *Ruimtelijk beleid in theorie en praktijk*, 's-Gravenhage: VU-GA; Alphen aan den Rijn: Samson.

Kolpron Consultants B.V., 1994, *Besluitvorming over grote infrastructuurprojecten in andere Europese landen*, Rotterdam: Kolpron Consultants.

De Koningh, Tj., J.W.M. van der Knaap, B.W. Leemeijer, R. Schoonveld, D.A. Lubach, M. Oosting, 1985, *Ordering van besluitvorming over de ruimte*, Deventer: Kluwer.

Korteweg, P.J. en J. van Weesep (red.), 1983, *Ruimtelijk onderzoek: Leidraad voor opzet, uitvoering en verwerking*, Bussum: Romen.

Kortmann, C.A.J.M., 1994, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer.

Kroese-Duijsters, J.A.M., 1995, Toespraak van de Directeur-Generaal van de Ruimtelijke Ordening, mevrouw mr. J.A.M. Kroese-Duijsters. In: *Epiloog: Afscheid van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening*, 's-Gravenhage.

Lambers, C., D.A. Lubach en M. Scheltema, 1994, *Versnelling juridische procedures grote projecten*, V 85, Den Haag: Sdu Uitgeverij Plantijnstraat.

Ligtermoet, D.M., 1990, *Beleid en planning in de wegebouw: De relatie tussen beleidsvorming en planning in de geschiedenis van de aanleg en verbetering van rijkswegen*, 's-Gravenhage: Rijkswaterstaat.

Linden, G., 1989, *Highway Location: Towards a framework for planning support*, Groningen: Geo Pers.

Lubach, D.A., 1994, Het algemeen deel van het bestuursrecht en de ruimtelijke ordening in onderlinge wisselwerking. In: D.A. Lubach en J.A. Lok, *Ruimtelijke ordening in veranderend bestuursrechtelijk perspectief*, Deventer: Kluwer.

Miles, M.B. en A.M. Huberman, 1994, *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*, Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.

Minister van Binnenlandse Zaken, 1999, *Juridisering in het openbaar bestuur; verslag van een schriftelijk overleg*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26360, nr. 2.

Minister van Verkeer en Waterstaat, 1996, *Tracévaststelling rijksweg 4, gedeelte Delft-Schiedam*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25050, nr. 2.

Minister van Verkeer en Waterstaat en minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1990, *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*, Deel d: regeringsbeslissing, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 20922, nrs. 15-16.

Minister van Verkeer en Waterstaat en minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1991, *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*, Deel e: tekst van de na parlementaire behandeling vastgestelde planologische kernbeslissing, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 20922, nr. 114.

Minister van Verkeer en Waterstaat en minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1992a, *Memorie van Toelichting Tracéwet*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22500, nr. 3.

Minister van Verkeer en Waterstaat en minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1992b, *Nota van Wijziging Tracéwet*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22500, nr. 4.

Minister van Verkeer en Waterstaat en minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1992c, *Memorie van Antwoord Tracéwet*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22500, nr. 6.

Minister van Verkeer en Waterstaat en minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1993, *Nota naar aanleiding van het eindverslag Tracéwet*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22500, nr. 10.

Minister van Verkeer en Waterstaat en minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1999, *Nota naar aanleiding van het verslag, Wijziging van de Tracéwet (eerste tranche)*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26343, nr. 6.

Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en minister van Binnenlandse Zaken, 1981, *Spelregels voor ruimtelijk relevante wetgeving*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 14889, nr. 11.

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1985, *Afstemming op maat, Coördinatie van ruimtelijke besluitvorming en sectorale besluitvorming*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19275, nrs. 1-2.

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1993, *Memorie van Toelichting Wijziging Wet op de Ruimtelijke Ordening (Nimby-wetsvoorstel)*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 23015, nr. 3.

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1996, *Nationaal Ruimtelijk beleid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 24054, nr. 27.

MBiZa zie minister van Binnenlandse Zaken.
MV&W zie minister van Verkeer en Waterstaat.

MVRO zie minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

MVROM zie minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Van Noort, 1989, Rijksweg 19 niet gestopt, *NAMENS*, Jrg. 4 Afl. 4.

Nypels, E., 1973, Het verhaal van de lantaarnpaal en de olieraffinaderij. In: (Congrescommissie), *De Jurist en de Ruimtelijke Ordening*, Deventer: Kluwer.

Oosting, M., 1985, Presentatie van het onderzoek 'Ordening van besluitvorming over de ruimte'. In: A. Peters e.a., *Coördinatie en ruimtelijke ordening*, studierapport 31 Rijksplanologische Dienst, 's-Gravenhage: Distributiecentrum Overheidspublicaties.

Prins, M.C.J., 1990, Emancipatie van vrouwen in beweging, *Berichten over onderzoek*, 18/1.

Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, 1979, *Advies over de operationele gebiedsaanwijzing als planologische rechtsfiguur*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, 1984, *Advies over de wettelijke regeling van de operationele gebiedsaanwijzing*, Den Haag: Staatsuitgeverij.

Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, 1987a, *Advies over afstemming op maat*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.

Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, 1987b, *Concept-advies ten behoeve van het wetgevingsprogramma*, Bijlage I: Proeve projectprocedure tracés rijkswegen, CW 97.

Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, 1990, *Naar ruimtelijke kwaliteit*, 's-Gravenhage: SDU uitgeverij.

Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, 1991, *Advies over het concept-wetsontwerp Tracéwet*, 's-Gravenhage: SDU uitgeverij.

Raad van State, 1992, *Advies Raad van State over het ontwerp-Tracéwet*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 22500, B.

Raad voor verkeer en waterstaat, 1998, *Ambities bundelen: Advies over de Inpassing van Infrastructuur*, Den Haag: Raad voor verkeer en waterstaat.

RARO zie Raad van advies voor de ruimtelijke ordening.

De Ridder, J., 1997, Spierballen, smeerolie en andere strategieën: nieuwe procedures voor grote projecten, *Bestuurswetenschappen* 1997, nr. 1.

De Ridder, J. en D. Schut, 1995, *De WRO in de steigers: De gevolgen van recente wetgeving voor het planningstelsel van de ruimtelijke ordening*, Deventer: Kluwer.

De Ridder, J., 1999, De WRO in de wolken; over een alternatief planningstelsel voor de ruimtelijke ordening. In: J. de Ridder en N.S.J. Koeman, *Naar een hernieuwd ruimtelijk planningstelsel?* Deventer: Kluwer.

Rosenthal, U. en P. 't Hart, 1994, Het één en het ander: Case-contaminatie en andere methodologische complicaties in beleidswetenschappelijk onderzoek, *Beleidswetenschap*, 1994/2.

Rietbroek, J.J.Th.A., 1983, Naar veranderingen in de planningstructuur voor verkeer en vervoer, *Bouwrecht*, nr. 11.

Rijkswaterstaat, 1989, *Handleiding Projectnota's*, 's-Gravenhage: Rijkswaterstaat.

De Savornin Lohman, H.J. en M.C. van der Klooster, 1992, NIMBY: het oplosmiddel voor stroperige procedures? *Bouwrecht*, nr. 4.

Snel, E. en J. van der Veen, 1990, Invloedsstrategieën van bureaucratische organisaties: Over de besluitvorming rondom Rijksweg 19, *Beleid & Maatschappij*, 1990/2.

Swanborn, P.G., 1987, *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Meppel: Boom.

Swanborn, P.G., 1994, Het ontwerpen van case-studies: enkele keuzen, *Mens en Maatschappij*, 69e jaargang, nr. 3, augustus.

Swanborn, P.G., 1995, Hoe erg is contaminatie van cases? *Beleidswetenschap*, 1995/3.

Swanborn, P.G., 1996, *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam/Meppel: Boom.

Tegelaar, J., 1992, *Strategische ruimtelijke sturing: Een Frans-Nederlandse systeemvergelijking*, Delft: Delftse Universitaire Pers.

Teisman, 1992, *Complexe besluitvorming: Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.

Troostwijk, H., 1986, *Ruimtelijk Ordeningsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Tweede Kamer, 1997, *Tracévaststelling rijksweg 4, gedeelte Delft-Schiedam*, Verslag van een algemeen overleg, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25050, nr. 8.

Tweede Kamer, 1998, *Handelingen der Staten-Generaal 1998-1999, nr. 39, Tweede Kamer*.

Tweede Kamer, 2000, *Handelingen der Staten-Generaal 1999-2000, nr. 43, Tweede Kamer*.

Van Veen, T., 1982, Rijkswegtracé's: overleg in het kader van de Raad van de Waterstaat. In: K.J. Veldhuizen, E.J.H. Hacfoort en H.J.P. Timmermans (red.), *Onderhandelen en ruimtelijke planning*, Utrecht/Antwerpen: Bohn, Scheltema & Holkema.

Verschuuren, P.J.M., 1988, *De probleemstelling voor een onderzoek*, Utrecht: Het Spectrum.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek, 1987, *Structuurschema Verkeer en Vervoer: Evaluatie van een beleidsinstrument*, 's-Gravenhage: Uitgeverij van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 1999, *Inschakelen of uitschakelen: Advies over de rol en positie van gemeenten bij nationale projecten*, Z.p.: VNG.

Vink, H.T. e.a., 1972, *Ruimtelijk beleid in Nederland, Bijlage: Vestiging Shell-Chemie Moerdijk*, Deventer: Kluwer.

VNG/SGBO zie Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoek.

Wessel, J., 1977, Noot bij HR 21 mei 1976 (Eindhoven-Aussems), *Bouwrecht*, nr. 1.

Wessel, J., 1981, KB Bestemmingsplan Maarschalkerweerd (Amelisweerd), *Ars Aequi*, AA 30 (1981) 4.

Wessel, J., 1985, Ruimtelijk relevante besluitvorming; afstemming of integratie? *Bestuur*, nr. 9.

Wessel, J., 1987, Naar een algemene projectenwet, *Bouwrecht*, nr. 4.

