RIJKSWEGENTRACERING:
COORDINATIE VAN MEERSPORIGE BESLUITVORMING

DRS. F.H.J. DUENK
MR. F.A.M. HOBMA

Technisch-Bestuurskundige Verkenningen

1

Delftse Universitaire Pers

RIJKSWEGENTRACERING:
COORDINATIE VAN MEERSPORIGE BESLUITVORMING

DRS. F.H.J. DUENK
MR. F.A.M. HOBMA

Delftse Universitaire Pers

CIP - GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG.

Duenk, F.H.J., Hobma, F.A.M.

Rijkswegentracering: coördinatie van meersporige besluitvorming /
F.H.J. Duenk, F.A.M. Hobma.
Delft: Delftse Universitaire Pers. - III - (Technisch Bestuurskundige Verkenningen; dl. 1)
Met lit. opg.
ISBN 90-6275-329-9
SISO 377.4 UDC (351.811+711.7)(492) NUGI 655
Trefw.: rijkswegenplanning; Nederland; overheidsbeleid.

INHOUDSOPGAVE

LIJST VAN FIGUREN

1. INLEIDING

Ruimtelijke ordening is een proces waaraan verschillende belanghebbende partijen deelnemen. Diverse overheden, verdeeld over de verschillende bestuurslagen, brengen in het ruimtelijke facetspoor hun wensen en verlangens ten aanzien van de beschikbare ruimte in. Daarenboven spelen tevens overheden, gericht op ruimtelijk relevant sectoraal beleid, een niet te onderschatten rol in de ordening van de ruimte en claimen zij ruimte ten behoeve van een bepaald gebruiksdoel.
Aan de ruimtelijke wensen van alle betrokken partijen kan nauwelijks naar ieders volle tevredenheid tegemoet worden gekomen. Coördinatie, zowel verticaal als horizontaal, kan leiden tot een aanvaardbaar compromis. Juist deze coördinatie functioneert niet optimaal; van diverse zijden wordt dan ook aangedrongen op het aanbrengen van verbeteringen daarin, hetzij door hantering van een algemeen geldend coördinatie-instrument, hetzij door een per beleidssector op maat gesneden regeling.
De discussie van de laatste jaren over een verbeterde coördinatie heeft geleid tot het opstellen van diverse coördinatie-instrumenten, waarvan met name de Operationele Gebiedsaanwijzing, de OGA, en de Gecoördineerde Aanwijzing, de GA, op de voorgrond zijn getreden. Het antwoord op de vraag of beide instrumenten als een algemeen geldende regeling, een standaardprocedure, of reeds als op maat gesneden moeten worden bezien, blijft vooralsnog open.

Op 24 oktober 1985 maakt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in de notitie "Afstemming op maat" zijn standpunt inzake de coördinatie van ruimtelijke en ruimtelijk relevante sectorale besluitvorming aan de Tweede Kamer bekend (1). Bij de bepaling van zijn standpunt heeft de Minister gebruik gemaakt van de resultaten van het zogenaamde "Afstemmingsonderzoek", uitgevoerd door de Rijksuniversiteit van Groningen (2). Voor zover een aanvullende coördinatieregeling op de bestaande wettelijke regelingen noodzakelijk wordt geacht zou, zo oordeelt de bewindsman, een op de sector in kwestie toegesneden voorziening dienen te worden getroffen.

(1) Brief van de Minister van VROM, Coördinatie van ruimtelijke besluitvorming en sectorale besluitvorming, Tweede Kamer 1985-1986, 19.275 nrs. 1-2, 24 okt. 1985.

(2) Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde RU Groningen, 1985, Ordening van besluitvorming over de ruimte, Kluwer, Deventer.

De Minister veronderstelt namelijk dat de beleidsvoering en besluitvorming op sommige ruimtelijk relevante beleidsterreinen meer te lijden heeft van een gebrekkige coördinatie dan op andere. Teneinde deze veronderstelling op zijn juistheid te toetsen staat de Minister nader onderzoek naar de gang van zaken op verschillende sectorale beleidsterreinen voor. Een dergelijk onderzoek zou inzicht dienen te geven in de knelpunten die optreden als gevolg van onvoldoende coördinatie. Daarnaast zou het onderzoeksresultaat aanzetten kunnen verschaffen, op basis waarvan bepaald kan worden of voor de desbetreffende sector een aanvullend coördinatie-instrument wenselijk is en zo ja, of dit instrument op maat zou moeten worden gesneden of dat wellicht de OGA of de GA als instrument in aanmerking zouden kunnen komen.
De keuze van een instrument zal van sector tot sector kunnen verschillen en samenhangen met de schaal van de sectorale projecten. De uiteindelijk te kiezen coördinatieregeling zal echter in ieder geval aan de volgende vier criteria dienen te voldoen;

- een voldoende snelheid van procedures;
- een adequate rechtsbescherming;
- een evenwichtige belangenafweging en
- een handhaving van de bestaande bevoegdhedenverdeling tussen overheden.

In het kader van het wetgevingsprogramma, gericht op harmonisatie en coördinatie van ruimtelijk relevante wetgeving (art. 2 Wet op de Ruimtelijke Ordening) heeft de Rijks Planologische Dienst, de RPD, aan het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde de opdracht verstrekt enkele kortlopende case-studies met betrekking tot meer of minder conflictueus verlopen sectorale projecten te verrichten.
Als sectoren waarbinnen de studies verricht zouden moeten worden, heeft de RPD in eerste instantie gekozen voor de dieptedelfstoffenwinning en de rijkswegenplanning. Deze bundel bevat uitsluitend het resultaat van de studies binnen de sector rijkswegenplanning.

De doelstelling van de studie kan worden omschreven als het belichten van de specifieke knelpunten ten aanzien van de coördinatie van besluitvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening en het desbetreffende beleidsterrein, in dit geval de rijkswegenplanning. Om aan deze doelstelling te voldoen bevat het rapport de volgende onderdelen:

- een beschrijving van de gangbare procedures en van de knelpunten die bij hantering daarvan optreden;
- een inventarisatie van de relevante sector- en ruimtelijke ordeningswetgeving;
- een chronologische schets van het besluitvormingsproces;
- een analyse van de lengte van de procedures;
- een analyse van de uit het oogpunt van afstemming van belang zijnde samenhang van beleidsbeslissingen tussen sector en facet (doorwerkingseffecten);
- een analyse van bestaande rechtsbescherming en afweging van belangen

zoals die zich in de bestudeerde cases heeft voltrokken;
- conclusies en
- aanbevelingen.

Bij de in de aanbevelingen gepresenteerde mogelijke oplossingen voor gevonden knelpunten is niet alleen gedacht aan regelgeving maar ook aan managementverbetering, organisatie-aanpassing en termijnbewaking.
De resultaten van deze korte praktijkstudies kunnen dienen ter ondersteuning van de beslissing de OGA, de GA of een alternatief coördinatie-instrument 'op maat' voor de desbetreffende beleidssector te kiezen of te kiezen voor de handhaving van de bestaande situatie.

Zoals in het bovenstaande al eerder is vermeld, zijn de case-studies noodzakelijkerwijs in een tamelijk korte periode uitgevoerd. De beperkte looptijd van het onderzoek heeft ertoe geleid dat er aan de diepgang daarvan enige beperkingen zijn verbonden en dat het onderzoek een oriënterend karakter draagt.
Waar mogelijk is van bestaand bronnenmateriaal gebruik gemaakt, welk materiaal naderhand door middel van eigen onderzoek is aangevuld.

De Projectgroep voor het onderzoek naar rijkswegentracés bestond uit de volgende leden:

- mr ing. J.H. Enter	Rijks Planologische Dienst, Afdeling Bestuursaangelegenheden.
- ir A.J.F. de Vries	Rijks Planologische Dienst, Afdeling Landelijke Infrastructuur.
- ir W. Leeuwenburgh	Hoofddirectie Rijkswaterstaat, Afdeling Rijkswegen.
- drs N.A.M. Rigter	Rijks Planologische Dienst, Afdeling Bestuursaangelegenheden.

Wij zijn de deelnemers aan de Projectgroep zeer dankbaar voor hun waardevolle inbreng. Tevens bedanken wij de heren Barreveld, Bergsma en Taconis, werkzaam bij de Regionale Directie Rijkswaterstaat Overijssel, en de heren Dirkzwager en Kuipers van de Regionale Directie Rijkswaterstaat Noord-Brabant voor het verstrekken van gegevens en het plaatsen van kritische kanttekeningen bij het concept-rapport.
Vanuit het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde werd het onderzoek begeleid door prof. ir A.A.J. Pols en prof. dr ir H. Priemus.
Tot slot bedanken wij Margret voor de tekstverwerking.

drs F.H.J. Duenk
mr F.A.M. Hobma

1 Geschiktheid van de cases. De te bestuderen cases dienen exemplarisch te zijn voor de gang van zaken in de gehele sector. Daarbij is de aanwezigheid van een gecompliceerde besluitvormingssituatie en van coördinatieproblemen tussen sector en facet vereist.
2 Het type van besluitvorming. Dit criterium houdt in dat er sprake moet zijn van een conflict ten aanzien van de uitvoering van een activiteit als gevolg van een toedelingssituatie, een top-down besluitvorming.
3 Het ruimtelijk afwegingskader. Dit criterium stelt dat de aanwezigheid van ruimtelijke plannen, waaraan de mogelijkheid tot aanleg van rijkswegen kan worden getoetst, noodzakelijk is.
4 Een vergevorderde besluitvorming. De besluitvorming inzake de aanleg van rijkswegen moet of afgerond zijn, of in een vergevorderd stadium verkeren.

ad1 - Het criterium 'geschiktheid' speelt bij de case-selectie een zeer belangrijke rol in verband met de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten naar de gang van zaken in de gehele sector van de rijkswegenplanning en -aanleg.
ad2 - Van een toedelingssituatie is sprake wanneer een hogere overheid een besluit neemt waarvan de uitwerking door lagere overheden dient te geschieden of waarvan de lagere overheid duidelijk de gevolgen bespeurt. Een dergelijke situatie kan de lagere overheid als ongewenst beschouwen, waardoor een conflict kan ontstaan.
ad3 - Het ruimtelijk kader waarin de mogelijkheid van aanleg van een rijksweg wordt afgewogen, bestaat voornamelijk uit gemeentelijke bestemmingsplannen. Een rijksweg kan eerst worden aangelegd, nadat die aanleg in dergelijke plannen is opgenomen c.q. daarop wordt geanticipeerd. Daar een rijksweg door de bestemmingsplangebieden van diverse gemeenten kan lopen, speelt een streekplan bij de coördinatie van de voor de aanleg van de weg vereiste bestemmingsplanaanpassingen een belangrijke rol. Ruimtelijke plannen zoals structuurplannen zijn wat betreft een te realiseren rijksweg over het algemeen niet van belang, in verband met de globaliteit van deze plannen. Streek- en structuurplannen inzake de aanleg van een snelweg zijn juridisch niet bindend, terwijl bestemmingsplannen dit wel zijn.
ad4 - De besluitvorming met betrekking tot de planning en realisatie van rijkswegen vindt plaats in twee sporen, het sector- en het facetspoor. In beide sporen dient de besluitvorming conform de selectiecriteria afgerond te zijn of in een vergevorderd stadium te verkeren.

Na de toetsing van de mogelijk te bestuderen cases aan de bovenvermelde selectiecriteria werd de case RW58, het gedeelte ten zuiden van Breda tussen de rijkswegen 16 en 27, als hoofdcase gekozen en werd de case RW1, het tracégedeelte tussen Hengelo en de Duitse grens, als aanvullende case ter vergelijking van de onderzoeksresultaten gekozen.
Het criterium 'geschiktheid' levert wat betreft RW58 geen problemen op. De moeilijkheden waarop bij de realisatie van de rijksweg werd gestoten, het gebrek aan medewerking van de zijde van de gemeenten bij de planolo-

2. DE CASE-SELECTIE

Voor de bestudering van de coördinatieproblemen tussen sector en facet bij de planning en aanleg van rijkswegen zijn er zeven mogelijk te onderzoeken cases opgevoerd. Van de kant van de onderzoekers zijn vanuit het "Uitvoeringsprogramma Rijkswegen 1987 - 1991" genoemd:

- RW4 (voorheen RW19), het tracé Rijswijk - Schipluiden - Schiedam - Vlaardingen.
- RW50, het tracé Apeldoorn - Arnhem. De bijzonderheid in de besluitvorming rond de tracering van deze weg is het gegeven, dat de provincie Gelderland ertoe is overgegaan om zelf de vervaardiging van een bestemmingsplan inzake de locatie van een aansluiting op de snelweg bij Loenen ter hand te nemen.
- RW1, het tracé Hengelo - Duitse grens. De besluitvorming inzake dit tracé is interessant vanwege het volgen van een tweede tracéprocedure en de RPC-behandeling van een deel van het tracé.

Door de Projectgroep, waarvan vertegenwoordigers van de Rijks Planologische Dienst en Rijkswaterstaat deel uitmaken, zijn er voorts vier aanvullende mogelijkheden voor een casestudie te berde gebracht te weten:

- RW22 noord, het tracégedeelte bij Beverwijk. De moeilijkheden rond deze weg concentreerden zich rond het meningsverschil tussen de gemeente en Rijkswaterstaat over de juiste locatie van de weg. Er werd voor de tweede maal een tracéprocedure gevolgd.
- RW62, het tracégedeelte Loon op Zand - Waalwijk. Het bijzondere kenmerk van deze weg is het besluit de weg als een provinciale in plaats van als een rijksweg aan te leggen. Daarnaast is er ten behoeve van de tracering een marginale tweede procedure gevolgd.
- RW58, het gedeelte tussen de rijkswegen 16 en 27. Het probleem in de besluitvorming inzake deze weg werd gevormd door het stopzetten van de bestemmingsplanprocedure in de gemeente Nieuw Ginneken, waardoor de planologische inpassing van de weg met een jaar werd vertraagd.
- RW69 bij Valkenswaard. Over de tracering van deze weg ontstonden meningsverschillen tussen de overheden aan de ene en milieubewegingen aan de andere kant.

Conform de onderzoeksopdracht zijn uit de zeven bovenbeschreven cases één hoofdcase en één case ter vergelijkende studie geselecteerd. Ten behoeve van deze selectie werden de cases getoetst aan vier van te voren opgestelde criteria te weten:

gische inpassing van het tracé, oftewel een gebrek aan coördinatie tussen sector en facet, zijn grotendeels ook kenmerkend voor de moeilijkheden bij de planning en aanleg van andere rijkswegen. Bovendien vertoont de bestuurlijke besluitvorming, zoals uit de toelichting daarop in paragraaf 5 zal blijken, inzake de aanleg van RW58 een grote mate van complexiteit.

Het gebrek aan bereidheid tot medewerking van twee gemeenten aan de planologische inpassing van het vastgestelde tracé van RW58 komt deels doordat de besluitvorming inzake de realisering van de snelweg duidelijke trekken van een top-down besluitvorming vertoont. De weg wordt aangelegd zonder de expliciete instemming van de twee gemeenten, zodat er van een toedelingssituatie gesproken kan worden.
Een ruimtelijk afwegingskader, waarbinnen de realisatie van RW58 kan worden afgewogen, is in een vroeg stadium aanwezig in de vorm van drie bestemmingsplannen van de gemeenten Breda, Rijsbergen en Nieuw Ginneken. De bestemmingsplannen van de twee laatstgenoemde gemeenten zijn in een latere periode gewijzigd ten behoeve van de opname van het tracé van de nieuwe snelweg. RW58 loopt door het gebied van het streekplan "West Brabant". Het tracé is in 1975 in het plan opgenomen.
De besluitvorming rond RW58 is momenteel zowel in het sector- als in het facetspoor geheel voltooid. Op 17 mei 1968 zijn de bestuurlijke activiteiten in het sectorspoor met de tracévaststelling afgerond en op 14 november 1986 is, met de laatste kroonuitspraak inzake beroepen tegen de opname van het tracé van RW58 in de twee eerder aangeduide gewijzigde bestemmingsplannen, het facetspoor geheel doorlopen.

Het als tweede case gekozen besluitvormingsproces inzake de realisatie van RW1 kan de toets aan de criteria, evenals de case RW58, probleemloos doorstaan. Ook in deze case is de besluitvorming uiterst complex, getuige de uitgebreide behandeling van de geplande tracévarianten in de Commissie van Overleg voor de Wegen, de COW, en zelfs in de Rijks Planologische Commissie, de RPC. De problemen waarop de COW bij de behandeling en beoordeling van de mogelijke tracés stoot, typeren de moeilijkheden in de gehele sector van de rijkswegenplanning. Kenmerkend zijn de dwarsliggende gemeenten die de snelweg of niet over hun grondgebied willen hebben of ontevreden zijn over de ligging of de uitvoering (bijvoorbeeld wat betreft de hoogteligging) van de aan te leggen weg. Deze situatie is deels het gevolg van een gebrek aan coördinatie tussen de sectorale dienst(en) en de gemeenten die voor de uitvoering van de sectorale besluiten in het facetspoor zorgdragen, deels een gevolg van belangentegenstellingen.

De case RW1 onderscheidt zich van de case RW58, doordat in de eerstgenoemde case enkele financiële kwesties duidelijk op de voorgrond treden. Verschillende bij de planologische inpassing betrokken gemeenten wensen namelijk een financiële tegemoetkoming of compensatie in de kosten van de noodzakelijke bestemmingsplanwijziging. Daarnaast speelt zich tussen de gemeente Oldenzaal en Rijkswaterstaat een conflict af met betrekking tot de verdeling van de kosten van de aanpassingen van het gemeentelijke wegennet aan een aansluiting op RW1 binnen deze gemeente. Dergelijke wensen en conflicten zijn, naar diverse vertegenwoordigers van Rijkswater-

staat verzekeren, geen uitzonderlijke omstandigheid en doen aan de geschiktheid van de case niets af.
De besluitvorming inzake RW1 geschiedt top-down; de aanleg van de snelweg is een toedelingsgeval waaruit enkele conflicten zijn voortgevloeid. Het ruimtelijke afwegingskader in de case RW1 bestaat uit diverse bestemmingsplannen van de gemeenten Borne, Hengelo, Weerselo, Losser en Oldenzaal. RW1 ligt in het plangebied van het streekplan "Twente", waarin bij de vaststelling op 30 januari 1985 RW1 reeds is opgenomen. De besluitvorming in het sectorspoor is in oktober 1978 afgerond met de vaststelling van het laatste resterende gedeelte van RW1. De besluitvorming in het facetspoor is in een vergevorderd stadium. Voor de meeste bestemmingsplannen geldt dat de procedures in volle gang of geheel afgerond zijn.