Wessel, J., 1992, Het wetsontwerp-Tracéwet: Heirbaan of doodlopende weg? *Bouwrecht*, nr. 6.

Wester, F., 1987, *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*, Muiderberg: Coutinho.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1994, *Besluiten over grote projecten*, Den Haag: Sdu Uitgeverij Plantijnstraat.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1998, *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Witsen, J., 1986, Afstemming op maat; het regeringsstandpunt inzake coördinatie tussen ruimtelijke en sectorale besluitvorming, *Bouwrecht*, nr. 5.

Wolsink, M., 1993, De veronderstellingen achter het NIMBY-beleid, *Beleid & Maatschappij*, 1993/3.

Wolsink, M., 1996, Het NIMBY-denken: eindpunt of startpunt van een leerproces? In: J. Eberg, R. van Est en H. van de Graaf (red.), *Leren met beleid: Beleidsverandering en beleidsgericht leren bij NIMBY-, milieu- en technologiebeleid*, Amsterdam: Het Spinhuis.

WRR zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Yin, R.K., 1989, *Case study research: design and methods*, Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications.

Yin, R.K., 1993, *Applications of case study research*, Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications.

BIJLAGE 1

BRONNEN RIJKSWEG 4 MIDDEN DELFLAND

Bestemmingsplannen c.a.

Bestemmingsplan Randbebouwing Groenoord, gemeente Schiedam, 5 september 1966.

Bestemmingsplan Woudhoek-Zuid, gemeente Schiedam, 4 mei 1971.

Bestemmingsplan Buitengebied, gemeente Schipluiden, 26 oktober 1971.

Bestemmingsplan Rijswijk-Zuid, gemeente Rijswijk, 19 december 1975.

Gemeente Rijswijk, Nota 'Weerlegging ingebrachte bezwaren tegen de Zoomseweg', Raadsbesluit vaststelling bestemmingsplan Rijswijk-Zuid, 19 december 1975.

Bestemmingsplan Woudhoek-Noord, gemeente Schiedam, 29 november 1977.

Gemeente Schiedam, Commentaarnota inhoudende de behandeling van de bezwaarschriften tegen het ontwerp-bestemmingsplan Woudhoek-Noord, Gemeenteraad Schiedam, 1977.

Schriftelijke documenten

Minister van Verkeer en Waterstaat en minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Overwegingen inzake de aanleg van de A4 tussen de Haagse en Rotterdamse agglomeratie, 's-Gravenhage, 20 maart 1979. Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 14390, nrs. 10-12 (Bijlage 1).

Minister van Verkeer en Waterstaat en minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, Samenvattende notitie betreffende de A4. Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 14390, nrs. 10-12 (Bijlage 2).

Reconstructiecommissie Midden-Delfland, Brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat, 24 februari 1981, kenmerk MD 1300 (voorwaarden voor de inpassing van Rijksweg 19).

Minister Verkeer en Waterstaat, Brief van de minister van V en W aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der SG, 21 januari 1985. Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18600 hoofdstuk XII, nr. 53 (aquaduct Gaag).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Een boekje open over het Haagse Hoefijzer, Voorlichting Verkeer en Waterstaat, Den Haag, oktober 1986.

Minister van Verkeer en Waterstaat, Lijst van vragen en antwoorden Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 20 922, nr. 21.

Hoofdingenieur-Directeur Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland, Brief aan Directeur-generaal van de Rijkswaterstaat, 9 oktober 1991, kenmerk VPP/68955 (beantwoording brief gem. Schiedam).

Raad van State, Afdeling voor de Geschillen van Bestuur, 13 februari 1992, No. G05.90.000 3 inzake L.M. Cloosterman-Dreves e.a./Vereniging Zuidhollandse Milieufederatie tegen Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland.

Reconstructiecommissie Midden-Delfland, Reconstructie Midden-Delfland, deelplan Abtswoude, Voorontwerp-reconstructieplan. Delft, mei 1993.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Verlengde A4: weg met verleden is toekomstige bypass in hoofdverbinding tussen mainports, Directoraat-generaal Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland, Rotterdam juni 1993.

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Structuurschema Groene Ruimte, deel 4: Planologische Kernbeslissing, 1995.

Provinciale Milieuverordening Zuid-Holland. Den Haag, maart 1995.

Werkgroep Stop RW 19, Milieubeweging over de MER voor RW19/A4. April/mei 1996.

Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland, Afdeling Projectmanagement, Projectplan RW4 Diepenhorstlaan - Kruithuisweg, 2 september 1996.

Minister van Verkeer en Waterstaat, Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1997-2001, Lijst van vragen en antwoorden, vastgesteld 6 november 1996. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25003, nr. 2.

Minister van Verkeer en Waterstaat, Tracévaststelling Rijksweg 4, gedeelte Delft-Schiedam, Brief van de minister van 21 november 1996. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25050, nr. 2.

Rechtbank Den Haag 23 december 1996, nrs. 95/2121 BOUWB en 95/2885 BESLU inzake de Stichting Zuidhollandse Milieufederatie tegen B en W van Schipluiden

Vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat, Tracévaststelling Rijksweg 4, gedeelte Delft-Schiedam, Verslag van een algemeen overleg, Vastgesteld 3 juli 1997. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25050, nr. 6.

Krantenartikelen

Henk Blanken, Aanleg snelweg door Delfland fel bestreden. Volkskrant 25 augustus 1988.

Henk Blanken, Actiegroep tegen Rijksweg 19 buigt voor asfaltlobby na twaalf jaar strijd. Volkskrant 30 januari 1989.

René van Zanten, Rijksweg 19: de laatste hobbel. Haagsche Courant 11 februari 1989.

Schiedam gaat aanleg weg A4 juridisch bestrijden. Volkskrant 15 augustus 1991.

Ministerie heeft Majj slecht voorgelicht. Volkskrant 16 augustus 1991.

Houdt eens op met praten over die weg. Delftsche Courant 19 maart 1993.

Vertraging bij aanleg Rijksweg 19. Delftsche Courant, 8 juli 1994.

Trudy van der Wees, Nieuwe autoweg rond Den Hoorn. Delftsche Courant 13 september 1994.

Rijkswaterstaat wil in 1995 starten met bouw aquaduct. Delftsche Courant, 31 december 1994.

Henk Tetteroo, Rijksweg 19: ministerie wil doorbuldozieren. Midden-Delfkrant, twintigste jaargang nr. 1, maart 1996.

Fietstocht tegen aanleg A4. Delftse Post, 13 september 1996.

Aukje van Roessel, Een groene patio in de steenwoestijn. Volkskrant, 13 september 1996.

PvdA wil A4 in diepe tunnelbak. Haagsche Courant, 12 maart 1997.

Geketend protest A4. Delftse Post, 16 april 1997.

Henk de Kat, De lange weg van een nieuwe weg. Haagsche Courant 22 april 1997.

Primeur voor minister. Delftse Post, 1 mei 1998.

Literatuur

W.J. van Noort, Rijksweg 19 niet gestopt. NAMENS Jrg. 4 Afl. 4 (1989).

E. Snel en J. van der Veen, Invloedsstrategieën van bureaucratistische organisaties; Over de besluitvorming rondom Rijksweg 19. Beleid & Maatschappij 1990/2.

Ralph Rozema, Stop Rijksweg 19 door Midden-Delfland. Natuur en Milieu, april 1992.

Rob van Mil, De weg die er al dertig jaar moet komen. NG Magazine, 21 augustus 1992, nr. 34.

J.C. de Raat, Rijksweg 4 'Midden-Delfland'. OTAR (1993) 10.

Wim M. Gordijn, Verlengde A4 landschappelijk ingepast. Land + Water nummer 9/1994.

Reconstructiewet Midden-Delfland. Wetgeving Landelijk Gebied, Kluwer, Deventer.

Interviews

T.W.P. van den Berg, 19 augustus 1997, gemeente Schipluiden, medewerker ruimtelijke ordening.

L. Koster, 19 augustus 1997 en 24 februari 1998, gemeente Schipluiden, medewerker ruimtelijke ordening.

J.C. de Raat, 1 oktober 1997, Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland, sr. projectmanager.

Ing. G.W. Versteegh, 12 september 1997, gemeente Rijswijk, hoofd afdeling Stedebouw en Verkeer.

Mr. A.H. van Zetten, 14 april 1998, gemeente Schiedam, jurist afdeling R.O.V.V., sector VROM.

J.A.M. Broeren, 4 juni 1998, gemeente Schiedam, (oud) plv. chef ruimtelijke ordening en stadsbeheer; bureauchef ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer.

Ir. C. Zijdeveld, 25 augustus 1998 (telefonisch), oud wethouder Gemeente Schiedam 1974-1993.

BIJLAGE 2

BRONNEN RIJKSWEG 14 DE VELENGDE LAND- SCHEIDINGSWEG

Bestemmingsplannen c.a.

Bestemmingsplan Essensteijn, gemeente Voorburg, 29 september 1982

Bestemmingsplan Essensteijn, gemeente Voorburg, Verslag overleg ex art. 8 BRO, 29 september 1982

Bestemmingsplan Leidschendam-Zuid, gemeente Leidschendam, 9 maart 1987.

Bestemmingsplan Heuvelpark, gemeente Leidschendam, 18 februari 1989.

Bestemmingsplan Verbreding Rijksweg 4, gemeente Leidschendam, 20 januari 1993.

Verslag van Informatieavond Bestemmingsplan Noordelijke Randweg (Benoordenhout) op 8 januari 1996, Bijlage bij het bestemmingsplan

Ontwerp Bestemmingsplan Sijtwende, gemeente Voorburg, 19 januari 1996

Bestemmingsplan Sijtwende, gemeente Voorburg, 28 maart 1996

Bestemmingsplan Noordelijke Randweg Haagse Regio, gedeelte Leidschendam, gemeente Leidschendam, 21 oktober 1996

Gemeente Den Haag, Concept-raadvoorstel inzake vaststelling Bestemmingsplan Noordelijke Randweg (Mariahoeve/Marlot), Raadsvoorstellen 1997, 21 januari 1997

Antwoord op schriftelijke bezwaren; Bijlage bij het voorontwerp-bestemmingsplan Noordelijke Randweg Wassenaar, gemeente Wassenaar, 21 januari 1997.

Bestemmingsplan Noordelijke Randweg (Benoordenhout), gemeente Den Haag, 30 januari 1997
Bestemmingsplan Noordelijke Randweg (Mariahoeve/Marlot), gemeente Den Haag, 30 januari 1997

Partiële herziening Bestemmingsplan Sijtwende, gemeente Voorburg, 1997

Ontwerp-bestemmingsplan Noordelijke Randweg Haagse Regio (gedeelte Wassenaar), gemeente Wassenaar, 1998

Bestemmingsplan Noordelijke Randweg Haagse Regio (gedeelte Wassenaar), Gemeente Wassenaar, 25 januari 1999.

Schriftelijke documenten

Burgemeester en Wethouders van 's-Gravenhage, (Concept)brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat; onderwerp: Rijksweg no. 14, briefnr. 869/10/61, 21 juli 1961.

Gemeente Wassenaar, Notulen van de gemeenteraadsvergadering van 17 juli 1967 (inzake kruising Landscheidingsweg en Rijksstraatweg).

Gemeente Wassenaar, Snelweg snel weg (brochure), november 1967.

Notitie Voornaamste punten uit inleiding Burgemeester tijdens hearing op 13-2-'68 door de Raad van de Waterstaat en Commissie van overleg voor de wegen uit die Raad.

Nota van de gemeente Wassenaar inzake de plannen van Rijkswaterstaat tot herprofilering van de Landscheidingsweg en de reconstructie van de kruising van de Landscheidingsweg met de Rijksstraatweg, zonder jaartal (ws. 1968).

Rijkswaterstaat, Hoofddirectie van de Waterstaat, Nota Technisch Overleg Rijksweg 14, 7 augustus 1969.

Burgemeester en Wethouders van Den Haag, Brief aan de raad, 13 december 1974; in: Gemeente Wassenaar, Verzamelnota reacties van overheidsinstanties, actiegroepen en particulieren met betrekking tot de voorgenomen aanleg van RW 14 c.q. "verlengde landscheidingsweg", zonder jaartal (ws. aanvang 1975).

Gemeente Wassenaar, Verzamelnota reacties van overheidsinstanties, actiegroepen en particulieren met betrekking tot de voorgenomen aanleg van RW 14 c.q. "verlengde landscheidingsweg", zonder jaartal (ws. aanvang 1975).

Motie van de Raad van de Gemeente Voorburg, 30 januari 1980.

Burgemeester en Wethouders 's-Gravenhage, Brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat; onderwerp: Hoefijzer rond Den Haag, Verlengde Landscheidingsweg (A14); nr OVV 590146 I, 17 februari 1984.

Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland, Projectnota RW 14 'Niets geeft meer rust dan een genomen besluit', 3 september 1986.

Gemeente Den Haag, 'Den Haag in beweging', discussienota inzake de hoofdwegenstructuur voor openbaar vervoer, auto en fiets in en rond Den Haag. Den Haag, 10 februari 1987.

Gemeente Den Haag, Preadvies voor bespreking in de raad Discussienota 'Den Haag in beweging', 15 september 1987, Raadsvoorstellen 1987, nr. 371.

Gemeenteraad Den Haag, Raadsvergadering 22 december 1988, 'Den Haag in beweging' in relatie tot het bestuurlijk overleg bereikbaarheidsplan voor de Randstad, Gemeente Den Haag, Raadsvoorstellen 1988, rv 560.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Noordelijke Randweg; met overleg op de goede weg (brochure), Provincie Zuid-Holland en de gemeente Den Haag.

Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland, Brief aan Burgemeester en Wethouders van Wassenaar; Onderwerp: Noordelijke Randweg, aansluiting N44; Kenmerk TXM/97.4592, 21 maart 1997

Gemeente Wassenaar, Notulen van de vergadering van de raad van de gemeente Wassenaar van 30 november 1998 (inzake vaststelling bestemmingsplan Noordelijke Randweg Haagse regio, gedeelte Wassenaar).

Gemeente Wassenaar, Notulen van de vergadering van de raad van de gemeente Wassenaar, gehouden op 25 januari 1999 (inzake vaststelling bestemmingsplan Noordelijke Randweg Haagse regio, gedeelte Wassenaar).

Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1999-2003. Aanvullende lijst van vragen en antwoorden. Vastgesteld 8 december 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26263, nr. 5.

Nieuwsbrief Noordelijk Randweg Haagse Regio. Nummer 1, 6 november 1995.

Nieuwsbrief Noordelijke Randweg Haagse Regio. Nummer 2, 22 februari 1996.

Nieuwsbrief Noordelijke Randweg Haagse Regio. Nummer 3, 3 juli 1996.

Nieuwsbrief Noordelijke Randweg Haagse Regio. Nummer 4, 21 oktober 1996.

Nieuwsbrief Noordelijke Randweg Haagse Regio. Nummer 5, 7 mei 1997.

Nieuwsbrief Noordelijke Randweg Haagse Regio. Nummer 6, 17 december 1997.

Krantenartikelen

Uitstel rijksweg brengt vreugde en teleurstelling. Binnenhof 18 december 1975.

Rijksweg 14 wel of niet in bestemmingsplan Dansigt I? Haagsche Courant 10 maart 1976.

Landscheidingsweg. Haagsche Courant 22 september 1976.

Gerrit-Jan Hendriks, Herbezinning over noodzaak verlengde Landscheidingsweg. Haagsche Courant 28 februari 1980.

Wassenaar dringt aan op verlengde Landscheidingsweg, Haagsche Courant 6 maart 1980.

Druk op Voorburg om Landscheidingsweg te "verlengen". Binnenhof 25 januari 1983.

Voorburg blijft tegen Verlengde Landscheidingsweg. Haagsche Courant 6 augustus 1984.

Landscheidingsweg de enige oplossing. Haagsche Courant 7 februari 1985

Files kosten 4 miljoen per jaar. Haagse Courant 17 mei 1985

Landscheidingsweg moet ondergronds. Haagsche Courant 17 maart 1986.

Landscheidingsweg in bestemmingsplan. Haagse Courant 5 mei 1986

Uitblijven Verlengde Landscheidingsweg desastreus voor Den Haag. Haagsche Courant 3 september 1986.

Minister wil grondruil voor aanleg Verlengde Landscheidingsweg. Haagsche Courant 17 november 1986.

Den Haag positief over aanleg Verlengde Landscheidingsweg. Binnenhof 2 december 1986.

Tracéstudie geeft noodzaak randweg ondubbelzinnig aan. Binnenhof 27 april 1987.

Den Haag niet in beheer Forepark. Haagsche Courant 23 september 1987.

Den Haag blijft tegen Landscheidingsweg. Haagsche Courant 26 november 1987.

Verlengde Landscheidingsweg lost Wassenaarse problemen niet op. Binnenhof 5 oktober 1988.

Snelle aanleg Landscheidingsweg voorwaarde medewerking aan EOB. Binnenhof 11 november 1988.

In 1990 begint aanleg van Verlengde Landscheidingsweg. Binnenhof 23 december 1988.

Staatssecretaris stelt Voorburg ultimatum. Haagsche Courant 19 mei 1989.

Voorburg wuift ultimatum weg. Haagsche Courant 12 augustus 1989.

Landscheidingsweg onder Rijksstraatweg. Binnenhof 22 september 1989.

Voorburg blijft tegen aanleg Verlengde Landscheidingsweg. Binnenhof 28 september 1989.

Milieu-onderzoek naar Verlengde Landscheidingsweg. Haagsche Courant 21 februari 1990.

Leidschendam dwingt Landscheidingsweg af. Binnenhof, 18 april 1990.

Geen oplossing voor overlast Rijksstraatweg. Haagsche Courant 3 september 1993.

Voorburg blijft Verlengde Landscheidingsweg afwijzen. Haagsche Courant 30 september 1993.

Herman Rosenberg, Landscheidingsweg: strijdbijl is nog niet begraven. Haagsche Courant 9 oktober 1993.

Verlengde Landscheidingsweg zonder A11-West geen oplossing. De Wassenaar 14 oktober 1993.

Leidschendam eens met buurgemeenten. Haagsche Courant 5 november 1993.

Wassenaar: VLW alleen verdiept. Haagsche Courant 30 november 1993.

Nieuwe voorwaarden aan Randweg. Haagsche Courant 24 maart 1994.

Koos Schwartz, Norah, een veel besproken rijksweg. Trouw 25 april 1994.

Na ruim halve eeuw besluit omstreden weg. Haagsche Courant 30 april 1994.

Stieven Ramdharie, Als Voorburg genomen is, komt 'Norah' er. Volkskrant 7 mei 1994

Voorburg maakt bezwaar tegen randweg. Volkskrant 4 juni 1994.

Aanleg weg afgedwongen. Haagsche Courant 25 januari 1995.

Voorburg houdt vast aan bouwplan. Haagsche Courant 25 maart 1995.

Danny Verbaan, Rollen zijn omgedraaid in discussie Landscheidingsweg. Haagsche Courant 5 april 1995.

Danny Verbaan, Tekort Sijtwende wellicht verdubbeld. Haagsche Courant 1 december 1995.

Hans Schmit, Voorburg akkoord. Trouw 8 augustus 1996

Bestuurder hoopt op steun van Wassenaar. Haagsche Courant 30 oktober 1996.

Cindy van Vliet, Aanleg randweg toch ondergronds. Haagsche Courant 1 december 1998.

Lars Omloo, Randweg niet in tunnelbak, Haagsche Courant, 14 januari 1999.

Provincie dreigt met aanwijzing. Haagsche Courant 25 januari 1999.

Literatuur

Felix Luitwieler, De aktie tegen Rijksweg 14. Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Leiden, maart 1977.

Bob Frommé, Een brug te veel; mislukkingen in de weg- en waterbouw. Elsevier, 22 april 1989.