3. KORTE SCHETS VAN DE PROCEDURE INZAKE DE PLANNING EN REALISATIE VAN RIJKSWEGEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan de planning en realisering van rijkswegen, vanaf de concrete opdracht tot voorbereiding van een tracé tot aan de planologische inpassing daarvan in de ruimtelijke plannen en de verlening van bouw- en aanlegvergunningen ten behoeve van de daadwerkelijke aanleg van een weg. De planningsprocedures die in dit hoofdstuk worden beschreven, zijn de procedures zoals die ten tijde van de planning en realisatie van RW58 en RW1 gehanteerd zijn. Dit impliceert dat aan de nieuwste ontwikkelingen in de procedures, met name de koppeling tussen de mer-procedure en de Raad van de Waterstaat-procedure, geen aandacht wordt geschonken. Wel is er in de bijlage een schema opgenomen, waarin deze koppeling wordt verduidelijkt.
De aan de opdracht tot voorbereiding voorafgaande meerjarenplanning en prioriteitstelling zoals die door middel van het Structuurschema Verkeer en Vervoer, het SVV, het Rijkswegenplan (het RWP dat geen plannende taak heeft) en het Meerjarenplan Personenvervoer (het MPP inmiddels tot een Meerjarenprogramma omgevormd), tot uitdrukking worden gebracht, blijven hier dus buiten beschouwing.

3.2 De besluitvorming in de sectorlijn

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 & Waterstaat aan de Regionale Directie van RWS in de desbetreffende provincie(s) verstrekt. Een dergelijke opdracht tot een tracéstudie wordt thans eerst gegeven, indien verwacht mag worden dat binnen tien jaar na vaststelling van een tracé de realisatie daarvan mogelijk is.

In een tracénota worden diverse alternatieven ten behoeve van de verbetering van de wegeninfrastructuur, voornamelijk wat betreft de aanleg van een nieuwe rijksweg in de desbetreffende regio, gepresenteerd en wordt een overzicht gegeven van de gevolgen van de uitvoering van deze alternatieven. De alternatieven omvatten normaliter naast enkele tracévoorstellen met varianten daarop, ook het zogenaamde 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 van het onveranderd

handhaven van de bestaande situatie (dat wil zeggen, het niet aanleggen van een nieuwe verkeersverbinding) in en eventueel rondom het studiegebied zullen zijn.
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 te oriënteren ten aanzien van provinciale streekplannen en gemeentelijke uitbreidingsplannen. Vervolgens neemt de regionale directie indien nodig contact op met de regionale directies van RWS in de aangrenzende provincie(s) en indien noodzakelijk met Provinciale Waterstaat teneinde respectievelijk de aansluiting van de tracés in de verschillende provincies in overleg te regelen en de aansluiting van de nieuwe rijksweg op het reeds bestaande provinciale wegennet door te spreken. Na dit overleg worden enkele eerste gedachtenlijnen met betrekking tot 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 Provinciale Waterstaat, PWS, de Provinciale Planologische Dienst, de PPD, de Landinrichtingsdienst en met Staatsbosbeheer, met gemeentelijke diensten en waterschappen, met vertegenwoordigers van het Ministerie van Defensie en met belangengroeperingen zoals het Landbouwschap, natuurbeschermingsorganisaties en de verkeersbonden alsmede soms met particulieren. Indien noodzakelijk, zoals het geval is in de case RW1, waarin de snelweg deel uitmaakt van de grensoverschrijdende E8-route, vindt tevens overleg plaats met buitenlandse instanties. De uit deze uitgebreide overleggronde voortvloeiende wensen voor en bezwaren tegen de voorlopige gedachtenlijnen voor tracés worden vervolgens geïnventariseerd en geïnterpreteerd.
De hierop volgende stap bestaat uit een nader, diepergaand overleg met gemeenten en waterschappen ten behoeve van respectievelijk de locatie van aansluitingen op de aan te leggen rijksweg-alternatieven en van 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 PWS, teneinde de aansluitingen op het provinciale wegennet door te spreken en nader te bepalen. De activiteiten van de regionale directie van RWS eindigen met het toezenden van een "interim" nota aan de betrokken overlegpartners en het verwerken, respectievelijk weerleggen in een apart hoofdstuk van commentaar daarop. De hieruit resulterende tracénota wordt vervolgens toegezonden 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 daarop over het voorstel advies aan de Raad van de Waterstaat (thans de Raad voor Verkeer en Waterstaat), een onafhankelijk adviescollege voor de Minister van V & W. De Raad speelt de adviesaanvraag door aan de Commissie van Overleg voor de Wegen, de COW. 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 gemeente 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, ten aanzien van de ontwerpen in ontvangst. In samenhang met de ter visie legging worden door RWS voorlichtingsbijeenkomsten gehouden, waarbij de nota wordt toegelicht en antwoord wordt gegeven op vragen. Daarna worden openbare hoorzittingen gehouden, waarin instanties en particulieren hun schriftelijk ingediende standpunten desgewenst nader kunnen toelichten. Na afweging van de belangen, een terreinonderzoek om de situatie ter plekke in ogenschouw te kunnen 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 één van de ambtelijke leden van de COW kan via de desbetreffende Minister een RPC-behandeling van de tracénota of van één of enkele daarin voorkomende tracé-alternatieven worden aangevraagd. Vervolgens kunnen eventueel ook de Raad voor de Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de RROM, de Ministerraad en de Tweede Kamer zich over de tracénota uitspreken. De Minister gaat vervolgens over tot de definitieve vaststelling van een tracé en deelt deze beslissing mede aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer, aan betrokken instanties en aan personen die schriftelijk gereageerd hebben.
Na de vaststelling gaat RWS over tot het opstellen van een uitwerkingsnota, waarin na overleg met onder andere gemeenten, Landinrichtingsdienst en Waterschappen, de technische aspecten van de wegaanleg, zoals het horizontaal en verticaal alignement, het lokaliseren van op- en afritten en de plaatsing van eventuele geluidwerende voorzieningen nader worden gedetailleerd. Daarna wordt overgegaan tot de grondaankoop, hetgeen veelal eerst gebeurt nadat het tracé in de desbetreffende bestemmingsplannen is opgenomen en er in de jaarlijkse begroting van het Ministerie van V & W middelen voor de aankoop zijn vrijgemaakt, het bestekklaar maken, de aanbesteding en tot slot, indien de Tweede Kamer bij de begrotingsbehandeling akkoord gaat met de terbeschikkingstelling van financiën, de aanleg van de nieuwe rijksweg.

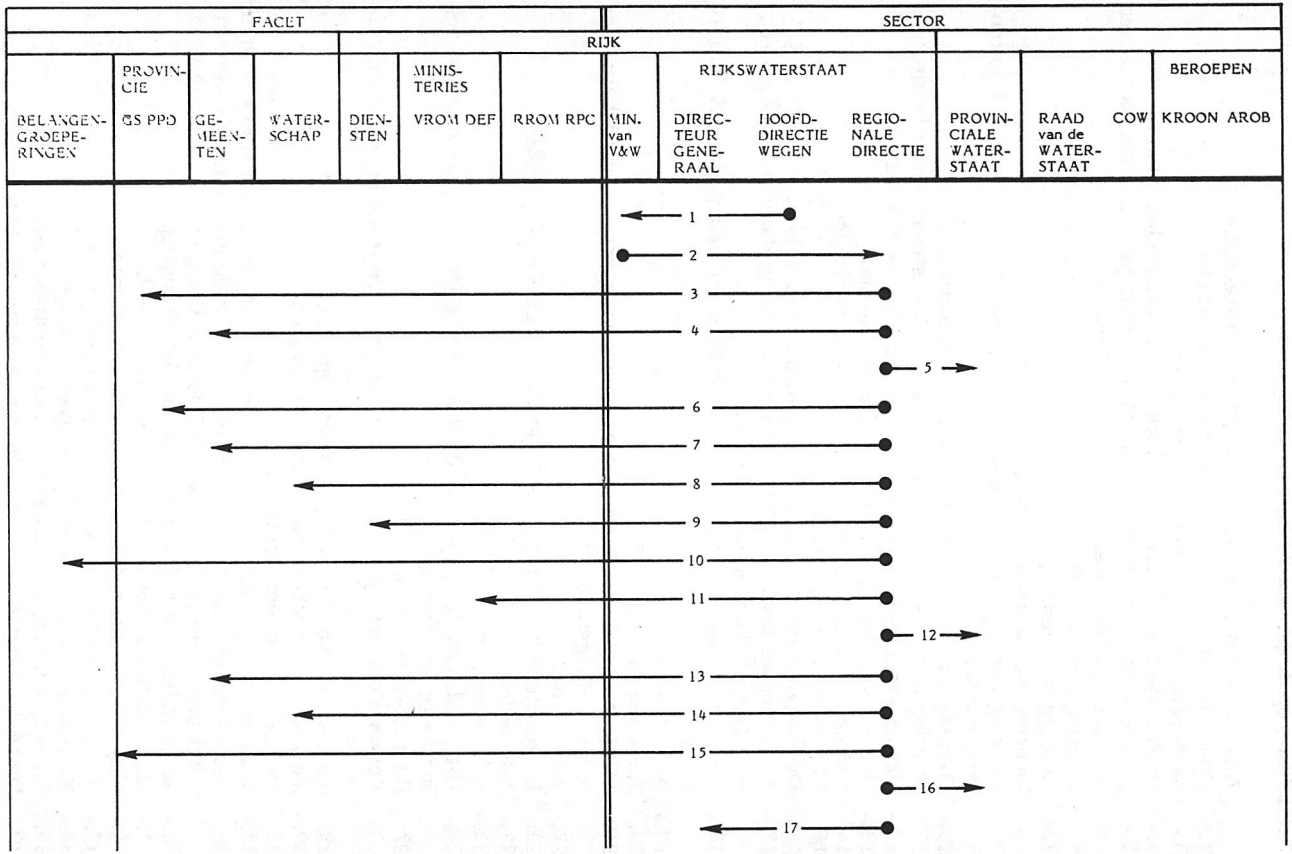
3.3 De activiteiten in de facetlijn

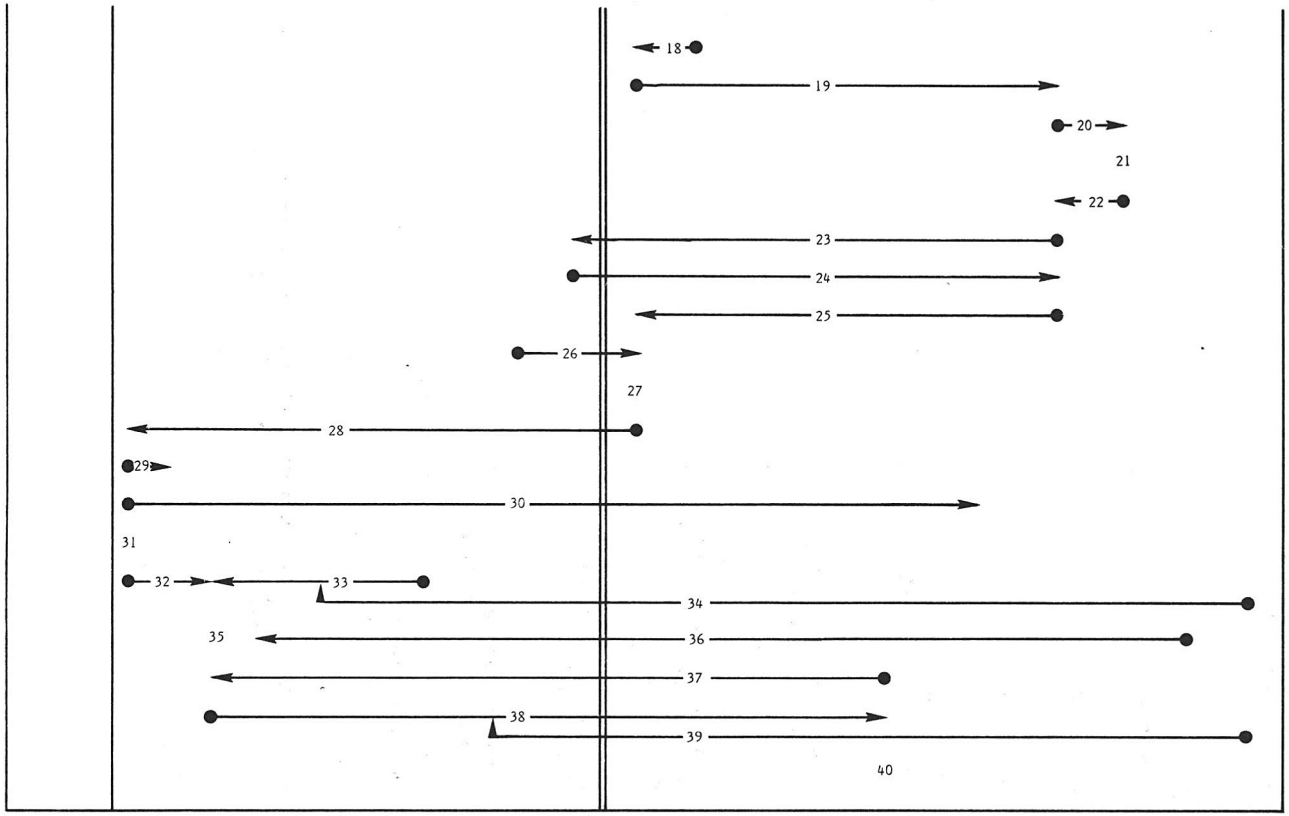
Na de vaststelling van een tracé door de Minister van Verkeer en Waterstaat richt deze zo nodig een verzoek tot GS om het tracé in het desbetreffende streekplan op te nemen. Eventueel kan de Minister van VROM een aanwijzing ex artikel 38 WRO 1965 (art. 37 WRO 1985) tot opname geven. De voorbereiding tot opname in het streekplan wordt door de PPD in samenwerking met PWS verzorgd, waarna de streekplanherziening of eventueel het geheel nieuwe plan de gebruikelijke vaststellingsprocedure volgt. Het nieuwe of herziene streekplan vormt nu de basis waarop GS de gemeenten kunnen verzoeken het tracé in hun bestemmingsplannen op te nemen of waarop GS indien noodzakelijk een aanwijzing daartoe kunnen geven. Na de

aanpassing of vernieuwing van de desbetreffende bestemmingsplannen via de geijkte procedure (zie bijlage 1), kunnen de vereiste bouw- en aanlegvergunningen worden verleend. Tegen de bestemmingsplanaanpassing of- vernieuwing staat uiteindelijk kroonberoep open, tegen de vergunningverlening AROB-beroep.
De samenhang tussen de sector- en de facetprocedure wordt in figuur 1 schematisch weergegeven.

Toelichting op de procedurestappen in figuur 1

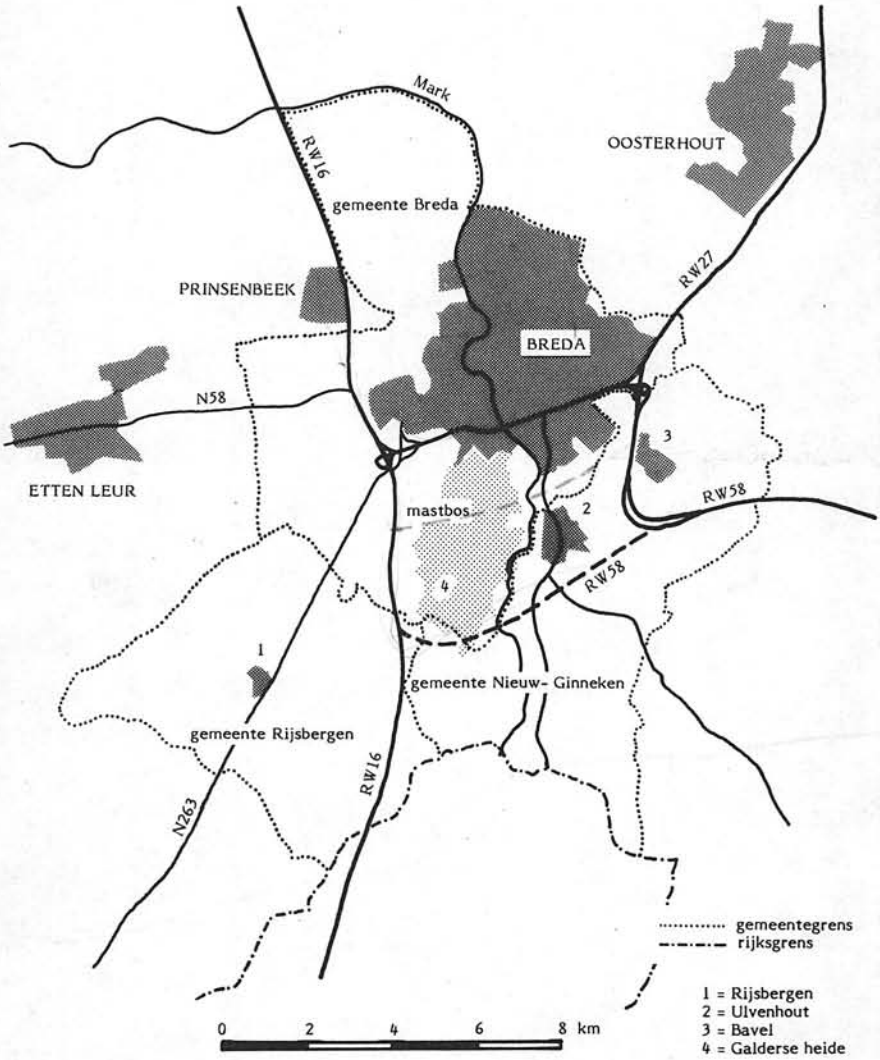
1.- Advies tot het laten verrichten van een tracéstudie.
2.- Opdracht tot het verrichten van een tracéstudie.
3.- Oriëntatie ten aanzien van streekplannen.
4.- Oriëntatie ten aanzien van gemeentelijke uitbreidingsplannen.
5.- Eerste contact met Provinciale Waterstaat gevolgd door contacten met overige betrokken regionale directies.
6.- Overleg met de PPD.
7.- Overleg met gemeenten.
8.- Overleg met waterschappen.
9.- Overleg met diverse betrokken diensten waaronder eventueel buitenlandse instanties.
10.- Overleg met verschillende belangenorganisaties.
11.- Overleg met vertegenwoordigers van het Ministerie van Defensie.
12.- Hernieuwd, diepergaand overleg met Provinciale Waterstaat.
13.- Hernieuwd, diepergaand overleg met gemeenten.
14.- Hernieuwd, diepergaand overleg met waterschappen.
15.- Eventueel overleg met GS.
16.- Overlegging van de tracé-ontwerpen ter beoordeling.
17.- Na het opstellen van een tracénota toezending daarvan aan de Directeur-Generaal van Rijkswaterstaat.
18.- Toezending van de tracénota aan de Minister van Verkeer & Waterstaat.
19.- Adviesaanvraag.
20.- Adviesaanvraag.
21.- Moment van de COW-procedure met een inspraakmogelijkheid voor iedere belangstellende.
22.- Advisering.
23.- Eventuele behandeling in de Rijks Planologische Commissie.
24.- Advisering.
25.- Advisering.
26.- Uitspraak van de Raad voor de Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer inzake de tracénota.
27.- De tracévaststelling.
28.- Verzoek tot het opnemen van het vastgestelde tracé in het desbetreffende streekplan.
29.- Verzoek tot voorbereiding van deze opname.
30.- Verzoek tot voorbereiding van deze opname.
31.- Herziening van het streekplan.
32.- Verzoek aan gemeente tot het opnemen van de nieuwe rijksweg in de desbetreffende bestemmingsplannen. Indien de gemeente dit weigert, volgt eventueel (33) een Ministeriële aanwijzing ex art. 37 WRO 1985.
34.- Mogelijkheid tot het aantekenen van AROB-beroep.
35.- Herziening van het (de) bestemmingsplan(nen).
36.- Mogelijkheid tot het aantekenen van kroonberoep.
37.- Aanvraag van bouw- en/of aanlegvergunningen.
38.- Verlening van bouw- en/of aanlegvergunningen.
39.- Mogelijkheid tot het aantekenen van AROB-beroep.
40.- De realisatie van de nieuwe rijksweg kan een aanvang nemen.