Leo van Atten, Lijdsnweg. Binnenlands Bestuur 10, 11 maart 1994.

Leidschendam waarschuwt voor stagnatie woningbouw als besluit randweg uitblijft. Binnenlands Bestuur 44, 4 november 1994.

Voorburg riskeert aanwijzing voor Haagse randweg. Binnenlands Bestuur, 13 januari 1995.

Voorburg gedwongen tot medewerking aan Haagse randweg. Binnenlands Bestuur 4, 27 januari 1995.

Interviews

Ing. G.J. Roosing, 25 mei 1999, Gemeente Wassenaar, Hoofd afdeling Civiele Werken

Ing. A.J.H. Eggen, 28 mei 1999, Gemeente Den Haag, Dienst Stedelijke Ontwikkeling
Coördinator/Projectleider Verkeer, Projectleider Noordelijke Randweg gemeente Den Haag

Dhr. P. Persoon, 1 juni 1999, Gemeente Leidschendam, medewerker afdeling Ruimtelijke
Ontwikkeling

Mevr. P. van der Ark, 2 juni 1999, Gemeente Voorburg, medewerkster afdeling Openbare
Werken, projectleider Noordelijke Randweg gemeente Voorburg

Ing. J. Wijnants, 14 juni 1999 (telefonisch), oud-wethouder Ruimtelijke Ordening en Verkeer
1982-1994, Gemeente Voorburg

BIJLAGE 3

BRONNEN RIJKSWEG 11-WEST

Bestemmingsplannen c.a.

Raadsvoorstel vaststelling bestemmingplan Stevenshof, december 1980.

Bestemmingsplan Stevenshof, Beantwoording bezwaarschriften tegen ontwerp-bestemmingsplan Stevenshof, Raadsvoorstellen gemeente Leiden 1980, nr. 300.

Bestemmingsplan Stevenshof, gemeente Leiden 1981.

Bestemmingsplan Oostvlietpolder II, gemeente Leiden 1986.

Voorontwerp bestemmingsplan Oostvlietpolder, gemeente Leiden juni 1998.

Schriftelijke documenten

Burgemeester en Wethouders Leiden, Brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat; onderwerp: Vaststelling tracé en aanleg nieuwe rijksweg nr. 11; nr. 1389, 31 januari 1968.

Burgemeester en Wethouders Leiden, Brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat; onderwerp: Vaststelling tracé en aanleg nieuwe rijksweg 11; nr. 7360, 15 mei 1968.

Gemeente Leiden, Nota betreffende het plan voor de aanleg van het gedeelte nabij "Berbice" te Voorschoten van rijksweg nr. 4b van het Rijkswegenplan 1958, 1968.

Memorandum van het gemeentebestuur van Voorschoten betreffende het plan voor de aanleg van een gedeelte van rijksweg 4b van het rijkswegenplan 1958 (weg nr. 11 van het Rijkswegenplan 1968) in genoemde gemeente, 1969.

Kamer van Koophandel en fabrieken voor Rijnland, Brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat; onderwerp: Aanleg Rijksweg 11; nr. A2521-11/Br/LH/S.20, 17 februari 1970.

Raadsstukken gemeente Leiden, Beantwoording door B&W op 26 augustus 1970 van vragen van de heren Kret en Lijten inzake Rijksweg 11.

Burgemeester en Wethouders Leiden, Brief aan de minister van Verkeer en Waterstaat; onderwerp: Aanleg nieuwe rijksweg 11; nr. 5512, 16 april 1971.

Samenvatting van de bespreking, gehouden bij de Rijkswaterstaat te Rijswijk op 5 maart 1975, inzake de aanleg van het gedeelte van Rijksweg 11 tussen de Rijkswegen 4 en 44.

Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland, Notitie m.b.t. de motieven voor aanleg van rijksweg 11, gedeelte rijksweg 44 - rijksweg 4 (rijksweg 11-west), Rijswijk juni 1976.

Voorstellen aan de raad. Gemeenteblad Voorschoten, 5 augustus 1977.

Gemeente Voorschoten, Memorandum van het gemeentebestuur betreffende het plan voor de aanleg van een gedeelte van rijksweg 4b van het Rijkswegenplan 1958 in de genoemde gemeente, Voorschoten 1977.

Rijkswaterstaat, Dienst Verkeerskunde Den Haag, Nota nr. 78-04, 1978.

Beknopt verslag van de bespreking van vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat en vertegenwoordigers van de gemeente Leiden over de plannen met betrekking tot de rijkswegen 4 en 11, gehouden op donderdag 12 oktober 1978.

Burgemeester en Wethouders Voorschoten, Brief aan de Bijzondere Kamercommissie voor de behandeling van het Structuurschema Verkeer en Vervoer, 22 november 1979, kenmerk I-dH/ABe-nr. 6059

Werkgroep Milieubeheer Leiden, Brief aan de gemeente Leiden, 26 februari 1980.

Werkgroep Milieubeheer Leiden, Brief aan de leden en plaatsvervangende leden van de bijzondere kamercommissie voor de behandeling van het Structuurschema Verkeer en Vervoer en het meerjarenprogramma Personenvervoer, 26 februari 1980.

Gemeenteraad Voorschoten, Motie 28 maart 1980, nr. 39.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Rijkswegenplan 1984, Staatsblad 1984, 239.

Bijstellingsnota Verkeerscirculatieplan Leiden, Leiden 1986.

Gemeente Voorschoten, Rijksweg 11-west: de verkeerde weg. Standpuntbepaling van de gemeente Voorschoten, 1988.

Gemeente Voorschoten, Reactie op het 2^e SVV uitgesproken op 7 december 1988 door de Burgemeester van Voorschoten, Mr. P. Cannegieter in het gemeentehuis.

Platform tegen aanleg Rijksweg 11-west, Rijksweg 11-west? NEE, 1989.

Gemeente Voorschoten, Reactie op het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer, Voorschoten, 29 maart 1989.

Rijkswaterstaat, Directie Zuid-Holland (e.a.), Eindrapportage verkennende studie Rijksweg 11-West, Rotterdam februari 1990.

Burgemeester en Wethouders van Voorschoten, Brief aan de minster van Verkeer en Waterstaat. Onderwerp: Rijksweg 11-West, Kenmerk: III/Dij/dH/003/LB, 22 maart 1990.

Gemeente Voorschoten, Een Heil-loze weg, Voorschoten, november 1995

Gemeente Leiden, Boomgaard van kennis, Structuurplan Leiden, 1995

Studie naar zin en onzin in discussie over rijksweg 11, Gemeentekrant gemeente Voorschoten 1998

Krantenartikelen

Wassenaar dringt aan op Verlengde Landscheidingsweg. Haagsche Courant 6 maart 1980

Weg met rijksweg 11. Leidsch Dagblad 8 mei 1985.

Voorschoten komt met anti-rijksweg 11 brief. Leidsch Dagblad 9 januari 1987.

Voorschoten gul bij strijd tegen rijksweg. Leidsch Dagblad 9 maart 1988.

P. van der Kooi, Kwestie rijksweg 11 ligt uiterst gevoelig. Leidsch Dagblad 29 maart 1988.

Ook Leids verzet tegen aanleg Rijksweg 11 west. Leidsch Dagblad 27 oktober 1988.

Voorschoten ingenomen met Leids protest tegen rijksweg. Leidsch dagblad 12 november 1988.

Leidse raad tegen rijksweg 11-west. Leidsch Dagblad 16 november 1988.

Rijksweg 11-west komt er niet voor jaar 2000. Leidsch Dagblad 1 december 1988.

P. van der Kooi, 'Brochure tegen rijksweg 11 vol mankementen. Leidsch Dagblad 10 december 1988.

Wassenaar rekent op brede steun voor rijksweg 11-west. Leidsch Dagblad 31 januari 1989.

Wassenaar: brochure vóór rijksweg 11-west. Leidsch Dagblad 28 februari 1989.

Actie tegen Rijksweg in stroomversnelling. Leidsch Dagblad 18 maart 1989.

Rijksweg 11-west snel aanleggen. Leidsch Dagblad 24 maart 1989.

Snelle beslissing over A11-west. Leidsch Dagblad 9 mei 1989.

Leg Rijksweg 11 snel aan. Leidsch Dagblad 8 september 1989.

Aanleg rijksweg 11-west levert bedrijfsleven 12,5 miljoen op. Leidsch Dagblad 29 december 1989.

Rijksweg 11 lost Leidse verkeersdruk niet op. Leidsch Dagblad 27 januari 1990.

Veel verkeerde cijfers in rapporten over A11-west. Leidsch Dagblad 6 maart 1990.

Voorschoten verwijt Wassenaar vals spel. Leidsch Dagblad 9 maart 1990.

Wassenaars comité in actie voor aanleg rijksweg 11-west. Leidsch Dagblad 15 maart 1990.

Tegenstanders willen minister met gevolgen R11 confronteren. Leidsch Dagblad 23 maart 1990.

Oost West Thuis Best naar minister met pleidooi voor A11. Leidsch Dagblad 26 maart 1990.

Breder verzet in Leiden tegen aanleg A11-west. Leidsch Dagblad 2 mei 1990.

CDA Voorschoten: overleg met Leiden over Rijksweg 11. Leidsch Dagblad 9 mei 1990.

Rijk handhaaft rijksweg 11-West. Leidsch Dagblad 25 juni 1990.

Voorschoten hoopt dat aanleg rijksweg 11-west sneuvelt door geldgebrek. Leidsch Dagblad 27 juni 1990.

M. van der Kaaij, Provincie denkt aan woningbouw op tracé rijksweg A11-west. Leidsch Dagblad 3 december 1990.

Actiecomité voor A11: Kamerleden handelen kortzichtig. Leidsch Dagblad 17 december 1990.

Wim Koevoet, Kanaalweg doortrekken, rijksweg 11-west onder de grond. Leidsch Dagblad 16 februari 1993

Judith Nihof, Verbazing in Voorschoten over ommezwaai Leiden. Leidsche Courant 12 september 1993.

Aad Rietveld, Leiden voor A11-west. Leidsche Courant 12 september 1993.

Frans Micklinghoff, Is de Norah/Verlengde Landscheidingsweg nodig? Wassenaars Nieuwsblad 10 november 1993.

Aad Rietveld, GroenLinks: Sportvelden op tracé rijksweg 11-west. Leidsch Dagblad 13 november 1993.

Judy Nihof, Alternatief rijksweg 11-west. Haarlems Dagblad 18 december 1993

Frank Buurman, Weer pleidooi voor rijksweg 11-west; 'Tunnel van 600 meter onder Voorschoten'. Leidsch Dagblad 9 maart 1995.

Monica Wesseling, GS willen snel studie naar rijksweg 11-west. Leidsch Dagblad 8 juni 1995.

Frank Buurman, Alternatief voor rijksweg 11-west; Voorschoten wil bestaande verbindingen opwaarderen. Leidsch Dagblad 6 december 1995.

Roza van der Veer, Ondernemers: 'Nieuwe wegen niet enige oplossing'. Leidsch Dagblad 25 januari 1996

Bedrijfsleven Duin- en Bollenstreek bundelt de krachten 'Nieuw bedrijventerreinen langs A44'.
Leidsch Dagblad 9 maart 1996.

Wim Koevoet, Papieren tijger dringt autogebruik niet terug. Leidsch Dagblad 23 maart 1996.

Dimitri Walbeek, Voorschoten blijft tegen aanleg. Wassenaar hoopt op rijksweg 11. Leidsch
Dagblad 9 augustus 1996

Bestuurder hoopt op steun van Wassenaar. Haagsche Courant 30 oktober 1996.

Ruud Sep, Bedrijfsleven zet druk op Grote Polder. Leidsch Dagblad 16 januari 1997.

Dimitri Walbeek, Rijksweg in tunnel onder Voorschoten. Leidsch Dagblad 15 februari 1997.

Willem Sprenkeler, VVD-kamerlid wil onderzoek naar problemen rijksweg 11-west. Leidsch
Dagblad 17 april 1997.

Ruud Sep, E. Brinkman over tunnels en bouwterreinen: "Uiteindelijk win je op argumenten".
Leidsch Dagblad 2 mei 1997.

Interviews

Ing. D. Halfwerk, 23 september 1999, gemeente Leiden, secretaris Samenwerkingsorgaan
Leidse Regio

Ing. Th.A. Dijkman, 24 september 1999, gemeente Voorschoten, Hoofd Afdeling Weg- en
Waterbouw en Verkeer

SAMENVATTING

RIJKSWEGEN EN RUIMTELIJKE ORDENING

Planologische inpassing van rijkswegtracés door Nederlandse gemeenten

Het onderzoek *Rijkswegen en ruimtelijke ordening* handelt over de vraag waarom gemeenten meewerken of tegenwerken bij inpassing in hun bestemmingsplannen van rijkswegtracés. In deel 1 *Kader* wordt de relevantie van deze vraag aangegeven en wordt het kader geconstrueerd waarmee de vraag zal worden beantwoord. In deel 2 *Praktijk* worden de cases beschreven. De cases zijn bestemmingsplangebieden die doorsneden worden door het tracé van een rijksweg. Drie tracés leveren uiteindelijk dertien cases. In deel 3 *Analyse* wordt het empirische materiaal geanalyseerd. Dat resulteert in een aantal conclusies en een aanbeveling.

Hoofdstuk 1 *Probleemstelling: rijkswegen en ruimtelijke ordening* schetst het probleem dat onderwerp is van het onderzoek. Rijkswegenaanleg vormt een 'erkend' terrein voor planologische inpassingsproblemen. Rijkswaterstaat ondervindt sinds lang regelmatig problemen bij het verkrijgen van planologische medewerking van gemeenten. Die medewerking houdt in: het opstellen van een bestemmingsplan waarmee de bouw- en aanlegactiviteiten niet in strijd zijn. Sinds 1 januari 1994 geldt de Tracéwet. De wet is opgesteld om het probleem van planologische inpassing van hoofdinfrastructuur te bedwingen. Niettemin bleven er problemen voorkomen met negatieve gevolgen voor de beoogde versnelling van de besluitvorming. De wetgever heeft daarop gereageerd door de Tracéwet in 2000 te wijzigen.

De afgelopen jaren zijn door inspanningen vanuit de juridische, de politicologische en de bestuurskundige disciplines vele inzichten verkregen in de besluitvorming over infrastructuur. Niettemin is er nog weinig precieze kennis over de oorzaken van gemeentelijke mede- of tegenwerking bij een rijkswegtracé. Toch is zulke kennis relevant. Als we weten welke factoren mede- en tegenwerking bij een rijkswegtracé bepalen, kan het Rijk zijn beleid en regelgeving hierop afstemmen. Tegen deze achtergrond wordt de vraagstelling van het onderzoek geformuleerd: *welke factoren bepalen, dat wil zeggen bevorderen of belemmeren, planologische inpassing van rijkswegtracés door gemeenten?*

De opzet van het onderzoek is als volgt. Voorop staat het streven exacte uitspraken te doen over factoren die planologische inpassing bevorderen of belemmeren. Daartoe hebben we gezocht naar een causale analyse-techniek. Die is gevonden in Miles en Hubermans 'case-ordered predictor-outcome matrix' (Miles en Huberman, 1994: 213 e.v.). Om de matrix te kunnen hanteren wordt de bestuurlijke werkelijkheid in variabelentaal

beschreven. De variabelen (factoren) die we in deze matrix analyseren zijn afkomstig uit eerdere literatuur en kroonuitspraken. De empirische gegevens worden geleverd door cases. Elk van de cases is een bestemmingsplangebied dat doorsneden wordt door het tracé van een rijksweg. Voor het verschijnsel waar we in geïnteresseerd zijn, planologische inpassing, gebruiken we het (al dan niet aanpassen van het) bestemmingsplan als meetpunt. Uiteindelijk kunnen we dan conclusies trekken over samenhang tussen de veronderstelde oorzaken (de factoren) en het gevolg (planologische inpassing).

Hoofdstuk 2 heeft als titel *De discussie over de juridisch-bestuurlijke organisatie van besluitvorming over ruimtelijke projecten 1965-1994*. In dit hoofdstuk wordt behandeld hoe de besluitvorming over ruimtelijke projecten in de onderzoeksperiode (1965-1994) juridisch-bestuurlijk is georganiseerd. Het gaat daarbij niet enkel om de besluitvorming over rijkswegen als ruimtelijk project, maar om ruimtelijke projecten in het algemeen. Ingegaan wordt op de betekenis van een aantal begrippen dat cruciaal is voor de juridisch-bestuurlijke organisatie van besluitvorming over ruimtelijke projecten. Het zijn de begrippen 'sector', 'facet' en 'tweesporigheid'. Door in dit hoofdstuk een uitwerking te geven van het begrip tweesporigheid kan het gemeentelijk planologisch gedrag op het beleidsterrein van de rijkswegenaanleg worden geplaatst in het geheel van de juridisch-bestuurlijke organisatie van besluitvorming over ruimtelijke projecten.

Een juridisch-bestuurlijk uitermate belangrijk moment in het tweesporigheidsmodel is de gemeentelijke beslissing omtrent opname van het sectorproject in het bestemmingsplan. Gaat de gemeente hiertoe over, dan zijn sectorspoor en facetbesluitvormingsspoor 'gekoppeld'. Gaat de gemeente hiertoe niet over -en die bevoegdheid heeft ze- dan is de uitvoering van het project vooralsnog geblokkeerd. "Vooralsnog", omdat Gedeputeerde Staten of de minister van ruimtelijke ordening met het dwangmiddel van de 'aanwijzing' de gemeente kunnen dwingen om het bestemmingsplan aan te passen. Een aanwijzing is (tot 1994) rechtens aanvechtbaar, waardoor het procesverloop niet met deze hiërarchische interventie hoeft te eindigen.

Wanneer we het verloop van de discussie over de juridisch-bestuurlijke organisatie van besluitvorming over ruimtelijke projecten bekijken, dan kunnen we ten eerste constateren dat direct vanaf de inwerkingtreding van de WRO verscheidene voorstellen zijn gedaan voor het voorkomen of beslechten van conflicten tussen overheden over de planologische inpassing van ruimtelijke projecten. Vele van deze voorstellen kwamen voort uit een botsing tussen de beleidstheorie van de WRO (kortweg: overleg leidt tot eenheid binnen het openbaar bestuur) en de werkelijkheid.

Ten tweede blijkt uit het chronologische overzicht van hoofdmomenten dat geleidelijk het draagvlak voor centralistischer interventie-instrumenten groeide. Zo is bijvoorbeeld de nimby-analyse, inhoudende dat gemeenten jarenlang door hen niet gewenste ruimtelijke voorzieningen planologisch kunnen tegenhouden, reeds vele jaren bekend. Voor iets als de nimby-vrijstelling en -vergunningverlening was echter voorheen weinig draagvlak. Dat blijkt uit de bijna unanieme politieke en wetenschappelijke afwijzing halverwege de jaren '80 van de 'bindende projectbestemming'. Later, begin jaren '90, blijkt het draagvlak voor centralistischer instrumenten wel aanwezig, waardoor toch vrij moeiteloos de nimby-instrumenten en de verplichte gecoördineerde aanwijzing van de Tracéwet het Staatsblad kunnen halen.

In hoofdstuk 3 *De procedure voor rijkswegenaanleg 1965-1994* wordt de procedure voor rijkswegenaanleg uiteengezet zoals die gold in de onderzoeksperiode. Het is wat we de 'formele procedure' noemen. Daarmee wordt bedoeld dat het gaat om de verschillende stappen die de besluitvorming over rijkswegenaanleg volgens wettelijke en buitenwettelijke procedures doorloopt om te resulteren in de verlening van bouw- en aanlegvergunningen. Het is derhalve een 'stappenschema' waarmee de feitelijke gebeurtenissen uit de cases een plaats kunnen worden gegeven.