FACET
SECTOR
RIJK
PROVINCIE
MINISTERIES
RIJKSWATERSTAAT
BEROEPEN
BELANGEN-GROEPE-RINGEN
GS PPD
GE-MEEN-TEN
WATER-SCHAP
DIEN-STEN
VROM DEF
RROM RPC
MIN. van V&W
DIREC-TEUR GENE-RAAL
HOOFD-DIRECTIE WEGEN
REGIO-NALE DIRECTIE
PROVIN-CIALE WATER-STAAT
RAAD van de WATER-STAAT
COW
KROON
AROB
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17



Figuur 1. De samenhang tussen de sector- en de facetprocedure

Figuur 2. De vaststellingsprocedure van nieuwe rijkswegen
Bron: Rijkswegenplan 1984, Rijkswaterstaat, p. 14



Figuur 3. De lokatie van RW58 ten zuiden van Breda

4. CHRONOLOGISCHE SCHETS VAN DE BESLUITVORMING INZAKE RW58

In dit hoofdstuk wordt de gang van zaken rond de sectorale en facetmatige besluitvorming inzake RW58 stapsgewijs naar datum beschreven. De handelingen inzake de diverse bestemmingsplanaanpassingen zijn voor alle duidelijkheid per gemeente gegroepeerd.

22 augustus 1957	De Minister van Verkeer en Waterstaat (V & W) stelt een tracé vast voor RW27 dat door het Mastbos ten zuiden van Breda loopt.
februari 1964	De Raad van de Waterstaat adviseert de Minister van V & W om in het kader van een tracéprocedure inzake de toenmalige RW63 (Tilburg-Breda) te onderzoeken of een tracé zuidelijk langs het Mastbos mogelijk is.
januari 1966	Het tracé van RW63 (nu 58) wordt alleen vastgesteld voor het gedeelte ten oosten van Breda. Voor het wegvak ten zuiden van de stad laat de Minister een nieuwe tracénota opstellen.
1967	In dit jaar wordt de tracévaststellingsprocedure voor twee alternatieve tracés doorlopen. Eén daarvan loopt door het Mastbos (het oude RW27 tracé), het andere ligt ten zuiden van dit bos (het nieuwe RW63 tracé). Het uiteindelijk gekozen tracé zal hernummerd worden tot RW58.
17 mei 1968	Vaststelling van het tracé door de Minister van V&W zuidelijk van het Mastbos. Dit tracé werd door de Raad van de Waterstaat met unanimiteit van stemmen gekozen. Het uitwerkingsplan wordt opgesteld; de uitvoering, welke tussen 1972 en 1975 gepland stond, wordt om budgettaire redenen verschoven. Met de tracévaststelling zijn de voorbereidende planningsactiviteiten in het sectorspoor voltooid. Grondaankoop, lokalisering van de aansluitpunten

	op de rijksweg etcetera vinden pas na de vaststelling plaats.
1968	Opname van RW58 in het Rijkswegenplan.
april 1970	PS stellen het streekplan West-Brabant vast. Hierin is RW58 opgenomen conform het vastgestelde tracé.
1977	Opname van RW58 als vastgesteld tracé in het Structuurschema Verkeer en Vervoer, het SVV deel A. Beleidsvoornemen regering.

Procedurestappen bestemmingsplan "Landelijk gebied 1973" van de gemeente Breda

12 september 1973	Eerste ter visie legging van het ontwerp-bestemmingsplan "Landelijk gebied 1973" van de gemeente Breda.
17 oktober 1974	Vaststelling van het bestemmingsplan "Landelijk gebied 1973" door de gemeenteraad van Breda.
4 november 1974	Tweede ter visie legging van het bestemmingsplan "Landelijk gebied" van de gemeente Breda.
1975	In dit jaar komen vanuit diverse milieubewegingen bezwaren tegen de aanleg van RW58 duidelijk naar voren. 24 januari deelt de Minister van V&W de gemeente Breda mede, dat de aanleg van RW58 tussen 1977 en 1979 zal beginnen. Later dit jaar wordt bekend dat de aanleg om butgettaire redenen naar 1982 zal worden verschoven.
6 januari 1975	Verzending van het vastgestelde bestemmingsplan "Landelijk gebied 1973" ter goedkeuring door GS.
23 december 1975	Goedkeuring van het vastgestelde bestemmingsplan "Landelijk gebied 1973" door GS.
8 juni 1976	Derde ter visie legging van het bestemmingsplan "Landelijk gebied 1973". Er worden kroonberoepen ingesteld.
10 maart 1981	Kroonuitspraak ten aanzien van de beroepen tegen het bestemmingsplan "Landelijk gebied 1973" van de gemeente Breda. De beroepen worden ongegrond verklaard.

Procedurestappen bestemmingsplan "Verkeerswegen" van de gemeente Nieuw-Ginneken

1969	Het bestemmingsplan "Landelijk gebied 1969" van Nieuw-Ginneken, waarin onder andere RW58 volgens het vastgestelde tracé is opgenomen, wordt door GS niet goedgekeurd om formele en (niet met RW58 verband houdende) inhoudelijke redenen.
eind 1976	Nieuw-Ginneken begint op verzoek van Rijkswaterstaat met de voorbereiding van het bestemmingsplan "Verkeerswegen".
1978	B & W van Nieuw-Ginneken zenden het ontwerp-bestemmingsplan "Verkeerswegen" toe aan de PPC voor overleg ex art. 8 BRO.
13 februari 1979	Op initiatief van de gemeente Breda, waar de verkeersdruk op de zuidelijke rondweg te groot is, vindt er bestuurlijk overleg plaats tussen de Minister van V & W, de provincie en de gemeenten Breda, Nieuw-Ginneken en Rijsbergen. De gemeenten verklaren zich bereid RW58 spoedig in bestemmingsplannen op te nemen.
28 juni 1979	De PPC adviseert B & W van Nieuw-Ginneken het plan in procedure te brengen.
10 september 1979	Eerste ter visie legging van het ontwerp-bestemmingsplan "Verkeerswegen" van Nieuw-Ginneken. Naar aanleiding hiervan worden 1100 bezwaarschriften ingediend.
8 januari 1980	De gemeenteraad van Nieuw-Ginneken besluit als gevolg van het grote aantal bezwaarschriften unaniem de procedure rond het ontwerp-bestemmingsplan niet verder voort te zetten.
22 januari 1980	GS vragen de PPC om advies over de eventuele toepassing van art. 37 WRO.
12 februari 1980	De PPC adviseert GS Nieuw-Ginneken een aanwijzing ex art. 37 WRO te geven.
11 maart 1980	GS geven de gemeente de opdracht het bestemmingsplan "Verkeerswegen" te herzien en geven aanwijzingen met betrekking tot de inhoud (opname van RW58 in het plan).

3 april 1980	De gemeenteraad besluit bij de Kroon tegen de aanwijzing niet in beroep te gaan.
5 september 1980	B & W delen GS mede dat de raad besloten heeft de aanwijzing van GS niet op te volgen en te wachten op de uitspraak over het SVV deel D. regeringsbeslissing, met name wat betreft het onderdeel RW58, door de Tweede Kamer.
23 september 1980	GS maken gebruik van hun bevoegdheid om het bestemmingsplan zelf op te stellen en nemen de voorbereiding daarvan ter hand.
3 november 1980	Een bijzondere commissie Verkeer & Waterstaat van de Tweede Kamer verwerpt een motie tot nader onderzoek naar alternatieven voor RW58. Het SVV blijft ongewijzigd.
18 november 1980	In een plenaire ziting sluit de Tweede Kamer zich bij het oordeel van de commissie aan en neemt de Kamer het SVV voor kennisgeving aan.
25 november 1980	De gemeenteraad van Nieuw-Ginneken trekt de procedure rond het bestemmingsplan "Verkeerswegen" weer naar de gemeente toe nu het iedereen duidelijk is dat de eindverantwoordelijkheid voor de aanleg van RW58 bij de rijksoverheid ligt.
5 januari 1981	Het ontwerp-bestemmingsplan "Verkeerswegen" wordt ter visie gelegd. Ruim 1200 bezwaarschriften worden hiertegen ingediend.
30 juni 1981	Vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad.
3 augustus 1981	Het vastgestelde plan wordt ter visie gelegd. Er volgen weer 1200 bezwaarschriften.
19 november 1981	Rijkswaterstaat vraagt een aanlegvergunning voor werkzaamheden bij het knooppunt Bavel.
22 juni 1982	Het bestemmingsplan "Verkeerswegen" van Nieuw-Ginneken wordt door GS goedgekeurd.
1 november 1982	Nieuw-Ginneken legt het plan waarvoor de aanlegvergunning is gevraagd ter visie.
10 november 1982	Ter visie legging van het goedgekeurde bestemmingsplan "Verkeerswegen". Door derden wordt kroonberoep aangetekend.

22 juni 1983	GS verlenen een verklaring van geen bezwaar voor de afgifte van een aanlegvergunning door Nieuw-Ginneken aan Rijkswaterstaat.
26 juli 1983	Nieuw-Ginneken verleent de aanlegvergunning ten behoeve van de werkzaamheden voor enkele heiplateaus bij het knooppunt Bavel. Tegen de verlening van de verklaring van geen bezwaar en de aanlegvergunning door respectievelijk GS en Nieuw Ginneken wordt door derden AROB-beroep aangetekend. Tevens worden bij de afdeling Rechtspraak van de Raad van State schorsingsverzoeken ingediend.
11 oktober 1983	De Raad van State wijst de AROB-beroepen en de schorsingsverzoeken af.
1984	RWS vraagt voor de gehele weg aanleg- en bouwvergunningen aan bij de gemeente Nieuw-Ginneken en Rijsbergen.
augustus 1984	Op aandringen van Nieuw-Ginneken past RWS de aanvraag van de aanlegvergunning aan, in die zin dat de aansluiting met de provinciale weg S11 eruit wordt gehaald.
november 1984	Nieuw-Ginneken schort de procedure voor de aanlegvergunning op. Rijsbergen verleent de gevraagde aanleg- en bouwvergunning.
21 november 1984	Aangezien Nieuw-Ginneken 'niets doet' vraagt Rijkswaterstaat een verklaring van geen bezwaar bij GS voor de bovengenoemde (gewijzigde) aanlegvergunning.
december 1984	Nieuw-Ginneken tracht RWS over te halen tot een nog verdergaande splitsing van de aanleg van RW58 in onderdelen, zó, dat bijvoorbeeld alleen het grondwerk op de aanlegvergunning wordt uitgevoerd exclusief kunstwerken of verhardingen. Tegen de afgifte van de verklaring van geen bezwaar wordt aangetekend bij GS.
maart 1985	Nieuw-Ginneken verleent de aanleg- en bouwvergunning voor het oostelijke deel (Bavel) en voor het gedeelte ten westen het riviertje de Mark. Bezwaarschriften tegen de afgifte van de verklaring van geen bezwaar worden door GS afgewezen.

10 april 1985	De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State wijst het ingediende schorsingsverzoek af.
13 december 1985	RWS vraagt aan Nieuw-Ginneken een aanlegvergunning voor het middelste gedeelte van RW58 inclusief de aansluiting van de S11.
1986	Nieuw-Ginneken vraagt aan GS een verklaring van geen bezwaar.
juli 1986	In verband met de naderende uitspraak van de Kroon, geven GS geen verklaring van geen bezwaar af voor de aanlegvergunning ten behoeve van het middelste wegvak van RW58.
14 november 1986	De Kroon verklaart de beroepen tegen het bestemmingsplan "Verkeerswegen" van de gemeente Nieuw Ginneken ongegrond (KB nr. 40).

Procedurestappen "Tweede partiële herziening bestemmingsplan buitengebied" van de gemeente Rijsbergen

8 oktober 1979	Ter visie legging van het ontwerp van de "Tweede partiële herziening bestemmingsplan buitengebied", waarin RW58 is opgenomen, door de gemeente Rijsbergen.
20 augustus 1981	De gemeenteraad van de gemeente Rijsbergen stelt de Tweede partiële herziening van het bestemmingsplan buitengebied vast.
28 september 1981	Ter visie legging van de vastgestelde "Tweede partiële herziening van het bestemmingsplan buitengebied" van de gemeente Rijsbergen.
8 november 1982	Ter visie legging van de goedgekeurde "Tweede partiële herziening van het bestemmingsplan buitengebied" van de gemeente Rijsbergen. Tegen de goedkeuring wordt door de Stichting Natuur en Milieu, de Brabantse Milieufederatie en een particulier kroonberoep ingesteld.
19 oktober 1982	GS keuren de "Tweede partiële herziening van het bestemmingsplan buitengebied" van de gemeente Rijsbergen goed.
14 november 1986	De Kroon verklaart de drie beroepen tegen de herziening van het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Rijsbergen ongegrond (KB nr. 40).

5. TOELICHTING OP DE BESLUITVORMING INZAKE RW58

De besluitvorming inzake de aanleg van rijksweg 58 begint in 1956 met plannen om de infrastructuur rond de stad Breda te verbeteren. Deze plannen behelzen een aansluiting tussen RW16, welke westelijk, en RW27 welke oostelijk van Breda loopt, op een punt ten zuiden van de stad. Na overleg tussen Rijkswaterstaat, de Raad van de Waterstaat en de Commissie van Overleg voor de Wegen, de COW, wordt besloten de Minister van Verkeer en Waterstaat te adviseren de door Rijkswaterstaat voorgestelde doortrekking van RW27, vanaf het punt waar deze weg ten oosten van Breda ophoudt, tot aan RW16 ten zuidwesten van Breda, over te nemen. Aldus gebeurt; op 22 augustus 1957 stelt de Minister het tracé van RW27 volgens het voorstel van Rijkswaterstaat vast.
In de eerste helft van de jaren zestig rijzen vraagtekens met betrekking tot het vastgestelde tracé, veroorzaakt door de verwachting van een sterk groeiend verkeersaanbod tussen Breda en Roosendaal. Deze verwachting leidt tot de eerste gedachtenvorming over de aanleg van een nieuwe oost-westverbinding. De ideeën gaan al spoedig uit naar een doortrekking van RW58 (in die tijd RW63) vanaf Ulvenhout naar Korteven, ten zuiden van Bergen op Zoom. De eerste concrete tracévariant doorsnijdt het Mastbos direct ten zuiden van Breda. Deze variant wordt door de Raad van de Waterstaat negatief beoordeeld. De Raad wenst een onderzoek naar de mogelijkheid van een tracé dat ten zuiden van het bossencomplex, langs de Galderse Heide is gelegen. Dit onderzoek levert een tracévariant op, welke vrijwel geheel ten zuiden van het Mastbos ligt.
In 1967 doorlopen de twee tracévarianten de vaststellingsprocedure. Het door Rijkswaterstaat voorgestelde noordelijke alternatief doorkruist het Mastbos. Het heeft als voordeel dat het lokale wegennet in en om Breda in hoge mate ontlast wordt en dat de 'omrijschade' voor het verkeer zoveel mogelijk wordt beperkt. De COW oordeelt echter dat deze voordelen niet opwegen tegen de doorsnijding van het Mastbos met als gevolg een aantasting van natuur en landschap en van de recreatieve mogelijkheden rond Breda, waardoor het woon- en leefmilieu van deze stad ernstig aan kwaliteit zou inboeten. Het zuidelijke alternatief wordt binnen de COW hoger gewaardeerd. De COW en vervolgens de Raad van de Waterstaat adviseren de Minister van V&W dan ook om tot vaststelling van het zuidelijke tracéalternatief over te gaan. De Minister neemt dit advies over en stelt op 17 mei 1968 het tracé van RW58 volgens het zuidelijke alternatief vast. Dit vastgestelde tracé vervangt nu het reeds eerder vastgestelde tracé van RW27 en wordt in 1968 in het Rijkswegenplan opgenomen.
Ondanks een opname in het Rijkswegenplan bleek een spoedige realisatie voor RW58 niet te zijn weggelegd. Gingen de eerste gedachten uit naar de aanleg van de weg in de periode 1972-1975, in 1973 suggereerde de toenma-