Het beeld dat we aantreffen is dat van vele betrokken actoren met veelal tegengestelde doeleinden. Geen van hen heeft de beslissende macht om de besluitvorming in een door hem gewenste uitkomst te laten resulteren. De tracévaststelling door de minister van Verkeer en Waterstaat komt weliswaar pas tot stand na een lange procedure, het betekent niet dat de betrokken gemeenten gehouden zijn hun bestemmingsplannen aan te passen. Zelfs de inzet van conflictoplossingsinstrumenten uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening is niet beslissend, nu de rechtmatigheid van de inzet daarvan kan worden voorgelegd aan rechtsprekende instanties. Ook al zou een gemeente welwillend staan ten opzichte van het tracé, dan nog kunnen burgers en belangenorganisaties de bestemmingsplanaanpassing juridisch en politiek aanvechten.

Hoofdstuk 4 *Factoren voor planologische inpassing van rijkswegen* doet verslag van bestudering van eerdere literatuur over rijkswegenaanleg en van kroonuitspraken in geschillen over rijkswegenaanleg. Deze bestudering vond plaats met het oog op de identificatie van factoren die verwacht worden gemeentelijke planologische inpassing van rijkswegen te bepalen. Of deze factoren inderdaad de planologische inpassing bepalen moet blijken uit de analyse van een aantal nieuwe cases.

Een eenduidig beeld over het planologische inpassingsgedrag van gemeenten leveren de literatuur en kroonuitspraken niet op. Niettemin is het mogelijk op grond van literatuur en kroonuitspraken acht factoren te identificeren waarvan verwacht wordt dat ze planologische inpassing door gemeenten bepalen. Aan die acht wordt een negende factor toegevoegd die niet rechtstreeks uit de literatuur en kroonuitspraken als bepalende factor naar voren komt.

De factoren zijn: (1) verkeerskundig belang van de gemeente bij de geplande rijksweg, (2) aantasting van landschappelijke en milieuwaarden in de gemeente door de geplande rijksweg, (3) angst van de gemeente voor (plan)schadeclaims, (4) realisatie van specifieke infrastructurele eisen van de gemeente, (5) compensatie voor gemeentelijke kosten, in het bijzonder voor aanpassing van het gemeentelijk wegennet, (6) economisch belang van de gemeente bij de geplande rijksweg, (7) kracht van een actie(groep) die zich inspannt vóór de aanleg van de geplande rijksweg, (8) kracht van een actie(groep) die zich inspannt tegen de aanleg van de geplande rijksweg en tenslotte (9) bestuurlijke druk die op de gemeente wordt uitgeoefend.

Met het identificeren van de negen factoren is een eerste, voorlopig en met nieuw empirisch materiaal nog te toetsen antwoord gegeven op de vraag welke factoren planologische inpassing van een rijksweg door een gemeente bepalen.

In hoofdstuk 5 *Onderzoeksontwerp: meervoudige case-studie* komt een aantal vragen rondom het onderzoeksontwerp aan de orde. Als onderzoeksontwerp voor de beant-

woording van de vraagstelling van het onderzoek 'rijkswegen en ruimtelijke ordening' wordt gekozen voor de case-studie. Gezien het causale karakter van de vraagstelling ligt deze keuze weliswaar niet direct voor de hand, maar ze is met verwijzing naar recente literatuur over kwalitatief onderzoek zeer wel te verdedigen. De beslissing voor de case-studie als onderzoeksontwerp zegt op zich zichzelf nog niet veel over de analyse-techniek die voor de cases wordt gebruikt. Na een vergelijking van vier technieken voor causale case-analyse is voor de beantwoording van de vraagstelling gekozen voor de 'case-ordered predictor-outcome matrix', zoals beschreven door Miles en Huberman (1994).

Bij het onderzoek wordt meer dan één case betrokken. Door de inrichting van het onderzoek als meervoudige case-studie lijkt beter voldaan te kunnen worden aan het oogmerk van deze studie. Dat is: uitspraken doen over de planologische besluitvorming over rijkswegen in Nederland 'voorbij' individuele cases. Verwacht wordt dat de generaliseerbaarheid van de bevindingen en de diepte van de verklaring aan waarde winnen bij de bestudering van meer dan één case.

Aangegeven worden de uitgangspunten voor de case-beschrijvingen en de case-selectie. De uitgangspunten voor case-selectie leveren slechts weinig beperkingen op voor te selecteren cases. In beginsel is elk bestemmingsplangebied van een Nederlandse gemeente dat in de onderzoeksperiode betrokken is geweest bij de planologische besluitvorming over rijkswegen een case. Het is derhalve niet het tracé dat de case (of: onderzoekseenheid) vormt, ook niet de betrokken gemeente, maar één of meer bestemmingsplangebieden binnen een gemeente. Ieder betrokken tracé 'levert' meerdere cases.

Verder worden de in hoofdstuk 4 onderscheiden factoren (variabelen) geoperationaliseerd. Door aan de van belang geachte variabelen een beperkt aantal mogelijke waarden toe te kennen en door beslisseregels op te stellen waarmee vastgesteld wordt wanneer welke waarde wordt bereikt, wordt het mogelijk de te bestuderen cases zinvol met elkaar te vergelijken.

De hoofdstukken 6, 7 en 8 bevatten het empirische materiaal van het onderzoek. In elk van deze hoofdstukken wordt een tracé behandeld, respectievelijk *Rijksweg 4 Midden-Delfland*, *Rijksweg 14: de Verlengde Landscheidingsweg* en *Rijksweg 11-West*. In elk hoofdstuk (a) worden de betrokken actoren beschreven, (b) wordt een procesbeschrijving gegeven van de bestuurlijke besluitvorming en (c) worden in het bijzonder de cases (bestemmingsplangebieden) behandeld die bij het tracé zijn betrokken.

De betrokken gemeenten kunnen hun bestemmingsplannen, die door de getraceerde weg worden doorsneden, aanpassen (planologisch meewerken) of niet aanpassen (planologisch tegenwerken). Voor elke case wordt aangegeven welke waarden de negen factoren (de onafhankelijke variabelen) aannemen. Tevens wordt voor elke case aangegeven welke waarden de afhankelijke variabele (planologische inpassing) aanneemt. Er worden perioden onderscheiden waarvoor de waarden van de variabelen van elke case gelden.

Bij de toekenning van de waarden van de onafhankelijke variabelen wordt (m.u.v. één variabele) aangesloten bij de opvatting daarover van de betrokken gemeente. Het is niet de onderzoeker die 'objectief' bijvoorbeeld het verkeerskundig belang van de weg voor de gemeente bepaalt, of de aantasting van landschappelijke en milieuwaarden in de gemeente. Er wordt 'gesubjectieerd' naar de gemeente. Daartoe is een grote hoeveelheid

schriftelijk materiaal bestudeerd (bestemmingsplannen, schriftelijke documenten, krantenartikelen, literatuur) en zijn interviews in de gemeenten gehouden.

In hoofdstuk 9 *De cases vergeleken* wordt het empirische materiaal geordend, bewerkt en geanalyseerd. In de lijn van Miles en Huberman wordt de case-ordered predictor-outcome matrix gebouwd. Dat gebeurde stapsgewijs, waarbij telkens een bewerking van de voorafgaande verzamelstaat plaatsvindt.

Eerst is de factor 'bestuurlijke druk' onderzocht. We vonden dat grote bestuurlijke druk onder een aantal voorwaarden leidt tot planologische inpassing van een rijksweg door een gemeente.

- (1) Grote bestuurlijke druk leidt tot planologische inpassing als die druk geschiedt in de vorm van dreiging van onthouding van goedkeuring van een bestemmingsplan door Gedeputeerde Staten, mits het gaat om een bestemmingsplan met een voor de gemeente belangrijk bouwproject;
- (2) Grote bestuurlijke druk leidt tot planologische inpassing als die druk geschiedt in de vorm van een aanwijzing of dreiging met een aanwijzing, mits de gemeente van mening is dat er geen ruimte is voor verder 'verzet';
- (3) Grote bestuurlijke druk in de vorm van dreiging met een aanwijzing leidt niet tot planologische inpassing, als de gemeente van mening is dat er nog ruimte is voor verder 'verzet'.

Vervolgens is vastgesteld of er samenhang bestaat tussen de waarden van elk van de onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabele 'vrijwillige planologische inpassing'. Er blijkt alleen samenhang te zijn tussen de waarden van de variabelen 'verkeerskundig belang' en 'economisch belang bij de rijksweg' en de waarden van de afhankelijke variabele. Opvallend is dat er geen samenhang is tussen de waarden van de variabelen 'aantasting van landschappelijke en milieuwaarden' en (kracht van een) 'actiegroep tegen aanleg' en de waarden van de afhankelijke variabele.

Nagegaan is hoe onze conclusies over samenhang zich verhouden tot eerdere studies. Daaruit blijkt het volgende. De conclusies over de variabelen 'verkeerskundig belang', 'realisatie van specifieke infrastructurele eisen', 'economisch belang bij de rijksweg' zijn in overeenstemming met bestaande literatuur. De conclusies over 'compensatie voor gemeentelijke kosten' en 'actiegroep vóór aanleg' zijn niet in overeenstemming met eerdere literatuur.

Wij vonden geen duidelijke samenhang tussen waardering door de gemeente van de 'aantasting van landschappelijke en milieuwaarden' en de afhankelijke variabele. In de literatuur vonden we over samenhang tussen deze variabelen geen specifieke uitspraken. Een uitspraak over samenhang tussen de variabele 'angst voor planschadeclaims' en de afhankelijke variabele is op basis van de case-gegevens niet mogelijk. In de literatuur werd wel samenhang genoemd.

Tenslotte vonden we geen samenhang tussen de kracht van een 'actiegroep tegen aanleg' en de afhankelijke variabele. De literatuur is hierover verdeeld.