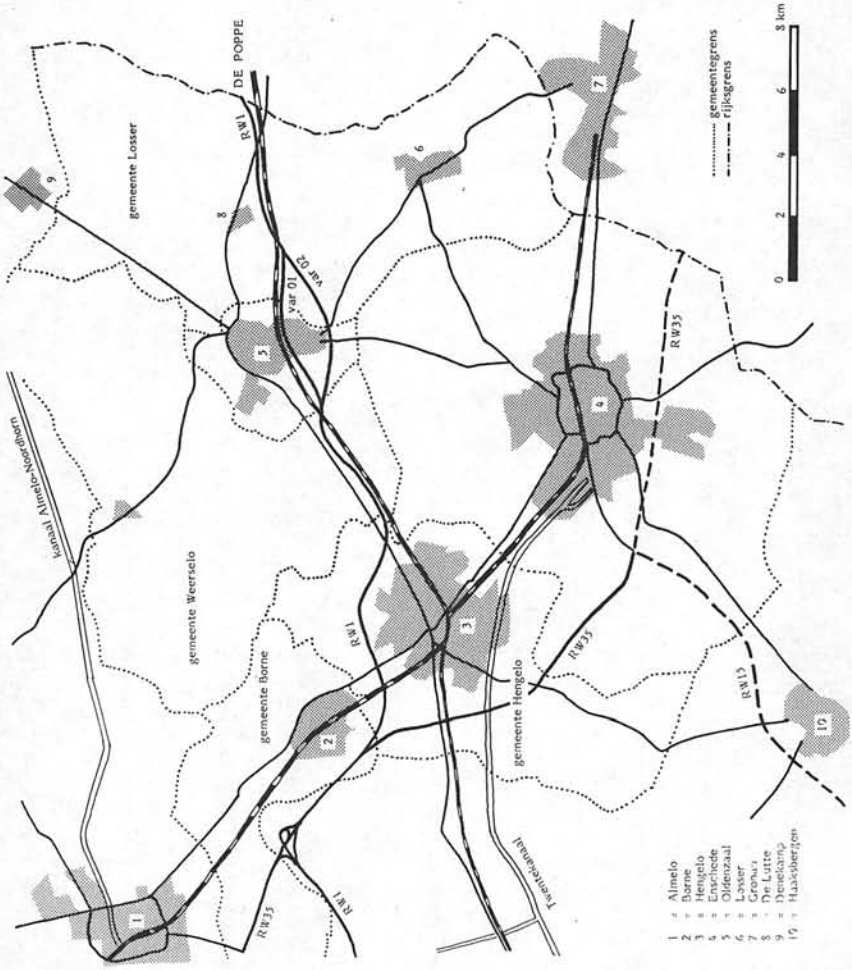
lige Minister van V&W een opname van de verbinding in het Uitvoeringsschema van 1975 tot en met 1979. Als oorzaak van de vertraging wordt een beperking van de budgettaire mogelijkheden genoemd. Twee jaar later, in 1975 wordt de aanleg opnieuw verschoven en deelt de Minister mee dat de realisatie van RW58 tussen 1977 en 1979 een aanvang zal krijgen.
In het begin van de jaren tachtig rijzen er problemen met de planologische inpassing van RW58. Groeiende bezwaren tegen de aanleg van de snelweg van diverse milieugroeperingen en daaruit volgende druk van de lokale bevolking van vooral de gemeente Nieuw Ginneken, leiden tot vertragingen waaraan verderop aandacht zal worden besteed. De bovenbeschreven samenloop van omstandigheden heeft er uiteindelijk toe geleid, dat RW58 niet eerder dan in 1987 opengesteld zal kunnen worden.
Met de tracévaststelling van RW58 in 1968 zijn de voorbereidende activiteiten in het sectorspoor voltooid en kunnen de activiteiten rond de uitwerking van het tracé in het facetspoor beginnen. Deze uitwerking behelst de zogenaamde planologische inpassing, de overname van de ligging van de snelweg in streek- en bestemmingsplannen, die daartoe geheel vernieuwd of gedeeltelijk herzien dienen te worden.
Voor het gedeelte van RW58 ten zuiden van Breda zijn de volgende bestemmingsplannen relevant:

- het bestemmingsplan "Landelijk gebied 1973" van de gemeente Breda;
- de "Tweede partiële herziening van het Bestemmingsplan Buitengebied" van de gemeente Rijsbergen;
- het "Bestemmingsplan Verkeerswegen" van de gemeente Nieuw Ginneken.

In al deze plannen is RW58 momenteel conform het vastgestelde tracé overgenomen. Het streekplan dat voor het gebied rond Breda geldt, is het streekplan West Brabant. In dit plan is de aan te leggen snelweg reeds in een vroeg stadium opgenomen; het plan wordt in april 1970 vastgesteld.
De snelheid van inpassing van RW58 in de verschillende bestemmingsplannen varieert sterk, zoals uit het bijgevoegde schetsmatige tijdpad blijkt. De oorzaak van deze variatie is gelegen in de sterk uiteenlopende houdingen die gemeentebesturen en de lokale bevolking met betrekking tot de rijksweg innemen. De gemeente Breda is van oudsher een groot voorstander van de aanleg van de weg. De gemeenten Rijsbergen en vooral Nieuw Ginneken, over wiens grondgebied RW58 voor het overgrote deel loopt, zijn beduidend minder enthousiast waar het de snelweg betreft.
Het uiteenlopen van de meningen over de aanleg van de nieuwe rijksweg wordt veroorzaakt doordat de betrokken gemeenten verschillende belangen hebben. Zo heeft Breda een direct belang bij de aanleg van RW58; naar verwachting zal de verkeersbelasting van het stedelijke wegennet beduidend verminderen. Rijsbergen en Nieuw Ginneken, voornamelijk agrarische en landschappelijk aantrekkelijke gemeenten, hebben geen baat bij de aanwezigheid van de snelweg op hun grondgebied; de gemeenten vrezen een verlies van landbouwgrond en van landschappelijk schoon en overlast voor het milieu in de vorm van geluidhinder met als gevolg een daling van de kwaliteit van het woon- en leefmilieu.
De bovenbeschreven belangentegenstelling vindt zijn weerslag in het tempo waarin de gemeenten RW58 in de desbetreffende bestemmingsplannen op-

nemen. Op 17 oktober 1974 stelt de gemeenteraad van Breda het bestemmingsplan "Landelijke gebied 1973" vast waarin RW58 is opgenomen. Dit plan volgt het bestemmingsplan "Galderse meren" op, waarvan de snelweg ook reeds een bestanddeel is. De gemeente komt hiermee tegemoet aan druk vanuit de bevolking, die zich onder andere verenigd heeft in de "Actiegroep Zuidelijke Rondweg", om zich zoveel mogelijk in te zetten voor een spoedige aanleg van RW58. Als de aanleg van de snelweg in de jaren zeventig op zich laat wachten en de verkeersoverlast op de zuidelijke rondweg nog toeneemt, neemt de gemeente Breda begin 1979 het initiatief om door middel van overleg tussen alle betrokken overheden de realisatie van RW58 te bespoedigen. Nieuw Ginneken en Rijsbergen krijgen tijdens dat overleg het verzoek haast te maken met de aanpassing van de desbetreffende bestemmingsplannen in verband met de aanleg van de snelweg. Rijkswaterstaat heeft dit immers eind 1976 al verzocht. Hierop verklaren de twee gemeenten, na onderling overleg, waarin wordt afgesproken dat Rijsbergen zich in de tijd volgend zal opstellen ten aanzien van de bestemmingsplanprocedure van Nieuw Ginneken, zich bereid, RW58 spoedig in bestemmingsplannen op te nemen. De bestemmingsplanontwerpen van de twee gemeenten worden inderdaad een half jaar later ter eerste visie gelegd.
In de gemeente Nieuw Ginneken stuit het ontwerp-bestemmingsplan "Verkeerswegen" op groot verzet. In de loop van de jaren zeventig is de afkeer van de aanleg van de weg onder de bevolking van die gemeente mede als gevolg van acties van de Brabantse Milieufederatie, de BMF, en de Stichting Natuur & Milieu sterk toegenomen. De aantasting van natuur en landschap wordt onaanvaardbaar geacht. Daarnaast meent men in Nieuw Ginneken dat Breda haar verkeersproblemen voor een deel op Nieuw Ginneken afschuift. De gevoelens in Nieuw Ginneken culmineren, mede als gevolg van de mobilisatie van de plaatselijke bevolking door de BMF, dan ook in 1100 bezwaarschriften tegen het bestemmingsplanontwerp. Onder deze druk bezwijkt het gemeentebestuur. De gemeenteraad wenst geen politieke medeverantwoordelijkheid op zich te nemen en besluit op 8 januari 1980 de bestemmingsplanprocedure stop te zetten. Ondanks een provinciale aanwijzing tot opname van RW58 in een bestemmingsplan weigert men dit, waarop GS op 23 september 1980 besluiten het opstellen van het bestemmingsplan naar zich toe te trekken.
In de maand november van dit jaar verwerpt een bijzondere commissie Verkeer & Waterstaat van de Tweede Kamer een op 10 maart 1980 door de PvdA, de PPR en D'66 ingediende motie tot nader onderzoek naar mogelijke alternatieven voor het tracé van RW58. Later deze maand sluit de Tweede Kamer zich in een plenaire zitting bij het oordeel van de commissie aan; het SVV zal wat betreft RW58 niet worden gewijzigd. Deze kameruitspraak is voor het gemeentebestuur van Nieuw Ginneken het sein om de bestemmingsplanprocedure te hervatten. Verder verzet tegen RW58 verdraagt zich naar hun mening niet met de 'spelregels' van de democratische besluitvorming. Daarnaast moet het de lokale bevolking nu duidelijk zijn, dat het gemeentebestuur geen verantwoordelijkheid draagt voor de beslissing tot aanleg van RW58.
Op 5 januari 1981 wordt een enigszins gewijzigd ontwerp-bestemmingsplan "Verkeerswegen" ter visie gelegd. De wijziging ten opzichte van het eerdere ontwerp bestaat daaruit, dat in overleg met de provincie en de regionale

directie van Rijkswaterstaat aan landschappelijke bezwaren tegemoet is gekomen, onder andere door de snelweg in het Markdal op het niveau van het maaiveld, in plaats van op een dijklichaam aan te leggen. Ondanks de indiening van opnieuw een groot aantal (1200) bezwaarschriften stelt de raad het bestemmingsplan op 30 juni 1981 vast. Het bestemmingsplan van Rijsbergen, welke gemeente zich zoals eerder vermeld volgend ten opzichte van Nieuw Ginneken opstelt, wordt kort daarop vastgesteld. Beide plannen worden vervolgens door GS goedgekeurd. Over de daarop ingestelde kroonberoepen doet de Kroon op 14 november 1986 uitspraak. De beroepen worden ongegrond verklaard. Inmiddels is de aanleg van RW58 al in volle gang, doordat er door middel van toepassing van art. 19 WRO plus anticipatie op 26 juli 1983 de benodigde vergunningen zijn verleend.



Figuur 4. **De lokatie van RW1 volgens de kardinaalshoedvariant**

6. CHRONOLOGISCHE SCHETS VAN DE BESLUITVORMING INZAKE RW1

In dit hoofstuk wordt de gang van zaken rond de sectorale- en facetmatige besluitvorming inzake RW1 stapsgewijs naar datum beschreven. De handelingen inzake de diverse bestemmingsplanaanpassingen zijn voor alle duidelijkheid per gemeente gegroepeerd.

1973	Rijkswaterstaat Directie Overijssel begint de voorbereidingen ten behoeve van de tracénota voor RW15 en RW35.
augustus 1974	De Minister van V & W stuurt een tweedelige nota betreffende een tracé voor rijksweg 15 (de varianten 1 en 2) om advies naar de Raad van de Waterstaat. In de eerste variant wordt de A15, vanuit Gelderland via Haaksbergen komend, tussen Hengelo en Enschede doorgetrokken tot de grensovergang met Duitsland bij De Poppe. In de tweede variant wordt de A35, vanaf Almelo komend, ten zuiden van Enschede doorgetrokken tot de grensovergang met Duitsland bij Gronau. Bij beide varianten blijft de noodzaak van een aparte noordelijke rondweg om Hengelo bestaan.
7 oktober t/m 20 dec. 1974	Ter visie legging van de nota in Losser, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Oldenzaal en Weerselo.
2,9,15 en 16 dec. 1974	RWS Directie Overijssel houdt voorlichtingsbijeenkomsten in respectievelijk Haaksbergen, Oldenzaal, Enschede (2x) en Hengelo (2x).
11 en 12 maart 1975	De COW houdt hoorzittingen en organiseert een excursie naar Oldenzaal, Hengelo, Enschede en Haaksbergen. Tijdens deze procedure-ronde spitst de discussie zich toe op

	de keus tussen variant 01 (RW15, De Poppe), variant 02 (RW35, Gronau) en een nieuwe, derde variant die niet in de RWS-nota voorkwam. Dit is de door de gemeente Hengelo ingebrachte zogenaamde kardinaalshoedvariant, een noordelijke stadsautoweg om het centrum van Hengelo te ontlasten en omdat deze gemeente tegen een autoweg tussen Hengelo en Enschede is.
augustus 1975	Naar aanleiding van de resultaten van de hoorzittingen bepaalt de Minister dat een aanvullende tracénota over de kardinaalshoedvariant gewenst is. RWS directie Overijssel ontvangt opdracht om een nota voor de derde variant voor te bereiden.
mei 1976	Verschijning van een aanvullende tracénota van RWS.
1 juni - 17 juli 1976	Ter visie legging van de aanvullende nota in Borne, Hengelo, Enschede, Losser en Oldenzaal.
21 juni en 23 juni 1976	RWS houdt voorlichtingsbijeenkomsten over de derde variant te Borne, Hengelo, Losser en Oldenzaal.
27 en 28 september 1976	De COW houdt hoorzittingen en organiseert een excursie naar het desbetreffende gebied.
december 1976	De COW brengt aan de Raad van de Waterstaat een positief meerderheidsadvies uit met betrekking tot de kardinaalshoedvariant. Met betrekking tot de tracering ter hoogte van Oldenzaal komt de commissie niet tot een éénsluidend advies en wordt daarom de RPC ingeschakeld.
7 maart 1977	De Raad van de Waterstaat brengt een bezoek aan Twente om de tracés te bekijken.
maart/april 1977	De Raad van de Waterstaat zendt ten aanzien van de kardinaalshoedvariant een positief rapport aan de Minister van V & W.
23 mei 1977	De Minister stelt het grootste deel van het tracé vast volgens de derde variant, de kar-

	dinaalshoed: vanaf de A35 tussen Borne en Hengelo door naar De Poppe. Het gedeelte door of om Oldenzaal wordt nog niet vastgesteld; hiervoor wordt advies gevraagd aan de RPC.
	De Minister vraagt de betrokken gemeenten het tracé voor RW1 in de desbetreffende bestemmingsplannen op te nemen.
7 maart 1978	De Rijks Planologische Commissie houdt een excursie naar Oldenzaal en Losser in verband met de keuze van een tracé door (variant 01) of ten zuiden (variant 02) van Oldenzaal en brengt vervolgens advies uit.
8 september 1978	De Minister stelt het tracé om Oldenzaal (variant 02) vast.
13 oktober 1978	Het tracé bij de Nederlands-Duitse grens nabij De Poppe wordt nader vastgesteld (zo dicht mogelijk langs de spoorlijn). Het tracé van RW35 ten oosten van Enschede wordt vastgesteld als autoweg.
december 1978	GS vragen de gemeenten Borne, Hengelo, Weerselo, Oldenzaal en Losser tijdig de planologische maatregelen te treffen.

Procedurestappen "Bestemmingsplan rijksweg 1" van de gemeente Borne

27 mei 1980	Ter visie legging bestemmingsplan rijksweg 1 gemeente Borne (6 bezwaarschriften).
30 september 1980	De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast.
13 oktober 1980	Tweede ter visie legging (2 bezwaarschriften).
9 december 1980	Toezending van het vastgestelde bestemmingsplan aan GS.
26 mei 1981	Gedeputeerde Staten keuren het vastgestelde bestemmingsplan goed.
10 juni 1981	Derde tervisielegging (1 kroonberoep).
17 maart 1983	Kroonuitspraak KB 17-03-1983, nr. 5.

Procedurestappen "Bestemmingsplan rijksweg 1" van de gemeente Hengelo

14 mei 1980	Ter visie legging bestemmingsplan rijksweg 1 gemeente Hengelo (116 bezwaarschriften).
7 oktober 1980	De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast.
21 oktober 1980	Tweede tervisielegging (32 bezwaarschriften).
27 november 1980	Toezending van het vastgestelde bestemmingsplan aan GS ter goedkeuring.
26 mei 1981	Gedeputeerde Staten keuren het vastgestelde bestemmingsplan goed.
11 juni 1981	Derde tervisielegging (23 kroonberoepen).
17 maart 1983	Kroonuitspraak KB 17-03-1983, nr. 5. Wijziging bestemmingsplan rijksweg 1 (verschuiven aslijn bij Pallastweg).
19 november 1985	Ter visie legging (1 bezwaarschrift van RWS; het bezwaar wordt gedeeltelijk gegrond verklaard).
26 augustus 1986	De gemeenteraad stelt de wijziging van het bestemmingsplan vast.
23 september 1986	Tweede ter visie legging (géén bezwaarschriften waardoor het plan onherroepelijk wordt.

Procedurestappen "Bestemmingsplan rijksweg 1" van de gemeente Weerselo

11 maart 1985	Ter visie legging bestemmingsplan rijksweg 1 gemeente Weerselo.
25 juni 1985	De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast.
26 augustus 1985	Tweede ter visie legging.
17 oktober 1985	Toezending van het vastgestelde bestemmingsplan aan GS ter goedkeuring.
10 juni 1986	Gedeputeerde Staten keuren het vastgestelde bestemmingsplan gedeeltelijk goed.

30 juni 1986	Derde ter visie legging (3 kroonberoepen).

Procedurestappen "Bestemmingsplan rijksweg 1" van de gemeente Oldenzaal

8 januari 1987	Eerste ter visie legging van het bestemmingsplan rijksweg 1 gemeente Oldenzaal. Er worden 37 bezwaarschriften ingediend.