In hoofdstuk 10 *Conclusies* wordt de vraagstelling van het onderzoek beantwoord. De gepreciseerde vraagstelling (waarbij 'bestuurlijke druk' en 'planologische inpassing' zijn gecombineerd tot de nieuwe afhankelijke variabele 'vrijwillige planologische inpassing') luidt: welke factoren bepalen, dat wil zeggen bevorderen of belemmeren *vrijwillige* planologische inpassing van rijkswegtracés door gemeenten? Het antwoord luidt: de factoren 'verkeerskundig belang' en 'economisch belang bij de rijksweg' zijn bepalend voor vrijwillige planologische inpassing van rijkswegtracés door Nederlandse gemeenten. De waarden van deze twee variabelen bevorderen of belemmeren vrijwillige planologische inpassing. Gemeenten met een groot verkeerskundig belang en voordelig/neutraal economisch belang bij de rijksweg gaan over tot vrijwillige planologische inpassing. Gemeenten met een klein/ontbrekend verkeerskundig belang en neutraal/nadelig economisch belang bij de rijksweg gaan niet over tot vrijwillige planologische inpassing. De waarden van de andere variabelen, zoals de schade aan landschap en milieu, of de kracht die wordt uitgeoefend door een actiegroep tegen wegaanleg, houden geen verband met vrijwillige gemeentelijke planologische medewerking of tegenwerking.

Naast de beantwoording van de vraagstelling, laat het onderzoeksmateriaal nog een aantal andere conclusies toe. Zo worden conclusies getrokken over het nimby-gedrag van de bij de cases betrokken gemeenten en over de snelheid van de besluitvorming. Met een 'eigen' definitie van nimby-gedrag komen we tot de conclusie dat in vier van in totaal dertien onderzochte cases sprake is van nimby-gedrag. Het gaat om drie van de in totaal acht gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken.

In verband met de snelheid van de besluitvorming gaan we in op het (op één geval na) achterwege blijven van WRO-aanwijzingen, de vrij sterke sturende rol van de Tweede Kamer en de prioriteitsstelling bij Rijkswaterstaat.

Onze *aanbeveling* aan de rijksoverheid is gericht op de groep van gemeenten met een klein/ontbrekend verkeerskundig belang en neutraal/nadelig economisch belang bij de geplande rijksweg. De aanbeveling luidt om in beleid en regelgeving de creatie van verkeerskundig en/of ruimtelijk-economisch belang van de gemeente bij een rijksweg te faciliteren. Het rijksinfrastructuurbelang zou met de gecreëerde lokale belangen vermengd moeten worden. Dat het project als gevolg van deze vermenging niet meer de 'zuivere vorm' heeft die het Rijk aanvankelijk wellicht voor ogen stond, moet in het belang van medewerking door de lokale overheid, binnen door het Rijk zelf te bepalen grenzen, worden geaccepteerd.

Worden die grenzen overschreden, of is het niet mogelijk om verkeerskundig en/of ruimtelijk-economisch belang te creëren, dan rest weinig anders dan dwang. "Dwang" betekent, na de inwerkingtreding van de wijziging van de Tracéwet: vaststelling van een tracébesluit door de ministers van VROM en Verkeer en Waterstaat dat duidelijk tegen de standpunten van een gemeente ingaat. De rijksoverheid loopt dan wel het risico dat gemeenten vervolgens alsnog elders hun gelijk proberen te halen: bij de nationale politiek of de rechter.

De stelling wordt verdedigd dat de onderzoeksresultaten van deze studie tot op grote hoogte hun betekenis houden voor besluitvorming onder de werking van de (gewijzigde) Tracéwet. Daarop aansluitend worden de onderzoeksresultaten van de studie in het bredere verband geplaatst van verschuivingen in de regelgeving over rijksinfrastructuur die plaatsvonden vanaf 1965. Het probleem dat we onderzochten is geen 'inherent

procedureel probleem', maar een 'procedure-gerelateerd probleem' (De Ridder, 1997); zulke problemen kunnen maar moeilijk met (nieuwe) regels worden ondervangen.

De gedane aanbeveling kan niet alleen worden toegepast voor rijkswegenaanleg, maar ook voor andere lijninfrastructuur die we kunnen zien, horen of ruiken (spoorwegen, vaarwegen, hoogspanningsleidingen).

F.A.M. Hobma

SUMMARY

TRUNK ROADS AND SPATIAL PLANNING

Integrating proposed routes for trunk roads in local planning in the Netherlands

In the research project *Trunk roads and spatial planning (Rijkswegen en ruimtelijke ordening)*, we examined the cause of local authorities' cooperation or resistance with respect to the integration of proposed routes for trunk roads in their zoning plans. In part 1, *Framework (Kader)*, we consider this question in a broader context and present the research framework. In part 2, *Examples from practice (Praktijk)* we present case studies of areas which would be affected by the proposed route. Three trunk road proposals resulted in thirteen case studies. Finally, an analysis of the empirical data is presented in part 3, *Analysis (Analyse)*, followed by a number of conclusions and a recommendation for policy-makers in central government.

In Chapter 1 *Trunk roads and spatial planning: research problem* we explain the purpose of the project and formulate the research question. The Dutch Directorate-General for Public Works and Water Management (*Rijkswaterstaat*) knows from experience that proposed trunk roads frequently meet with local opposition when it comes to integrating these routes in municipal zoning plans. Municipal cooperation means: adapting a zoning plan to enable planned road construction activities. The Infrastructure (Planning Procedures) Act which came into effect on 1 January 1994 aims to overcome problems associated with the integration of main infrastructure in local planning, but in practice it has not been able to prevent delays in decision-making processes. The Dutch Government therefore plans to amend the Act in the year 2000.

In recent years, our understanding of decision-making processes regarding infrastructure has increased enormously due to research in the fields of law, political science and public administration. Nevertheless, little is known about the reasons for municipal cooperation or resistance with respect to trunk road proposals. Such knowledge would be valuable, as it would enable central government to adapt its policy and legislation accordingly. We have therefore formulated our research question as follows: *which factors determine, that is either promote or impede, the integration of proposed routes for trunk roads in local planning?*

Briefly, our research was designed as follows. Above all, we wanted to be able to draw firm conclusions about the factors which either promote or impede integration in local planning. For this reason, we chose to use a causal analysis technique, specifically the case-ordered predictor-outcome matrix by Miles and Huberman (1994; from p. 213). The matrix could be made by converting relevant factors to variables. Relevant variables (factors) for our analysis were taken from the literature and Crown decisions. The case studies, each of which concerns an area that would be affected by the proposed route, provided empirical data for the analysis. The dependent variable in this study was municipalities' cooperation or resistance with respect to the integration of proposed routes for trunk roads in local planning, which could be defined in terms of zoning plan amendments (or the lack thereof). The analysis should result in one or more conclusions about possible causal relationships between the factors and the two possible outcomes (municipal cooperation or resistance).

In chapter 2 we look at the institutional (legislative and administrative) frameworks for decision-making in spatial planning projects between 1965 to 1994 (*De discussie over de juridisch-bestuurlijke organisatie van besluitvorming over ruimtelijke projecten 1965-1994*). Our review is not limited to decision-making in trunk road projects. These institutional frameworks are characterised by a number of key concepts, "sector", "facet" and "double track policy". The concept of double track policy can be used to place local planning behaviour, in particular with respect to road construction, in the greater institutional context of decision-making in planning projects.

From an institutional point of view, a key moment in the double track model is when a municipality decides whether or not to incorporate the sector project in its zoning plan. A positive decision by the municipality would connect two lines of decision-making, the sectoral line and the facet line. Should the municipality decide against the project – and it has the right to do so – then the execution of the project would, at least for the time being, grind to a halt. The delay would inevitably be a temporary one because provincial and national authorities have the authority to issue a compulsory order forcing local authorities to adapt their zoning plans. Until the implementation of the Infrastructure (Planning Procedures) Act in 1994, appeals against such compulsory orders were possible, so that the decision-making process did not necessarily have to end with this hierarchical intervention.

Since the Spatial Planning Act (WRO) came into effect, there have been numerous proposals to prevent or resolve conflicts in the integration of spatial planning projects by different levels of government. Many proposals were prompted by incongruence between the course of the process in real life and the WRO's assumption that consultation between different levels of government ultimately results in a united front. As revealed by the chronological overview of key moments, support for more central intervention instruments developed gradually. In the mid 1980s, politicians and scholars were almost unanimous in their rejection of a "binding project plan". The NIMBY phenomenon – local authorities' tendency to delay, for years if necessary, the realization of plans that they

considered undesirable – had been recognised for many years before suggestions for so-called NIMBY exemptions or NIMBY licensing procedures could count on any support. By the early 1990s, support for more central instruments of control had grown and the above-mentioned NIMBY instruments and the coordinated compulsory order laid down by the Infrastructure (Planning Procedures) Act were passed by Parliament quite smoothly.

In chapter 3 (*De procedure voor rijkswegenaanleg, 1965-1994*), we describe the formal procedures that applied in the research period (1965-1994) for the construction of trunk roads. Formal procedures comprise all legal and cultural procedures which must be followed in the decision-making process before the necessary construction and zoning permissions can be obtained. The whole of these procedures resembles a step by step plan which we have used to order the factual events of the case studies.

Our overall impression is of a process with many stakeholders who often pursued conflicting goals. No single stakeholder had the power to steer the decision-making process towards the outcome most desired by him. The preferred route for a new trunk road was laid down by the Minister of Transport only after many rounds of consultation, but this by no means ensured that the municipalities concerned would adapt their zoning plans accordingly. Nor did the conflict resolution instruments provided by the Spatial Planning Act always put an end to the checkmate, as the legitimacy of the preferred route could be contested in court. And even if the municipality supported the preferred route, individual citizens or interest groups could still launch legal and political appeals against zoning plan changes.

In chapter 4 we report on a study of the literature about trunk road construction and Crown decisions in trunk road construction conflicts. In particular, we aimed to identify the factors which are assumed to determine local authorities' integration of a preferred route in local planning. An analysis of new cases should reveal whether or not these factors are indeed determinants of planning integration.