Procedurestappen "Bestemmingsplan rijksweg 1" van de gemeente Losser

2 juni 1980	Ter visie legging bestemmingsplan rijksweg 1 (De Lutte-Nederlands/Duitse grens) gemeente Losser (17 bezwaarschriften).
16 juli 1981	De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast.
3 augustus 1981	Tweede ter visie ligging (5 bezwaarschriften).
30 september 1981	Toezending van het vastgestelde bestemmingsplan aan GS ter goedkeuring.
2 februari 1982	Gedeputeerde Staten keuren het vastgestelde bestemmingsplan goed.
19 februari 1982	Derde ter visie ligging (2 kroonberoepen).
14 december 1984	Kroonuitspraak 14-12-1984, nr. 35. Wijziging bestemmingsplan rijksweg 1 in verband met de hoogteligging van de rijksweg.
5 januari 1987	Eerste ter visie legging van het nieuwe bestemmingsplan rijksweg 1. Er worden 19 bezwaarschriften ingediend.

7. TOELICHTING OP DE BESLUITVORMING INZAKE RW1

De gedachtenvorming inzake RW1 heeft zijn oorsprong in 1961. In dit jaar is RW1 opgenomen in het zogeheten "1200 km plan", een 15 jarenplan voor de wegenbouw opgesteld door Rijkswaterstaat. In het Structuurschema Hoofdwegen 1966, een onderdeel van de Tweede nota over de ruimtelijke ordening, en in het in 1966 vastgestelde Streekplan Twente duikt RW1, deels als onderdeel van een vierkantenstructuur van snelwegen rond de Twentse stedenband, opnieuw op. In deze plannen loopt RW1, uit het westen komend direct ten noorden van Borne en ten zuiden van Oldenzaal om bij het plaatsje De Poppe de Duitse grens te overschrijden. In de beide plannen wordt onder andere ook RW15 vanaf Haaksbergen komend via Hengelo in de richting van de Duitse grens bij Denekamp doorgetrokken. Het Rijkswegenplan 1968 sluit bij de bovengenoemde plannen aan; zowel RW1 als RW15 worden hierin doorgetrokken tot aan de Duitse grens.
Aan het einde van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig ondergaan de visies op het verkeer- en vervoerbeleid een geleidelijke verandering. Er rijzen twijfels met betrekking tot de juistheid van de cijfers over de verwachte groei in het verkeersaanbod. De hierop volgende bijstelling van de cijfers in die zin dat de groei lager wordt ingeschat, leidt tot de gedachte slechts één van de geplande rijkswegen aan te leggen. Twee in de bovenvermelde periode uitgevoerde ruimtelijke studies resulterend in het rapport "Algemeen verkeer- en vervoerplan" en in de nota "Overijssel '85" bevelen dan ook de aanleg van één rijksweg aan. De voorkeur gaat in beide rapporten uit naar de realisatie van een snelweg tussen Hengelo en Enschede -hetgeen in feite neerkomt op de doortrekking van RW15 vanaf RW35 via de oostelijke kant van Oldenzaal en van daaraf via het uiteindelijke later vastgestelde RW1-tracé tot aan de Duitse grens- omdat een snelweg volgens een dergelijke route de hoogste verkeersintensiteit zal kunnen krijgen.
In het begin van de jaren zeventig spreken de PPC en vervolgens GS van Overijssel zich uit ten gunste van de doortrekking van RW15 terwijl RW1 volgens beide colleges uit de plannen zou kunnen worden geschrapt. Doortrekking van RW15 blijkt echter op verzet van de gemeente Enschede en vooral van de gemeente Hengelo te stuiten. De gemeenten gaan in verband met landschappelijke bezwaren niet akkoord met een snelweg tussen de twee steden in. Het voorstel wordt gelanceerd in plaats van RW15, RW35 ten zuiden van Enschede door te trekken tot aan de Duitse grens bij de plaats Gronau. Dit nieuwe voorstel heeft tot gevolg dat er in 1973 drie alternatieven voor een grensoverschrijdende route ter discussie staan; de aanleg in Twente van RW1, RW15 of RW35 of een combinatie daarvan.
In 1973 start RWS met een studie naar de bovenbeschreven problematiek, welke studie in 1974 resulteert in een tweedelige tracénota. In de nota

wordt ondanks het reeds geopperde bezwaar van de gemeente Hengelo gekozen voor de doortrekking van RW15 naar De Poppe. De tracénota wordt in augustus 1974 aan de Minister van V&W gestuurd waarna deze de Raad van de Waterstaat om advies vraagt. In het kader van de tracé-vaststellingsprocedure volgen daarop de ter visie legging van de nota in de betrokken gemeenten en voorlichtingsbijeenkomsten waarop de plannen van RWS worden toegelicht. In de maand maart van 1975 worden hoorzittingen georganiseerd door de COW. Tijdens deze zittingen brengt de gemeente Hengelo een nieuw alternatief in. Voorgesteld wordt RW1 door te trekken via de zogenoemde kardinaalshoedvariant. In deze variant loopt RW1 tussen Borne en Hengelo door en buigt de weg daarna in oostelijke richting af om via Oldenzaal bij De Poppe de Duitse grens te bereiken. Door middel van dit alternatief worden de voordelen van doortrekking van RW15 gecombineerd met die van een noordelijke rondweg om het centrum van Hengelo heen.
De kardinaalshoedvariant brengt een verschuiving in de eerder ingenomen bestuurlijke standpunten te weeg. Zo verlaat de PPC het vroegere standpunt dat RW15 doorgetrokken zou moeten worden en spreekt de commissie zich uit voor de nieuwe variant van RW1. Een doortrekking van RW35 naar Gronau heeft echter de voorkeur bij de PPC. PS blijven bij hun voorkeur tot doortrekking van RW15 naar De Poppe. In augustus 1975 deelt de Minister van V&W mee, dat het Duitse standpunt voor grensoverschrijding van de E8, waar RW1 of RW15 onderdeel van zullen gaan uitmaken, bij De Poppe vastligt. Hierdoor valt de mogelijkheid tot doortrekking van RW35 naar Gronau af.
Naar aanleiding van het Duitse standpunt en de resultaten van de hoorzittingen van de COW, laat de Minister RWS een aanvullende tracénota met betrekking tot de mogelijkheid van aanleg van RW1 volgens de kardinaalshoedvariant opstellen. Deze nota verschijnt in mei 1976 en wordt meteen in procedure gebracht. De resultaten van de ter visie legging en van de hoorzittingen brengen de COW ertoe in december van hetzelfde jaar ten aanzien van de kardinaalshoed een positief meerderheidsadvies uit te brengen. Met betrekking tot het tracé ten zuiden van de stad Oldenzaal wordt een verdeeld advies uitgebracht, waarop vervolgens de RPC wordt ingeschakeld. Na een bezoek aan Twente, teneinde de mogelijkheden tot realisatie van de verschillende overgebleven alternatieven met eigen ogen te aanschouwen, neemt de Raad van de Waterstaat dit positieve advies over, waarna de Raad begin 1977 de Minister van V&W rapport uitbrengt. Op 23 mei 1977 bepaalt de Minister dat RW1 wordt doorgetrokken volgens het tracé van de door Hengelo gewenste kardinaalshoedvariant (zie figuur 4).
Van het tracé worden de trajecten Borne/Hengelo oost, Hengelo oost/Oldenzaal west, Oldenzaal oost/De Lutte en De Lutte/De Poppe vastgesteld. Het traject Oldenzaal west/Oldenzaal oost wordt een half jaar later na een RPC-behandeling vastgesteld. De reden van deze behandeling ligt in de wijfelachtige houding van de gemeente Oldenzaal inzake de keus tussen de door RWS voorgestelde tracés ter hoogte van die stad. Rijkswaterstaat heeft voor dit tracégedeelte twee varianten ontworpen, waarvan de eerste (01) door Oldenzaal langs de bestaande spoorlijn over een industrieterrein en vlak langs een woonwijk is geprojecteerd en de tweede (02) geheel ten zuiden van de stad is gesitueerd. Het gemeentebestuur prefereert variant 02 die dat ten zuiden van de stad ligt, ondanks het gegeven dat een derge-

lijk tracé het natuurlijk en landschappelijk milieu benadeelt. Bij de RPC-behandeling staat hierdoor de afweging tussen woonmilieu en natuurlijk milieu centraal. Uiteindelijk wordt een beslissing ten gunste van het woonmilieu genomen en wordt de zuidelijke omleiding rond Oldenzaal gekozen, volgens welk tracé het traject Oldenzaal west/Oldenzaal oost op 8 september 1978 dan ook wordt vastgesteld.
Op 13 oktober 1987 wordt het laatste nog vast te stellen tracégedeelte van RW1 nabij de Duitse grens bij De Poppe vastgesteld.
Vanaf deze datum is het gehele tracé van RW1 vastgesteld, de sectorprocedure afgerond en kan de planologische inpassing een aanvang nemen.
In december 1978 vragen GS van de provincie Overijssel de betrokken gemeenten tijdig de voor de realisering van RW1 benodigde planologische maatregelen, dat wil zeggen de opname van de snelweg in bestemmingsplannen, te nemen. Van de vijf betrokken gemeenten staan Borne, Hengelo en Oldenzaal positief ten opzichte van de aanleg van de nieuwe rijksweg terwijl de gemeente Weerselo, die geen baat bij de aanleg heeft, een neutrale tot negatieve houding aanneemt. De gemeente Losser staat minder positief tegenover RW1 en geeft de voorkeur aan RW35 welke niet over haar grondgebied zou hebben gelopen. Het gemeentebestuur vreest dat RW1 binnen de gemeente een grote schade aan de natuur en de recreatie zal toebrengen. Ondanks de over het algemeen (gematigd) positieve houding van de desbetreffende gemeenten ten opzichte van de snelweg, heeft de planologische inpassing daarvan in verschillende gemeenten tot conflicten geleid.
In verband met de totstandkoming van een voorlopige verbinding tussen het Nederlandse wegennet en de in aanleg zijnde Duitse E8, wordt besloten het meest oostelijke deel van RW1, het traject De Lutte/De Poppe in de gemeente Losser, als eerste aan te leggen. Voor dit gedeelte stelt RWS de eerste vormgevingsnota, een gedetailleerde omschrijving van de wijze van aanleg en ligging van het verticaal en horizontaal alignement van de snelweg op. De gemeente Losser staat echter op het standpunt dat zij haar bestemmingsplan voor het buitengebied integraal aan de aanleg van RW1 wil aanpassen, in verband met de (onterechte) verwachting van het gemeentebestuur dat de aanleg van RW1 anders beperkt zal blijven tot het gedeelte bij de Duitse grens en dat zij niet uitsluitend het voor het bovengenoemde trajectgedeelte relevante plangebied wil aanpassen. Onder druk van het gemeentebestuur gaat RWS hiermee akkoord en stelt de dienst in hoog tempo een vormgevingsnota voor het resterende deel van RW1 op het grondgebied van Losser op. Daarop past Losser haar bestemmingsplan aan en stelt de gemeenteraad het plan op 16 juli 1981 vast.
Met de bovenvermelde vaststelling lijkt de planologische inpassing van RW1 in de gemeente Losser afgerond te zijn; er duikt in 1984 echter een onverwacht probleem op.
In de vormgevingsnota (en ook reeds in de tracénota) is de nieuwe snelweg op verzoek van Losser deels van een verdiepte ligging voorzien. Door de tijdsdruk waaronder RWS de nota heeft opgesteld, is het vereiste vooronderzoek echter onvoldoende grondig uitgevoerd. Bij een nader onderzoek van het gebied blijkt er in de ondergrond een tot dan toe onopgemerkt gebleven taaie keileemlaag te liggen, waardoor een verdiepte ligging slechts met hoge extra kosten te realiseren is. RWS wenst daarom van een verdiep-

te ligging af te zien, waardoor Losser het recentelijk gewijzigde bestemmingsplan opnieuw dient te herzien.
Door de bemiddeling van het provinciaal bestuur leidt 'Technisch' ambtelijk overleg inzake de hoogteligging van de nieuwe snelweg tussen de betrokken partijen tot een compromis. Het gemeentebestuur stelt zich echter op het standpunt dat zij het bestemmingsplan voor het buitengebied alleen wederom (conform dit compromis) zal herzien, als RWS zich bereid verklaart de kosten daarvan op zich te nemen. RWS weigert dit uit principe; de dienst financiert nooit bestemmingsplanwijzigingen die noodzakelijk zijn voor de realisatie van een rijksweg en meent bovendien dat Losser het probleem grotendeels zelf heeft veroorzaakt door RWS onder grote tijdsdruk te zetten en door op een verdiepte ligging van de snelweg aan te dringen. Hierop weigert Losser het bestemmingsplan te herzien en is het conflict geboren. Om uit de impasse te raken brengt de Minister van V&W in oktober 1984 een bezoek aan de gemeente en wordt een compromis bereikt. Ondanks de vrees een precedent te scheppen, betaalt RWS bij wijze van hoge uitzondering de kosten van de bestemmingsplanwijziging en gaat Losser met de aanleg van RW1 op het niveau van het maaiveld akkoord.
De bedenkingen van RWS ten aanzien van de precedentwerking van de bekostiging van de bestemmingsplanwijziging blijken niet ongegrond. Na de toezegging tot betaling door de Minister, verlangt ook het gemeentebestuur van Weerselo, dat tot dan toe heeft gewacht met de aanpassing van het bestemmingsplan omdat RWS voor het gedeelte van RW1 dat binnen deze gemeente ligt tot op dat moment nog geen vormgevingsnota heeft opgesteld, van RWS een tegemoetkoming in de kosten van de noodzakelijke wijziging van het bestemmingsplan. Na een gedecideerde afwijzing van dit verzoek past de gemeente het plan echter zonder verdere grote vertraging in eigen beheer aan.
In de gemeente Oldenzaal rijzen problemen rond de planologische inpassing, doordat het gemeentebestuur en RWS het niet eens zijn over de verdeling van de aanlegkosten van de voor de aansluitingen op de rijksweg noodzakelijke aanpassingen van het gemeentelijke wegennet en de aanleg en lokatie van een niet in de tracénota opgenomen aansluiting op RW1, Oldenzaal-Zuid. RWS wenst dit onderwerp voorlopig te laten rusten en de aanpassing van het bestemmingsplan de prioriteit te geven. Nadat RWS de vormgevingsnota voor het traject Oldenzaal west-Oldenzaal oost heeft voltooid, begint de gemeente met de planologische inpassing van RW1 in haar bestemmingsplan voor het buitengebied. Het gewijzigde bestemmingsplan wordt op 8 januari 1987 ter eerste visie gelegd.
Uit de bovenstaande beschrijving van de conflicten en het dikwijls moeizame verloop inzake de planologische inpassing van RW1 blijkt dat deze grotendeels voortvloeien uit financiële wensen van gemeenten met betrekking tot de verdeling van de kosten van de noodzakelijke bestemmingsplanwijzigingen en vooral van de aanleg van aansluitingen op de snelweg en de daaruit voortvloeiende wijzigingen in het gemeentelijke wegennet. Inmiddels zijn de conflicten alle opgelost en is de planologische inpassing van de nieuwe rijksweg grotendeels voltooid of zijn de voorbereidingen daartoe bijna afgerond. Zoals uit de bijgevoegde chronologische schets blijkt, zijn de laatste gewijzigde bestemmingsplannen van de gemeenten Oldenzaal en Losser begin 1987 ter eerste visie gelegd. Nadat deze plannen de bestem-

mingsplanprocedure met goed gevolg hebben doorlopen, is de planologische inpassing van het totale tracé van RW1 gereed en kan de rijksweg worden aangelegd. Inmiddels zijn enkele kleinere deeltrajecten, waaronder het traject De Poppe-Duitse grens, gereed.

8. LENGTE VAN PROCEDURES CASE RW58

8.1 Inleiding

De sectorprocedure ten aanzien van RW58 kent een voorgeschiedenis in haar voorlopers de rijkswegen 27 en 63. Het tracé voor RW27 door het Mastbos ten zuiden van Breda is op 22 augustus 1957 vastgesteld. In het kader van de tracéprocedure inzake de toenmalige RW63 (Tilburg-Breda) vindt een heroverweging plaats; voor het wegvak ten zuiden van Breda laat de Minister een nieuwe tracénota opstellen. In 1967 wordt de tracévaststellingsprocedure voor twee alternatieve tracés doorlopen. Eén daarvan loopt door het Mastbos (het oude RW27 tracé), het andere ten zuiden van dit bos. Het uiteindelijk gekozen tracé zal hernummerd worden naar RW58. De vaststelling van het tracé door de Minister van Verkeer en Waterstaat zuidelijk van het Mastbos vindt plaats op 17 mei 1968. De sectorprocedure heeft dan vanaf de eerste concrete plannen voor een rijksweg ten zuiden van Breda 10 jaar en 9 maanden geduurd.
De facetprocedure neemt een aanvang in 1969 met het bestemmingsplan "landelijk gebied 1969" van de gemeente Nieuw-Ginneken. De facetprocedure kent in zoverre een einde, dat op 14 november 1986 de beroepen tegen de bestemmingsplannen van Rijsbergen en Nieuw-Ginneken, ongegrond zijn verklaard. De voor de aanleg benodigde bouw- en aanlegvergunningen zijn dan echter nog niet allemaal verleend. De facetprocedure duurt dus inmiddels 17 jaar.

In het onderstaande wordt nagegaan hoe deze tijdsduur is opgebouwd en met name of er sprake is van termijnoverschrijdingen in de sector- en facetprocedure, zowel wat betreft termijnen van orde als fatale termijnen, en indien bekend wat de redenen voor die vertragingen zijn. De case RW58 speelt zich af onder de WRO 1965. In de hoofstukken 8 en 9 wordt met de afkorting WRO (zonder extra toevoeging) dan ook de WRO 1965 bedoeld. Met de invoering van de WRO 1985 zullen een aantal termijnen verkort zijn en een aantal nieuwe termijnen ingevoerd. Onderzocht is in hoeverre dat voor de onderhavige case tot een verkorting van de doorlooptijd van de procedure geleid zou hebben.

8.2 De tijdsopbouw van de sectorprocedures

De procedures inzake de vaststelling van tracés zijn niet wettelijk geregeld. Het is dus niet mogelijk de duur van de sectorprocedures in de beide onderzochte cases af te zetten tegen een wettelijke norm of termijnstelling. Het is daarentegen wel mogelijk deze tijdsduur langs de maatstaf te

leggen van de gemiddelde duur van de procedures in de praktijk van de jaren zeventig, waarin zich een groot deel van de sectorprocedures van de cases afspelen, waarbij gesteld dient te worden dat de waardering van de betrokken partijen van deze gemiddelde tijdsduur buiten beschouwing blijft. De diverse fasen van de tracévoorbereiding en -vaststellingsprocedures hebben in de praktijk van de jaren zeventig de volgende tijdsduur:

fasen	**gemiddelde tijdsduur**
- Het tracéonderzoek. Onderzoek met betrekking tot alle varianten inclusief de nulvariant, de nulplus optie en mogelijke verbetering van het openbaar vervoer, waarbij onder andere het milieu en verkeersprognoses in ogenschouw worden genomen. Het onderzoek resulteert in een tracénota.	1 à 2 jaar
- Ter visie legging van de tracénota met in diezelfde periode voorlichtingsbijeenkomsten met betrekking tot die nota.	1 à 3 maanden
- Mogelijkheid tot indiening van bezwaar bij de Raad van de Waterstaat (R vd W).	Tot 14 dagen na de de periode van de ter visie legging
- Hoorzittingen georganiseerd door de COW ten behoeve van de mondelinge toelichting van bij de R vd W ingediende bezwaren.	2 maanden
- Beraad binnen de COW gevolgd door rapportage aan de R vd W.	2 à 3 maanden
- Beraad binnen de R vd W gevolgd door een advies aan de Minister van V & W.	2 maanden
- De beslissing tot vaststelling van het tracé van de Minister van V & W.	1 maand

Uit de bovenstaande tijdstabel (R.H. Hartog, 1977, p. 3) blijkt, dat de totale tijdsduur van de sectorale activiteiten in het kader van de voorbereiding en vaststelling van het tracé voor een snelweg, in de jaren zeventig ongeveer drie jaar bedraagt. Van deze periode van drie jaar komen 24 tot 27 maanden voor rekening van de voorbereiding van de tracénota en komen 9 tot 12 maanden op het conto van de tracévaststellingsprocedure.
In de jaren tachtig is de tijdsduur voor de diverse procedurestappen enigszins toegenomen. In het door de provincie Noord-Brabant opgestelde relatie-schema rijksweg, streekplan en bestemmingsplan wordt geschat dat voor de opstelling van de tracénota tot en met de vaststelling van een tracé

globaal vier jaar benodigd is. De lengte van dit deel van de sectorprocedure zou dus met één jaar zijn toegenomen.

8.3 De sectorprocedure van RW58

Uit de inleiding van dit hoofdstuk blijkt dat er ten behoeve van een tracé ten zuiden van Breda twee vaststellingsprocedures zijn gevolgd. De tijdsduur van de eerste procedure inzake RW27 is in verband met de beschikbaarheid van gegevens onbekend. De procedure welke resulteert in de vaststelling van het tracé van de tegenwoordige RW58, start in 1966. In dit jaar wordt de tracénota opgesteld waarna in 1967 de vaststellingsprocedure volgt, welke op 17 mei 1968 in de vaststelling van het tracé resulteert. De sectorprocedure inzake RW58 heeft dus een periode van ruim twee jaar in beslag genomen. Wordt deze periode afgezet tegen die welke door Hartog daarvoor als normaal wordt aangeduid (circa drie jaar), dan steekt deze niet ongunstig af. Indien er daarentegen vanuit wordt gegaan dat de periode waarin het tracé van RW27 wordt voorbereid en vastgesteld bij die van RW58 zou moeten worden opgeteld, dan valt het resultaat anders uit. De sectorale activiteiten, voorbereiding en vaststelling, hebben dan tesamen elf jaar geduurd.

8.4 Tijdsopbouw van de facetprocedure

Termijnen ten aanzien van het bestemmingsplan "Landelijk gebied 1973" van de gemeente Breda

a Ontwerp-plan tot en met de vaststelling

Ter visie legging van het ontwerp-plan: 12 september 1973.
Vaststelling door de gemeenteraad: 14 oktober 1974.
Duur: 1 jaar en 1 maand.
Wettelijke termijn: 3 maanden plus een verlenging van 3 maanden na afloop van de maand van ter visie legging (art. 25 lid 1 WRO).
Conclusie: 6 maanden termijnoverschrijding.

b Vaststelling tot en met de goedkeuring door GS

Vaststelling van het bestemmingsplan: 14 oktober 1974.
Goedkeuring van het bestemmingsplan door GS: 23 december 1975.
Duur: 1 jaar en 2 maanden, inclusief a) de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan, b) de termijn van ter inzage legging en c) de termijn tussen het einde van de inzage van het vastgestelde plan en het onderwerpen ervan aan de goedkeuring van GS.
Wettelijke termijn: 6 maanden plus een verlenging van 6 maanden na de dag waarop GS het plan hebben ontvangen (art. 28 WRO).
Verzending van het vastgestelde bestemmingplan ter goedkeuring aan GS: 6 januari 1975.

Goedkeuring van het bestemmingsplan door GS: 23 december 1975.
Duur: 11 maanden en 2 weken.
Conclusie: geen termijnoverschrijding; GS hebben binnen het toegestane jaar hun beslissing genomen.

De overige 2 maanden en 2 weken tussen vaststelling van het bestemmingsplan en goedkeuring van het bestemmingsplan door GS zijn dus besteed aan de onder a), b) en c) genoemde termijnen. Van die periode is de volgende analyse mogelijk.
Termijn a), de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan.
Vaststelling van het bestemmingsplan: 17 oktober 1974.
Start van de inzage van het vastgestelde plan: 4 november 1974.
Duur: 18 dagen.
Termijn b), de termijn van inzage.
Start inzage: 4 november 1974.
Einde inzage: 4 december 1974.
Duur: 1 maand (art. 26 lid 1 WRO).
Termijn c), de termijn tussen het einde van de inzage en het onderwerpen van het plan aan goedkeuring door GS.
Einde inzage: 4 december 1974.
Onderwerping aan goedkeuring door GS: 6 januari 1975.
Duur: 1 maand.

De WRO 1985 beperkt in art. 26 lid 1 periode (a) tot 1 maand. Toepassing van de WRO 1985 zou hier dus geen versnelling hebben opgeleverd. De onderwerping aan de goedkeuring van GS (c) moet volgens art. 28 lid 1 WRO 1985 binnen één maand na dagtekening van het raadsbesluit tot vaststelling plaatsvinden.

Goedkeuring van het vastgestelde bestemmingsplan door GS: 23 december 1975. Ter visie legging van het goedgekeurde bestemmingsplan: 8 juni 1976.
Duur: 5 maanden.
Wettelijke termijn: geen.
De WRO 1985 geeft hier wel een termijn: ter inzage legging binnen één maand na verzending door GS van hun besluit ten aanzien van goedkeuring aan de gemeenteraad (art. 28 lid 6 WRO 1985).

c Kroonberoep

Kroonberoepen ingesteld: juli 1976.
Uitspraak Kroon: 10 maart 1981.
Duur: 4 jaar en 8 maanden
Wettelijke termijn: geen.
De WRO 1985 bindt, indien zij volledig van kracht is, de Kroon, althans de Afdelingen voor de Geschillen van Bestuur, wel aan een termijn. Art. 29 lid 6 WRO 1985 bepaalt dat de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur binnen twaalf maanden advies moet uitbrengen.

Geconcludeerd kan worden dat toepassing van de WRO 1985 op de case

RW58, voor wat betreft het bestemmingsplan "Landelijk gebied 1973" van de gemeente Breda, een tijdwinst zou hebben opgeleverd die uit verschillende onderdelen is opgebouwd. In de eerste plaats een versnelling die voortkomt uit een verkorting van de termijnen voor vaststelling van het bestemmingsplan (art. 25 WRO 1985) en goedkeuring door GS (art. 28 lid 2 WRO 1985). In de tweede plaats een versnelling van enkele maanden door een snelle ter visie legging na het besluit van GS (art. 28 lid 6 WRO 1985). Tenslotte een tijdswinst van enkele jaren door de beperking van de voorbereidingstijd van het advies van de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur. Vertragingen in doorlooptijd tussen vaststelling van het bestemmingsplan en goedkeuring door GS hebben zich niet voorgedaan.

Termijnen ten aanzien van het bestemmingsplan "Verkeerswegen" van de gemeente Nieuw-Ginneken

a Ontwerp-plan tot en met de vaststelling

Ter visie legging van het ontwerp-plan: 10 september 1979.
Beslissing gemeenteraad omtrent vaststelling (stopzetting procedure): 8 januari 1980.
Duur: 4 maanden.
Wettelijke termijn: 3 maanden plus een verlenging van 3 maanden na afloop van de maand van ter visie legging (art. 25 lid 1 WRO).
Conclusie: geen termijnoverschrijding.
Onder grote druk van de bevolking van Nieuw-Ginneken -er zijn tegen het ontwerp-bestemmingsplan waarin RW58 is opgenomen meer dan 1100 bezwaarschriften ingediend- besluit de raad op 8 januari 1980 de bestemmingsplanprocedure stop te zetten.
Op 22 januari 1980 vragen GS de PPC om advies over de eventuele toepassing van art. 37 WRO. De PPC adviseert GS op 12 februari 1980 om Nieuw-Ginneken een aanwijzing ex art. 37 WRO te geven. Hierop geven GS op 11 maart 1980 de gemeente de opdracht het bestemmingsplan "Verkeerswegen" te herzien en geven zij aanwijzingen met betrekking tot de inhoud (opname van RW58 in het plan). De gemeenteraad besluit op 3 april 1980 niet tegen de aanwijzing in beroep te gaan (art. 39 WRO).
Vervolgens delen Burgemeester en Wethouders van Nieuw-Ginneken op 5 september 1980 mede, dat de raad besloten heeft de aanwijzing van GS niet op te volgen en te wachten op de vaststelling van het Structuurschema Verkeer en Vervoer door de Tweede Kamer, met name wat betreft het onderdeel RW58.
GS besluiten hierop van hun bevoegdheid ex art. 40 WRO gebruik te maken om het bestemmingsplan zelf op te stellen. De voorbereiding hiervan wordt op 23 september 1980 ter hand genomen.
In de maand november van 1980 vindt dan de democratische legitimering van de aanleg van RW58 plaats, waarop de gemeente heeft gewacht. Een bijzondere commissie Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer verwerpt op 3 november 1980 een motie tot nader onderzoek naar alternatieven voor RW58. Het SVV blijft ongewijzigd. In een plenaire zitting op 18

november 1980 sluit de Tweede kamer zich aan bij het oordeel van de commissie. Nu de democratische legitimering van RW58 plaats heeft gevonden en het iedereen duidelijk is dat de eindverantwoordelijkheid voor de aanleg van de weg bij de rijksoverheid ligt, trekt de gemeenteraad van Nieuw-Ginneken de procedure rond het bestemmingsplan "Verkeerswegen" weer naar zich toe. Immers op grond van art. 40 lid 1 WRO blijft de gemeente hiertoe bevoegd, zolang de bekendmaking van de ter inzage legging van het ontwerp-plan nog niet heeft plaatsgevonden.

Ter visie legging van het nieuwe ontwerp-plan "Verkeerswegen": 5 januari 1981.
Vaststelling door de gemeenteraad: 30 juni 1981.
Duur: 6 maanden.
Wettelijke termijn: 3 maanden plus een verlenging van 3 maanden na afloop van de maand van ter visie legging (art. 25 lid 1 WRO).
Conclusie: geen termijnoverschrijding.
Er zijn tegen het ontwerp-plan door belanghebbenden ruim 1200 bezwaarschriften ingediend.

Vaststelling van het bestemmingsplan: 30 juni 1981.
Goedkeuring van het bestemmingsplan door GS (er zijn weer 1200 bezwaarschriften ingediend): 22 juni 1982.
Duur: 1 jaar, inclusief a) de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan, b) de termijn van ter inzage legging en c) de termijn tussen het einde van de inzage van het vastgestelde plan en het onderwerpen ervan aan de goedkeuring van GS.
Wettelijke termijn: 6 maanden plus een verlenging van 6 maanden na de dag waarop GS het plan hebben ontvangen (art. 28 WRO).
Conclusie: geen termijnoverschrijding.

De termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan op 3 augustus 1981 beslaat 1 maand. Van een "onnodig" lange termijn tussen het einde van de inzage van het vastgestelde plan op 3 september 1981 en het onderwerpen ervan aan de goedkeuring van GS is bij dit bestemmingsplan niet gebleken. Toepassing van de WRO 1985 zou wat deze termijnen betreft dan ook geen tijdwinst hebben opgeleverd.

b Vaststelling tot en met de goedkeuring door GS

Goedkeuring van het vastgestelde bestemmingsplan door GS: 22 juni 1982.
Ter visie legging van het goedgekeurde bestemmingsplan: 10 november 1982.

Duur: vier en een halve maand.
Wettelijke termijn: geen.

De WRO 1985 geeft hier wel een termijn; ter inzage legging binnen één maand na verzending door GS van hun besluit ten aanzien van goedkeuring aan de gemeenteraad (art. 28 lid 6 WRO 1985).

c Kroonberoep

Kroonberoepen ingesteld: november 1982.
Uitspraak Kroon: 14 november 1986.
Duur: 4 jaren.
Wettelijke termijn: geen.
De WRO 1985 bindt, indien zij volledig van kracht is, de Kroon, althans de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur, wel aan een termijn. Art. 29 lid 6 WRO 1985 bepaalt dat de Afdeling binnen twaalf maanden advies moet uitbrengen.

Geconcludeerd kan worden dat toepassing van de WRO 1985 op de case RW58 voor wat betreft het bestemmingsplan "Verkeerswegen" van de gemeente Nieuw-Ginneken een tijdwinst zou hebben opgeleverd die uit verschillende onderdelen is opgebouwd. In de eerste plaats een versnelling van enkele maanden die voortkomt uit de verkorting van de termijnen voor vaststelling van het bestemmingsplan (art. 25 WRO 1985) en goedkeuring door GS (art. 28 lid 2 WRO 1985). In de tweede plaats een tijdwinst van enkele maanden door een betere koppeling van procedurestappen, meer in het bijzonder de termijn tussen de goedkeuring van het bestemmingsplan door GS en de start van de ter visie legging van het goedgekeurde plan (art. 28 lid 6 WRO 1985). Tenslotte een substantiële tijdwinst van verscheidene jaren door de beperking van de voorbereidingstijd van het advies van de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur.

Voor het overige kan geconcludeerd worden dat er tussen de stopzetting van de procedure rond het eerst ontwerp-bestemmingsplan op 8 januari 1980 en de ter visie legging van het nieuwe ontwerp-plan op 5 januari 1981 een periode van slechts één jaar ligt. De verschillende stappen rond de aanwijzingsprocedure hebben elkaar dan ook in hoog tempo opgevolgd. Hier speelt ook mee dat de provincie Noord-Brabant zich sterk heeft gemaakt voor de aanleg van de weg. De WRO 1985 geeft, anders dan de WRO 1965, termijnen die een vlot verloop van de aanwijzingsprocedure moeten bewerkstelligen (art. 40 lid 1 en 41 lid 1 WRO 1985). Zoals reeds gezegd, kende de onderhavige case dat vlotte verloop al.

Termijnen ten aanzien van de "Tweede partiële herziening van het bestemmingsplan buitengebied" van de gemeente Rijsbergen

a Ontwerp-plan tot en met de vaststelling

Ter visie legging van het ontwerp-plan: 8 oktober 1979.
Vaststelling door de gemeenteraad: 20 augustus 1981.
Duur: 1 jaar en ruim 10 maanden.
Wettelijke termijn: 3 maanden plus een verlenging van 3 maanden na afloop van de maand van ter visie legging (art. 25 lid 1 WRO).
Conclusie: termijnoverschrijding van ruim 1 jaar en 3 maanden.

Deze ruime termijnoverschrijding kan worden verklaard uit de afwachtende

houding van de gemeente Rijsbergen. Deze gemeente is geen enthousiaste voorstander van RW58 aangezien zij geen belang bij de weg heeft. De gemeente Rijsbergen heeft eerst de hele aanwijzingsprocedure in de gemeente Nieuw-Ginneken en de Tweede kamer-uitspraken afgewacht, eer zij tot vaststelling van het ontwerp-bestemmingsplan is overgegaan.

b Vaststelling tot en met de goedkeuring door GS

Vaststelling van het bestemmingsplan: 20 augustus 1981.
Goedkeuring van het bestemmingsplan door GS: 19 oktober 1982.
Duur: 1 jaar en 2 maanden, inclusief a) de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan, b) de termijn van ter inzage legging en c) de termijn tussen het einde van de inzage van het vastgestelde plan en het onderwerpen ervan aan de goedkeuring van GS.
Wettelijke termijn: 6 maanden plus een verlenging van 6 maanden na de dag waarop GS het plan hebben ontvangen (art. 28 WRO).
Van deze totale periode van 1 jaar en 2 maanden is de volgende analyse mogelijk.
Termijn a), de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan.
Vaststelling van het bestemmingsplan: 20 augustus 1981.
Start van de inzage van het vastgestelde plan: 28 september 1981.
Duur: 5 weken.
Termijn b), de termijn van inzage.
Start inzage: 28 september 1981.
Einde inzage: 28 oktober 1981.
Duur: 1 maand (art. 26 lid 1 WRO).
Termijn c), de termijn tussen het einde van de inzage tot en met de goedkeuring van GS.
Einde inzage: 28 oktober 1981.
Goedkeuring door GS: 19 oktober 1982.
Duur: 1 jaar.
Wettelijke termijn: 1 jaar.
Conclusie: geen termijnoverschrijding door GS.
De WRO 1985 beperkt in art. 26 lid 1 periode (a) tot 1 maand. Toepassing van de WRO 1985 zou hier dus slechts een geringe versnelling hebben opgeleverd.
Goedkeuring van het vastgestelde bestemmingsplan door GS: 19 oktober 1982.
Ter visie legging van het goedgekeurde plan: 8 november 1982.
Duur: 3 weken.
Wettelijke termijn: geen.
Art. 28 lid 6 WRO 1985: ter inzage legging binnen één maand na verzending door GS van hun besluit.
De WRO 1985 zou hier dus geen versnelling hebben opgeleverd.

c Kroonberoep

Kroonberoep ingesteld: november 1982.