The study of the literature and Crown decisions did not produce a clear-cut picture of local authorities' integration behaviour. We did, however, identify eight factors which appeared to play a role in integration. We then added a ninth factor which was not revealed directly by the literature and Crown decisions. These factors are: (1) significance of the proposed trunk road for local traffic, (2) negative impact of the proposed trunk road on the local landscape and environment, (3) the municipality's fear for (planning) liability claims, (4) realization of the municipality's specific infrastructural wishes, (5) compensation for costs made by the municipality, in particular costs of integrating the trunk road in the local roads network, (6) economic benefit of the proposed trunk road for the municipality, (7) power of pressure groups or forces in favour of the proposed trunk road, (8) power of pressure groups or forces opposing the proposed trunk road, and finally (9) institutional pressure exerted on the local authorities.

These nine factors together give a provisional answer to the question which factors determine the integration of a proposed trunk road route in local planning. This provisional answer must be tested empirically using new data.

In chapter 5 we discuss a number of issues concerning our chosen research design, the multiple case study. This design may not be the most obvious choice in view of the causality implied in our research question, but we defend our choice by referring to recent publications on qualitative research. The fact that we have chosen the case study as our research design has little bearing on the techniques of analysis used in the separate cases. After comparing four techniques for causal case analysis we chose the case-ordered predictor-outcome matrix as described by Miles and Huberman (1994) to investigate the research question.

In view of the purpose of this study, that is to make a general "case-overriding" statement about planning-related decision-making about trunk roads in the Netherlands, we decided to carry out a multiple case study. We reasoned that studying multiple cases would enhance the generalisability and significance of any conclusions resulting from our study.

In chapter 5, too, we lay down the principles of case description and case selection. The case selection criterion used in this study was highly inclusive, extending in principle to each area in a Dutch municipality which was involved in a trunk road construction decision-making process during the research period. Thus, the case (or unit of study) here is not the proposed route or the municipality concerned, but one or more areas within the municipality which would be affected by the plans. In this way, each proposed route yields several cases.

The factors (variables) identified in chapter 4 are operationally defined in chapter 5. The procedure for operationalization here was to attribute a limited number of possible values to each variable and to draw up rules to assess each variable's value. This procedure enables a substantive comparison of the different cases.

In chapters 6, 7 and 8 we present the empirical data of the study. Each chapter deals with a single proposed route. Thus chapter 6 is about *Rijksweg 4 (Midden Delfland)*, chapter 7 deals with *Rijksweg 14 (Verlengde Landscheidingsweg)* and chapter 8 concerns *Rijksweg 11-West*. In each chapter, we present consecutively (a) the stakeholders or actors concerned, (b) a process description of the decision-making process at government level, and (c) the cases (areas) that would be affected by the proposed route.

In each case, the municipalities concerned can choose either to adapt zoning plans for areas which would be affected by the proposed route (cooperation) or not to adapt these zoning plans (resistance). Per case, we determined the values of the nine factors (independent variables) and then measured their effect on the dependent variable (integration

in local planning). We distinguish periods during which the values of the variables of each case apply.

Except for one variable, the values of the independent variables were determined on the basis of the municipality's position. Thus, the traffic-related significance of the planned trunk road, or its impact on local landscape and environmental values, was not based on the researcher's "objective" assessment but on the municipality's "subjective" perception. This approach necessitated a thorough study of available documentation (zoning plans, written documents, newspaper articles, topical literature) and interviews with stakeholders in the municipalities.

We compare the cases in chapter 9 (*De cases vergeleken*) using the case-ordered predictor-outcome matrix. First, we ordered, processed and analysed the empirical data. The matrix was then constructed step by step, with each step consisting of a calculation based on the results of the previous step, in accordance with Miles and Huberman.

The first factor to be examined was 'institutional pressure'. We found that under certain conditions an intense institutional pressure could indeed result in the integration of a proposed trunk road in local planning.

1. A municipality may collapse under high institutional pressure when provincial authorities threaten to withhold approval of a zoning plan that concerns an important construction project for the municipality;
2. A municipality may collapse under high institutional pressure when a compulsory order is issued, or the municipality is threatened with a compulsory order, provided the municipality sees no other possibilities for continuing resistance.
3. A municipality would not bow under threat of a compulsory order if it believes there is scope for further resistance.

Next, we sought to establish whether there was a relationship between each of the independent variables and the dependent variable, 'voluntary planning integration'. We could only establish an association for the independent variables 'traffic-related significance' and 'economic significance'. Interestingly, we did not find an association for the variables 'negative impact of the proposed trunk road on the local landscape and environment' and 'power of pressure groups or forces opposing the proposed trunk road'.

We then compared our conclusions about variable associations with previous studies. With respect to the variables 'traffic-related importance', 'realization of specific infrastructural wishes', and 'economic significance', our conclusions agree with those of the literature. Our conclusions about 'compensation for municipal costs' and 'pressure groups in favour of construction' do not agree with earlier findings.

We did not find a clear association between 'negative impact of the proposed trunk road on the local landscape and environment', as perceived by the municipality, and the dependent variable. Neither could we find hard evidence of such an association in the literature.

The data provided by our cases was inconclusive with respect to a possible association of the dependent variable with 'fear of (planning) liability claims', although such an association was reported in the literature. Finally, we found no association for the variable 'power of pressure groups or forces opposing the proposed trunk road'. The literature is somewhat ambiguous with respect to the relationship of this variable with the dependent variable.

In chapter 10 (*Conclusions*), we answer the research question. The research question (in which 'institutional pressure' and 'integration in local planning' have been combined into the single dependent variable 'voluntary integration in local planning') now reads: which factors determine, that is either promote or impede, municipalities' *voluntary* integration of proposed routes for trunk roads in local planning? The answer to this question is: depending on their value, the factors 'traffic-related significance' and 'economic significance' either promote or prevent municipalities' voluntary integration of proposed trunk road routes in local planning. Thus municipalities which would derive considerable traffic-related and economic benefit from the proposed trunk road voluntarily adapt their zoning plans to include the proposed route. When the proposed route would be of little benefit for local traffic or the local economy, a municipality would not voluntarily integrate the proposed route in local planning. Voluntary integration or resistance is not influenced by other variables, such as negative impact on the landscape and environment or the power of a pressure group opposed to the proposed road.

In addition to providing an answer to the research question, we can make a number of other conclusions with respect to the NIMBY behaviour of the municipalities in our study and the pace of decision-making. Using our own definition of NIMBY behaviour, we conclude that such behaviour played a role in four of the thirteen cases, or three of the eight municipalities included in the study. With respect to the pace of decision-making, we observed that the possibility of a compulsory order as provided by the WRO was not resorted to (except in one case) and that the Lower Chamber of Parliament had a fairly strong hand in directing the process. We also make a number of observations about the priority-setting policy of the Directorate-General for Public Works and Water Management.

Our *recommendation* to central government concerns municipalities for whom a proposed trunk road would have a small/absent traffic-related benefit and a neutral/negative economic effect. We recommend that, in the development of policy and legislation, the government strives to create traffic and/or local economic benefits of a proposed trunk road. The national significance of the infrastructure should be integrated with created local interests. The final project may stray from its original design, but central government would do well to accept some variation in the interests of cooperation by local authorities. The amount of acceptable variation, or threshold, can be determined by the government itself. The only means left to central government if the threshold of allowable variation is exceeded or if traffic benefits or local economic benefits cannot be crea-

ted is coercion. When the amendment to the Infrastructure (Planning Procedures) Act comes into effect, the Minister of Housing, Spatial Planning and the Environment and the Minister of Transport, Public Works and Water Management will be able to lay down a preferred route even if one or more municipalities are explicitly opposed to it. The risk would be that these municipalities might appeal to Parliament or the courts in a last attempt to get their way.

We believe that our research results are of great significance for decision-making processes under the (amended) Infrastructure (Planning Procedures) Act. We can also generalise the results to the broader context of changes that have been made to legislation pertaining to national infrastructures since 1965. The problem studied here was not inherent to procedures but procedure-related (De Ridder, 1997), and such problems are difficult to resolve with (new) regulations.

The scope of our recommendation is not limited to trunk road proposals only: it applies equally to other line infrastructure that the public can see, hear or smell (railroads, waterways, high voltage power lines).

F.A.M. Hobma

CURRICULUM VITAE

Fred Hobma is geboren op 6 augustus 1961 te Leeuwarden. Van 1973 tot 1979 bezocht hij de Rijksscholengemeenschap (RSG) te Leeuwarden. Daar behaalde hij het diploma ongedeelde VWO (Atheneum A). Van 1979 tot 1985 studeerde hij Nederlands recht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Zijn afstudeerrichtingen waren privaatrecht en publiekrecht. Vanaf 1985 is hij in verschillende functies verbonden aan de sectie Recht van de faculteit Wijsbegeerte en Technische Maatschappijwetenschappen (nu: faculteit Techniek, Bestuur en Management). Van mei 1985 tot januari 1986 was hij toegevoegd wetenschappelijk onderzoeker. Van januari 1986 tot september 1988 was hij gedetacheerd in het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde (OTB). Daar schreef hij, samen met drs. F.H.J. Duenk, in opdracht van de Rijksplanologische Dienst rapporten over de besluitvorming over rijkswegen, dieptedelfstoffenwinning en luchtvaartterreinen. Vanaf september 1988 is hij universitair docent in het recht van de gebouwde omgeving. Hij schreef in opdracht van de Raad van advies voor de ruimtelijke ordening twee rapporten over milieuzonering. In opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat deed hij, samen met anderen, onderzoek naar juridisch-bestuurlijke aspecten van parkeerbeleid. Hij publiceerde over juridische en bestuurlijke aspecten van ruimtelijke ordening en infrastructuur in onder andere *Bouwrecht*, *Stedebouw en Volkshuisvesting*, *Verkeerskunde* en *Milieu en Recht*.