Uitspraak Kroon: 14 november 1986.
Duur: 4 jaar.
Wettelijke termijn: geen.
WRO 1985 art. 29 lid 6: advies van de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur binnen twaalf maanden. Beslissing in beroep door de Kroon binnen 9 maanden na het advies van de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur (art. 58 Wet Raad van State). Toepassing van de WRO 1985 zou hier dus een versnelling van ruim twee jaar hebben opgeleverd.

Ten aanzien van de "Tweede partiële herziening van het bestemmingsplan buitengebied" van de gemeente Rijsbergen kan geconcludeerd worden, dat er een termijnoverschrijding van 1 jaar en 3 maanden heeft plaatsgevonden bij de vaststelling van het ontwerp-plan door de gemeenteraad. De afwachtende houding van de gemeente Rijsbergen is hier debet aan.
Voor het overige zijn de verschillende stappen uit de bestemmingsplanprocedure vlot verlopen. Toepassing van de WRO 1985 zou alleen voor wat betreft de termijnen van vaststelling van het bestemmingsplan, goedkeuring door GS en de periode van het Kroonberoep, een echte versnelling hebben opgeleverd.

9. LENGTE VAN PROCEDURES CASE RW1

9.1 Inleiding

De sectorprocedure leidend tot de uiteindelijke tracévaststelling van RW1 neemt in augustus 1974 een aanvang met het verschijnen van de tweedelige nota betreffende een tracé voor rijksweg 15 (de varianten 01 en 02), welke nota later wordt aangevuld met een tracénota inzake de kardinaalshoedvariant voor RW1. De sectorprocedure eindigt in oktober 1978 als het laatste stuk van het tracé nabij de Nederlands-Duitse grens (De Poppe) wordt vastgesteld. De sectorprocedure inzake de tracévaststelling heeft dus 4 jaar en 2 maanden geduurd.

De facetprocedure neemt een aanvang met de ter visie legging van het bestemmingsplan "Rijksweg 1" van de gemeente Borne op 27 mei 1980. De facetprocedure is nog steeds gaande aangezien er nog verscheidene bestemmingsplanprocedures lopen. De facetprocedure duurt dus inmiddels zes en een half jaar en kan, gezien het feit dat de eerste ter visie legging van het bestemmingsplan van Oldenzaal op 8 januari 1987 heeft plaatsgevonden, mogelijk nog een niet-onaanzienlijke periode vergen.

In het onderstaande wordt nagegaan hoe deze tijdsduur is opgebouwd en met name of er sprake is van termijnoverschrijdingen in de sector- en facetprocedure, zowel wat betreft termijnen van orde als fatale termijnen, en indien bekend wat de redenen voor die vertragingen zijn.

In paragraaf 9.3 "Tijdsopbouw van de facetprocedure" slaat het begrip "vertraging" op overschrijdingen van wettelijke termijnen inzake herzieningen van bestemmingsplannen. Deze herzieningen worden per gemeente beschreven.
De gedeeltelijke serieschakeling van de verschillende herzieningen is het gevolg van het feit dat RWS de uitwerkingsnota's inzake de ligging van RW1, nodig voor die herzieningen, niet gelijktijdig kan vervaardigen, en is dus niet te wijten aan de gemeenten. Deze serieschakeling dient daarom niet als vertraging te worden gekenmerkt. De planologische inpassing van RW1, verloop nog steeds volgens het door RWS vooraf opgestelde tijdsschema.

De case RW1 speelt zich voor het allergrootste deel af onder de WRO 1965. Met de invoering van de WRO 1985 is een aantal termijnen verkort en een aantal nieuwe termijnen ingevoerd. Onderzocht is in hoeverre dat voor de onderhavige case tot een verkorting van de doorlooptijd van de procedure geleid zou hebben.

9.2 De sectorprocedure van RW1

De sectorprocedure inzake RW1, vloeit voort uit de tracévaststellingsprocedure rond de keuze van een tracé voor een doortrekking van RW15 tot aan de Duitse grens of een tracé ten behoeve van doortrekking van RW35 naar die grens. De procedure inzake deze twee rijkswegen is gestart in augustus 1974. In maart 1975 is de procedure gevorderd tot aan de fase waarin de COW hoorzittingen organiseert. Tijdens deze zittingen brengt de gemeente Hengelo de kardinaalshoedvariant van RW1 als alternatief in. Naar aanleiding van de opbloeiende discussie omtrent dit alternatief besluit de Minister van V & W dat een aanvullende tracénota gewenst is en verstrekt deze in augustus 1975 de opdracht tot voorbereiding van een dergelijke nota aan RWS directie Overijssel.

Daar de gegevens voor de case RW1 afdoende uitgebreid aanwezig zijn, is het mogelijk het overzicht van de diverse fasen van de tracévaststellingsprocedure met de gemiddelde tijdsduur daarvan af te zetten tegen de tijdsduur van de fasen in de case RW1. Het resultaat van de vergelijking van de tijdsduur van de verschillende fasen in de case RW1 met de 'norm', wordt hieronder eerst voorafgegaan door een zelfde vergelijking van de fasen in de voorbereiding en vaststelling van het tracé voor RW15 of RW35.

Tracévoorbereiding en -vaststelling RW15/RW35

fasen	gemiddelde tijdsduur	tijdsduur RW15/RW35	
- Tracéonderzoek ten behoeve van RW15/RW35.	1 à 2 jaar	aanvang afronding	: begin 1973 : augustus 1974
		duur conclusie	: 20 maanden : tamelijk snelle totstandkoming.
- Ter visie legging van de tracénota plus voorlichtingsbijeenkomsten.	1 à 3 maanden	ter visielegging van 7 oktober tot en met 20 december 1974. Voorlichtingsbijeenkomsten op 2, 9, 15 en 16 december 1974.	
		duur conclusie	: ruim 2 maanden : tijdschema komt overeen met het gemiddelde.
- Hoorzittingen gehouden door de COW, gevolgd door beraad binnen de COW.	2 maanden plus 2 à 3 maanden	COW hoorzittingen op 11 en 12 maart 1975 resulterend in de opdracht van de Minister van V & W in augustus tot de opstelling van een nieuwe tracénota	
		duur conclusie	: 4 maanden : geen tijdverlies.

Start tracévoorbereiding en -vaststellingsprocedure RW1

fasen	gemiddelde tijdsduur	tijdsduur RW1	
- Het tracéonderzoek ten behoeve van RW1.	1 à 2 jaar	aanvang afronding	: augustus 1975 : mei 1976
		duur conclusie	: 9 maanden : snelle voorbereiding van de aanvullende tracénota.
- Ter visie legging van de tracénota voor RW1 plus voorlichtingsbijeenkomsten.	1 à 3 maanden	Ter visie legging van 1 juni tot en met 17 juli 1976. Voorlichtingsbijeenkomsten op 21 en 23 juni.	
		duur conclusie	: 1 ½ maand : geen tijdverlies.
- Hoorzittingen gehouden door de COW, gevolgd door beraad, leiden tot advisering van de R vd W.	2 maanden plus 2 à 3 maanden	Hoorzittingen op 27 en 28 september 1976. Advies van de COW aan de R vd W in december 1976	
		duur conclusie	: circa 2 ½ maand : de COW brengt snel advies uit.
- Beraad binnen de R vd W, gevolgd door advisering aan de Minister van V & W.	2 maanden	Aanvang beraad circa januari 1977 Advies aan de Minister in maart/april 1977	
		duur conclusie	: 3 maanden : een geringe overschrijding van de gemiddelde duur van het beraad in de R vd W.
- Tracévaststelling met uitzondering van de trajecten Oldenzaal west-Oldenzaal oost en De Poppe-Duitse grens.	1 maand	Gedeeltelijke tracévaststelling op 23 mei 1977.	
		duur conclusie	: ongeveer 1 maand na rapportage door de R vd W aan de Minister. : geen tijdverlies.
- Tracévaststelling traject Oldenzaal west-Oldenzaal oost na de RPC-behandeling.		Vaststelling op 8 september 1978	
		duur conclusie	: 15 maanden vanaf de vaststelling van het eerste deel van het tracé. : de nadere beschouwing van het deeltraject door de RPC, gevolgd door de vaststelling daarvan, heeft veel extra tijd in beslag genomen.

fasen	gemiddelde tijdsduur	tijdsduur RW1	
- Tracévaststelling traject De Poppe-Duitse grens.		Vaststelling op 13 oktober 1978	
		duur	: 16 maanden vanaf de vaststelling van het eerste deel van het tracé.
		conclusie	: een grote tijdsduur tussen de vaststelling van het eerste en het laatste tracégedeelte.

De voorbereiding en de tracévaststellingsprocedure hebben vanaf de start van de voorbereiding van de aanvullende tracénota voor RW1 zelf tot aan de vaststelling van het overgrote deel van het tracé op 23 mei 1977 22 maanden geduurd. De gemiddelde tijdsduur van deze activiteiten werd eerder gesteld op circa drie jaar, hetgeen inhoudt dat de sectorale activiteiten snel zijn uitgevoerd. Wordt de tijdsduur die benodigd was voor de RPC-behandeling van het bij Oldenzaal vast te stellen traject en ook de maand die de vaststelling van het laatste tracégedeelte daarna nog duurde bij deze 22 maanden opgesteld, dan heeft de totale sectorprocedure 3 jaar en 2 maanden in beslag genomen waarmee deze procedure de gemiddelde tijdsduur daarvan zeer dicht benadert.
Indien de tijdsduur van 20 maanden die de sectorale activiteiten ten behoeve van de oorspronkelijke plannen voor RW15 of RW35 in beslag namen, aan de duur van de procedures voor RW1 toegevoegd wordt, komt de totale periode voor de voorbereiding en vaststelling van een tracé voor een rijksweg door Twente naar de Duitse grens op 5 jaar en 10 maanden. Een dergelijke periode zou een overschrijding van de gemiddelde duur van voorbereiding en vaststelling van een tracé van ruim een jaar betekenen.

9.3 Tijdsopbouw van de facetprocedure

Termijnen ten aanzien van het bestemmingsplan "Rijksweg 1 -gedeelte Buren - Hengelo oost" van de gemeente Borne

a Ontwerp-plan tot en met de vaststelling

Ter visie legging van het ontwerp-plan: 27 mei 1980.
Vaststelling door de gemeenteraad: 30 september 1980.
Duur: 4 maanden.
Wettelijke termijn: 3 maanden plus een verlenging van 3 maanden na afloop van de maand van ter visie legging (art. 25 lid 1 WRO).
Conclusie: geen termijnoverschrijding.

b Vaststelling tot en met de goedkeuring door GS

Vaststelling van het bestemmingsplan: 30 september 1980.
Goedkeuring van het bestemmingsplan door GS: 26 mei 1981.

Duur: 8 maanden, inclusief a) de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan, b) de termijn van inzage legging en c) de termijn tussen het einde van de inzage van het vastgestelde plan en het onderwerpen ervan aan de goedkeuring van GS.
Wettelijke termijn: 6 maanden plus een verlenging van 6 maanden na de dag waarop GS het plan hebben ontvangen (art. 28 WRO).
Verzending van het vastgestelde bestemmingsplan ter goedkeuring aan GS: 9 december 1980.
Goedkeuring van het bestemmingsplan door GS: 26 mei 1981.
Duur: 6 maanden.
Conclusie: geen termijnoverschrijding door GS.

De overige 2 maanden tussen vaststelling van het bestemmingsplan en goedkeuring van het bestemmingsplan door GS zijn dus besteed aan de onder a), b) en c) genoemde termijnen. Van deze periode is de volgende analyse mogelijk.

Termijn a), de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan.
Vaststelling van het bestemmingsplan: 30 september 1980.
Start van de inzage van het vastgestelde plan: 13 oktober 1980.
Duur: 2 weken.
Termijn b), de termijn van inzage.
Start inzage: 13 oktober 1980.
Einde inzage: 13 november 1980.
Duur: 1 maand (art. 26 lid 1 WRO).
Termijn c), de termijn tussen het einde van de inzage en het onderwerpen van het plan aan goedkeuring door GS.
Einde inzage: 13 november 1980.
Onderwerping aan goedkeuring door GS: 9 december 1980.
Duur: 26 dagen.

Zes weken (termijn a plus c) zijn hier besteed aan de koppeling van de stappen uit de bestemmingsplanprocedure. De WRO 1985 stelt termijnen aan de doorlooptijd binnen het ruimtelijk spoor. Volgens art. 26 lid 1 WRO 1985 mag periode (a) niet langer duren dan 1 maand. De onderwerping aan de goedkeuring van GS (c) moet volgens art. 28 lid 1 WRO binnen één maand na dagtekening van het raadsbesluit tot vaststelling plaatsvinden. Gezien de snelle doorlooptijd in dit deel van de case RW1 zou toepassing van de WRO 1985 nauwelijks tot een versnelling hebben geleid.

Goedkeuring van het vastgestelde bestemmingsplan door GS: 26 mei 1981.
Ter visie legging van het goedgekeurde bestemmingsplan: 10 juni 1981.
Duur: 2 weken.
Wettelijke termijn : geen.
De WRO 1985 geeft hier wel een termijn: ter inzage legging binnen één maand na verzending door GS van hun besluit ten aanzien van goedkeuring aan de gemeenteraad (art. 28 lid 6 WRO 1985). De WRO 1985 zou hier dus geen versnelling hebben opgeleverd.

c Kroonberoep

Kroonberoep ingesteld: juni 1981.
Uitspraak Kroon: 17 maart 1983.
Duur: 1 jaar en 9 maanden.
Wettelijke termijn: geen.

De WRO 1985 bindt, indien zij volledig van kracht is, de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur wel aan een termijn. Art. 29 lid 6 WRO 1985 bepaalt dat binnen twaalf maanden advies moet worden uitgebracht. De beslissing in beroep door de Kroon wordt genomen binnen 9 maanden na het advies van de Raad van State (art. 58 Wet Raad van State). Toepassing van de WRO 1985 zou hier dus geen versnelling hebben betekend.

Geconcludeerd kan worden dat toepassing van de WRO 1985 op het bestemmingsplan "Rijksweg 1 gedeelte Buren - Hengelo oost" van de gemeente Borne geen versnelling zou hebben opgeleverd.
Noch voor wat betreft de termijnen van vaststelling, goedkeuring en koppeling van verschillende procedurestappen noch voor de voorbereidingstijd van het advies van de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur is er sprake van tijdverlies. De verschillende stappen in de bestemmingsplanprocedure hebben elkaar vlot opgevolgd. Hieraan ligt de houding van de gemeente Borne ten grondslag; de gemeente is voorstander van RW1 en werkt daarom mee aan de planologische inpassing.
Daar RWS voor het traject Borne-Hengelo oost en ook voor het traject Hengelo oost - Oldenzaal west de eerste vormgevingsnota heeft opgesteld, is de bestemmingsplanherziening zowel in Borne als in Hengelo in een vroeg stadium voltooid. Tijdens de behandeling van beroepen tegen de herzieningen heeft de Kroon de beide plannen parallel behandeld.

Termijnen ten aanzien van het bestemmingsplan "Rijksweg 1" van de gemeente Hengelo

a Ontwerp-plan tot en met de vaststelling

Ter visie legging van het ontwerp-plan: 14 mei 1980.
Vaststelling door de gemeenteraad: 7 oktober 1980.
Duur: 5 maanden
Wettelijke termijn: 3 maanden plus een verlenging van 3 maanden na afloop van de maand van ter visie legging (art. 25 lid 1 WRO).
Conclusie: geen termijnoverschrijding.

b Vaststelling tot en met de goedkeuring door GS

Vaststelling van het bestemmingsplan: 7 oktober 1980.
Goedkeuring van het bestemmingsplan door GS: 26 mei 1981.
Duur: 8 maanden, inclusief a) de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan, b) de termijn van inzage en c) de termijn tussen het einde van de inzage en het

onderwerpen ervan aan de goedkeuring van GS.
Wettelijke termijn: 6 maanden plus een verlenging van 6 maanden na de dag waarop GS het plan hebben ontvangen (art. 28 WRO).
Verzending van het vastgestelde bestemmingsplan ter goedkeuring aan GS: 27 november 1980.
Goedkeuring van het bestemmingsplan door GS: 26 mei 1981.
Duur: 6 maanden.
Conclusies: geen termijnoverschrijding door GS.

De overige 2 maanden tussen vaststelling van het bestemmingsplan en goedkeuring van het bestemmingsplan door GS zijn dus besteed aan de onder a), b) en c) genoemde termijnen. Van deze periode is de volgende analyse mogelijk.
Termijn a), de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan.
Vaststelling van het bestemmingsplan: 7 oktober 1980.
Start van de inzage van het vastgestelde plan: 21 oktober 1980.
Duur: 2 weken.
Termijn b), de termijn van inzage.
Start inzage: 21 oktober 1980.
Einde inzage: 21 november 1980.
Duur: 1 maand (art. 26 lid 1 WRO).
Termijn c), de termijn tussen het einde van de inzage en het onderwerpen van het plan aan goedkeuring door GS.
Einde inzage: 21 november 1980.
Onderwerping aan goedkeuring door GS: 27 november 1980.
Duur: 6 dagen.

Drie weken (termijn a plus c) zijn hier besteed aan de koppeling van de stappen uit de bestemmingsplanprocedure. De WRO 1985 stelt termijnen aan de doorlooptijd binnen het spoor. Volgens art. 26 lid 1 WRO 1985 mag periode (a) niet langer duren dan 1 maand. De onderwerping aan goedkeuring door GS (c) moet volgens art. 28 lid 1 WRO 1985 binnen één maand na dagtekening van het raadsbesluit tot vaststelling plaatsvinden. Gezien de snelle doorlooptijd in dit deel van de case RW1 zou toepassing van de WRO 1985 nauwelijks tot een versnelling hebben geleid.

Goedkeuring van het vastgestelde bestemmingsplan door GS: 26 mei 1981.
Ter visie legging van het goedgekeurde bestemmingsplan: 11 juni 1981.
Duur: 2 weken.
Wettelijke termijn: geen.
Art. 28 lid 6 WRO 1985: ter inzage legging binnen één maand na verzending door GS van hun besluit ten aanzien van goedkeuring.
Conclusie: WRO 1985 zou hier geen versnelling hebben opgeleverd.

c Kroonberoep

Kroonberoep ingesteld: juni 1981.
Uitspraak Kroon: 17 maart 1983.
Duur: 1 jaar en 9 maanden.

Wettelijke termijn: geen.

Art 29, lid 6 WRO 1985: binnen twaalf maanden advies door de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur aan de Kroon. De beslissing in beroep door de Kroon wordt genomen binnen 9 maanden na het advies van de Raad van State (art. 58 Wet Raad van State). Toepassing van de WRO 1985 zou hier dus geen versnelling hebben betekend.

Geconcludeerd kan worden, dat toepassing van de WRO 1985 op het bestemmingsplan 'Rijksweg 1' van de gemeente Hengelo voor wat betreft de fase tot en met het kroonberoep, enkel voor wat betreft de vaststellingstermijn van het ontwerp-plan een versnelling van 1 maand zou hebben opgeleverd. De verschillende stappen in de bestemmingsplanprocedure hebben elkaar vlot opgevolgd. Net als bij Borne ligt hieraan de houding van de gemeente ten grondslag; de gemeente Hengelo is gebaat bij de nieuwe rijksweg en werkt daarom vlot mee aan planologische inpassing. De gemeente kan snel handelen daar een uitwerkingsnota in een vroeg stadium beschikbaar is.

Na de kroonuitspraak vindt er nog een wijziging van het bestemmingsplan plaats in verband met het verschuiven van een aslijn van de rijksweg.
Ter visie legging ontwerp-plan: 19 november 1985.
Vaststelling door de gemeenteraad: 26 augustus 1986.
Duur: 9 maanden.
Wettelijke termijn: maximaal 6 maanden na afloop van de maand van ter visie legging (art. 25 lid 1 WRO).
Conclusie: 2 maanden termijnoverschrijding.
In verband met art. 28 lid 1 WRO 1985, dat op 1 juli 1986 in werking is getreden, is het vastgestelde bestemmingsplan binnen één maand (op 18 september 1986) ter goedkeuring aan GS gezonden. Momenteel is het gewijzigde bestemmingsplan onherroepelijk.

Termijnen ten aanzien van het bestemmingsplan "Rijksweg 1" van de gemeente Weerselo

a Ontwerp-plan tot en met de vaststelling

Ter visie legging van het ontwerp-plan: 11 maart 1985.
Vaststelling door de gemeenteraad: 25 juni 1985.
Duur: 3 maanden en 2 weken.
Wettelijke termijn: maximaal 6 maanden (art. 25 lid 1 WRO).
Conclusie: geen termijnoverschrijding.

b Vaststelling tot en met de goedkeuring door GS

Vaststelling van het bestemmingsplan: 25 juni 1985.
Goedkeuring van het bestemmingsplan door GS: 10 juni 1986.
Duur: 1 jaar, inclusief a) de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan, b), de ter-

mijn van inzage legging en c) de termijn tussen het einde van de inzage van het vastgestelde plan en het onderwerpen ervan aan de goedkeuring van GS.
Verzending van het vastgestelde bestemmingsplan ter goedkeuring aan GS: 17 november 1985.
Goedkeuring door GS: 10 juni 1986.
Duur: 7 maanden.
Wettelijke termijn: 1 jaar na de dag waarop GS het plan hebben ontvangen (art. 28 WRO).
Conclusie: geen termijnoverschrijding door GS.

De overige 5 maanden tussen vaststelling van het bestemmingsplan en goedkeuring van het plan door GS zijn dus besteed aan de onder a), b) en c) genoemde termijnen. Van deze periode is de volgende analyse mogelijk.

Termijn a), tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan.
Vaststelling van het bestemmingsplan: 25 juni 1985.
Start van de inzage van het vastgestelde plan: 26 augustus 1985.
Duur: 3 maanden. In verband met de vakantieperiode is de ter inzage legging enige tijd uitgesteld.

Termijn b), de termijn van inzage.
Start inzage: 26 augustus 1985.
Einde inzage: 26 september 1985.
Duur: 1 maand (art. 26 lid 1 WRO).

Termijn c), tussen het einde van de inzage en het onderwerpen aan goedkeuring door GS.
Einde inzage: 26 september 1985.
Onderwerping aan goedkeuring door GS: 17 oktober 1985.
Duur: 3 weken.

Volgens art. 26 lid 1 WRO 1985 mag periode (a) niet langer duren dan 1 maand. Toepassing van de WRO 1985 zou hier dus tot een versnelling van 2 maanden hebben geleid. Voor het overige hebben de verschillende stappen in de bestemmingsplanprocedure elkaar snel opgevolgd.

Er mogen zich dan geen termijnoverschrijdingen hebben voorgedaan, opvallend is uiteraard wel dat de gemeente Weerselo pas in 1985 haar ontwerpplan ter inzage heeft gelegd. De gemeenten Borne, Hengelo en Losser deden dat al in 1980. Niet alleen het feit dat de gemeente Weerselo gematigd negatief ten opzichte van de rijksweg staat, speelt hier een rol. Belangrijker is dat de gemeente afgewacht heeft hoe het conflict in de gemeente Losser zich zou afwikkelen. Weerselo kon zich deze afwachtende houding permiteren, daar de uitwerkingsnota voor het tracégedeelte binnen deze gemeente in een later stadium werd voltooid. Nadat Losser een financiële tegemoetkoming had gekregen voor de bestemmingsplanwijziging, probeerde Weerselo een dergelijke tegemoetkoming ook te verkrijgen. Toen dat niet bleek te lukken, heeft de gemeente tenslotte een ontwerp-plan ter inzage gelegd.

Termijnen ten aanzien van het bestemmingsplan "Rijksweg 1" van de gemeente Oldenzaal

Het ontwerp-bestemmingsplan van de gemeente Oldenzaal is eerst onlangs (8 januari 1987) ter inzage gelegd. Dit, terwijl het verzoek van GS om planologische maatregelen te treffen dateert van december 1978. Hier lijkt -zeker gezien de datum van eerste ter versie legging van de andere bestemmingsplannen- gesproken worden van een forse vertraging. De "vertraging" is hier ontstaan doordat de gemeente Oldenzaal niet eerder met de planologische inpassing kon beginnen, dan nadat de vormgevingsnota van RWS inzake RW1 en het overleg met RWS hierover gereed was. Tussen de gemeente Oldenzaal en RWS bestond bovendien onenigheid over de verdeling van de aanlegkosten van de voor de aansluitingen op de rijksweg noodzakelijke wijzigingen in het gemeentelijke wegennet. RWS wilde na de voltooiing van de vormgevingsnota dit onderwerp laten rusten en verder gaan met de bestemmingsplanprocedure. Oldenzaal wilde echter eerst tot overeenstemming komen. Dit conflict kan vertraging gaan opleveren.

Termijnen ten aanzien van het bestemmingsplan "Rijksweg 1" van de gemeente Losser

a Ontwerp-plan tot en met de vaststelling

Ter visie legging van het ontwerp-plan: 2 juni 1980.
Vaststelling door de gemeenteraad: 16 juli 1981.
Duur: 1 jaar en 1 maand.
Wettelijke termijn: 6 maanden na afloop van de maand van ter visie legging (art. 25 lid 1 WRO).
Conclusie: een termijnoverschrijding van 6 maanden.

b Vaststelling tot en met de goedkeuring door GS

Vaststelling van het bestemmingsplan: 16 juli 1981.
Goedkeuring van het bestemmingsplan door GS: 2 februari 1982.
Duur: 6 maanden en 2 weken, inclusief a) de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan, b) de termijn van inzage en c) de termijn tussen het einde van de inzage en het onderwerpen ervan aan de goedkeuring van GS.

Verzending van het vastgestelde bestemmingsplan ter goedkeuring aan GS: 30 september 1981.
Goedkeuring van het bestemmingsplan door GS: 2 februari 1982.
Duur: 4 maanden.
Wettelijke termijn: 1 jaar na de dag waarop GS het plan hebben ontvangen (art. 28 WRO).
Conclusie: geen termijnoverschrijding.

De overige 2 maanden en 2 weken tussen vaststelling van het bestemmingsplan en goedkeuring door GS zijn dus besteed aan de onder a), b) en c) ge-

noemde termijnen. De koppeling van de verschillende stappen uit de bestemmingsplanprocedure heeft hier dus vrij vlot plaatsgevonden. De WRO 1985 zou hier weinig aan kunnen versnellen.
Voor de aanleg van het meest oostelijke deel van RW1 naar de Duitse grens wordt art. 19 WRO plus anticipatie gehanteerd. Dit deel van de weg is op het niveau van het maaiveld aangelegd.
Een grote vertraging in de bestemmingsplanprocedure ontstaat elders in de gemeente doordat er problemen rond de verdiepte ligging van de weg optreden. In feite wordt deze vertraging veroorzaakt, doordat RWS de in het plan opgenomen verdiepte ligging wegens de onvoorziene keileemlaag niet anders dan alleen met zeer hoge kosten kan realiseren. Van een dergelijke ligging wordt dan ook afgezien. Het resultaat hiervan is wel dat Losser haar bestemmingsplan opnieuw moet aanpassen. Daarvoor vraagt zij financiële steun aan RWS. RWS weigert te betalen en stelt dat het probleem door Losser zelf is veroorzaakt. RWS heeft immers onder grote tijdsdruk het plan voor RW1 in Losser moeten maken.
Dit conflict sleept zich voort totdat het uiteindelijk na een bezoek van de Minister van Verkeer en Waterstaat in oktober 1984 wordt opgelost. RWS betaalt, ondanks de vrees een precedent te scheppen en Losser gaat met het nieuwe plan voor RW1, het door de provincie bereikte compromis, een half-verdiepteligging van de rijksweg, akkoord. Pas onlangs - 5 januari 1987 - is het nieuwe ontwerp-bestemmingsplan RW1 ter visie gelegd. Al met al bedraagt de tijd die, hiermee tussen de ter visie legging van het eerste ontwerp-bestemmingsplan en de ter visie legging van het nieuwe ontwerp-plan verloren is gegaan, zes jaar en zes maanden.

10. DOORWERKINGSEFFECTEN

10.1 Inleiding

Het principe van besluitvorming ten aanzien van ruimtevergende projecten langs twee sporen doet de vraag rijzen in hoeverre een beslissing, in het ene spoor tot stand gekomen, naar inhoud doorwerkt in het andere spoor. Dit kan met het begrip 'doorwerkingseffect' worden aangeduid. Ten aanzien van het beleidsterrein van de rijkswegenplanning betreft dit in concreto de vraag naar de verhouding tussen de tracévaststelling voor een rijksweg door de Minister van V&W en de bevoegdheid van Burgemeester en Wethouders tot het afgeven van bouw- en/of aanlegvergunningen voor de aanleg van die weg. Deze vraag komt in deze paragraaf aan de orde.

10.2 Koppeling tussen sector- en facetprocedure

De sectorprocedure ten aanzien van RW58 eindigt in 1968. De facet ontwerp-bestemmingsplannen worden in 1973 (Breda), 1979 (Nieuw Ginneken) en 1979 (Rijsbergen) ter inzage gelegd. Tussen het einde van de sectorprocedure en de start van het facetprocedure liggen dus een fors aantal jaren. De sectorprocedure ten aanzien van RW1 eindigt in 1978. De facet ontwerp-bestemmingsplannen worden in 1980 (Borne), 1980 (Hengelo), 1985 (Weerselo), 1987 (Oldenzaal) en 1980 (Losser) ter inzage gelegd. Ook hier verloopt soms een fors aantal jaren tussen het einde van de sectorprocedure en de start van het facetprocedure. Er kan geconstateerd worden, dat de activiteiten in het sectorspoor en die in het facetspoor in de tijd gescheiden van elkaar verlopen. Pas na de tracévaststelling komen de activiteiten op verzoek van Rijkswaterstaat, eventueel van GS, in de facetlijn op gang.

Behalve de vraag naar de koppeling tussen sector- en facetprocedure in de tijd, is er de vraag naar de koppeling tussen sector- en facetprocedure qua inhoud. Heeft een uitspraak in de sector-procedure, na lange tijd tot stand gekomen (tracébeslissing van de Minister van Verkeer en Waterstaat), in de onderzochte cases invloed in het facet-spoor gehad? Formeel juridisch geldt in ieder geval dat de vaststelling van een tracé geen rechtsgevolgen heeft en gemeenten daarom ook niet verplicht zijn het tracé in hun bestemmingsplannen op te nemen (vergelijk onder andere Vz Ar 29-7-1977, Gemeentestem nr. 6494). Een gemeente hoeft dus geen rekening te houden met de tracébeslissing. Als het bestemmingsplan geen ruimte laat voor de afgifte voor bouw- en aanlegvergunningen en de gemeente niet wil vrijstellen van het bestaande plan, krijgt de aanvrager geen bouw- of aanlegvergunning, ongeacht de tracébeslissing.

Uit de onderzochte cases blijkt dat bij de gemeenten die belang hebben bij de weg (Breda, Borne, Hengelo), die geen financiële problemen hebben met betrekking tot de plannen of die hun specifieke eisen ten aanzien van de weg gerealiseerd zien (Losser, zij het alleen aanvankelijk), de doorwerking van de sectorale beslissing relatief snel plaatsvindt.
Verder blijkt dat bij gemeenten die geen belang hebben bij de aanleg van de weg (Nieuw Ginneken, Rijsbergen, Weerselo), die financiële problemen hebben met betrekking tot de uitvoering van de plannen (Oldenzaal) of die hun specifieke wensen ten aanzien van de weg niet gerealiseerd zien (Losser, later in de procedure), de doorwerking van de sectorbeschrijving pas na langere tijd plaatsvindt. De desbetreffende conflicten worden eerst met veel overleg opgelost voordat de doorwerking plaatsvindt. Soms moet de Tweede Kamer eraan te pas komen (Nieuw Ginneken) of moet de Minister van Verkeer en Waterstaat afreizen (naar Losser) om het conflict op te lossen.
Blijft een gemeente na de tracébeslissing weigerachtig bouwvergunningen af te geven, dan kan de Minister van Verkeer en Waterstaat zijn c.q. haar collega van VROM voor een aanwijzing, en met de WRO 1985, voor een uitnodiging benaderen. Dat heeft zich in de cases niet voorgedaan. Wel is door GS van Noord-Brabant, en wel zeer snel, een - niet opgevolgde - aanwijzing aan Nieuw Ginneken gegeven.
De onderzochte cases leiden tot de conclusie dat de doorwerkingseffecten van beslissingen in het ene spoor naar het andere spoor, anders dan op basis van vrijwilligheid, gebreken kent. Dit gaat gepaard met veel tijdverlies en doet vragen rijzen naar de betekenis van een na lange tijd totstandgekomen tracébeslissing.

11. RECHTSBESCHERMING EN AFWEGING VAN BELANGEN

11.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht geschonken aan de omvang en situering van rechtsbeschermingsmomenten inzake de planning en aanleg van rijkswegen. Vervolgens komt de belangenafweging rond de tracering van rijkswegen, zoals die binnen de diverse overheden en commissies plaatsvindt, aan de orde.

11.2 Rechtsbescherming

Tijdens de voorbereiding en de vaststellingsprocedure van een tracé voor een rijksweg is er geen sprake van een in enigerlei vorm geregeld rechtsbeschermingsmoment. Uit de jurisprudentie blijkt dat vaststelling van een tracé voor een rijksweg niet als een besluit gericht op enig rechtsgevolg kan worden aangemerkt (A.R. 1-9-'81, Gemeentestem 6703). Van rechtsgevolgen kan eerst sprake zijn als in het kader van de totstandkoming van een rijksweg een bestemmingsplan wordt herzien en aangepast, een aanwijzing ingevolge artikel 38 van de WRO wordt gegeven, dan wel een vrijstelling ingevolge die wet wordt verleend. Deze rechtsgevolgen grijpen aan in het stadium van de planologische inpassing van de rijksweg, welke activiteit in het facetspoor plaats vindt. In dit spoor staan de desbetreffende personen en instanties een uitgebreid scala aan voorzieningen ten behoeve van bezwaar en beroep ter beschikking, voornamelijk in het kader van de wettelijk geregelde bestemmingsplanprocedure. Daarnaast bestaat de mogelijkheid, om tegen de afgifte van bouw- en aanlegvergunningen ten behoeve van de realisering van de voor de aanleg van de rijksweg vereiste kunstwerken, AROB-beroep aan te tekenen. Van de mogelijkheden voor bezwaar en beroep in het kader van de planologische inpassing is in de case RW1 en RW58 volop gebruik gemaakt.

Het aantal bezwaar- en beroepmogelijkheden is voor de kwaliteit van de rechtsbescherming zeker niet van doorslaggevende betekenis. Als minstens zo belangrijk kan de situering van een rechtsbeschermingsmoment in de totale voorbereidingsprocedure voor een rijksweg worden aangemerkt. Deze situering is momenteel verre van optimaal. Het blijkt in de praktijk mogelijk dat een kroonuitspraak, naar aanleiding van een beroep inzake een bestemmingsplanaanpassing in verband met de aanleg van een rijksweg, pas gedaan wordt op een tijdstip waarop de weg in volle aanleg of zelfs grotendeels voltooid is. Een dergelijke situatie is aanwezig in de case RW58. Op 14 november 1986 komt het KB 40, uit waarin de Kroon de beroepen tegen het bestemmingsplan "Verkeerswegen" van de gemeente Nieuw Ginneken en tegen de "Tweede partiële herziening van het bestemmingsplan buitenge-

bied" van de gemeente Rijsbergen ongegrond verklaard, terwijl op dat tijdstip de aanleg van RW58 al in volle gang is. Een beroepsmogelijkheid tegen de tracévaststelling, welke nog tamelijk globaal van karakter is, door de Minister staat niet open. Pas in een uitwerkingsnota van een tracé komt duidelijk naar voren hoe de rijksweg er uiteindelijk uit komt te zien en dus welke implicaties de aanleg voor betrokkenen heeft. Een bestemmingsplanwijziging volgt over het algemeen direct op het vervaardigen van de uitwerkingsnota. In het bestemmingsplankader staan belangstellenden dan de rechtsbeschermingsmogelijkheden uit de WRO ter beschikking. De beslissing ten aanzien van de hoofdzaak wel of geen weg, die eerder zonder beroepsmogelijkheid is genomen, is dan in feite al getransformeerd tot de vraag waar precies?

11.3 De afweging van belangen

De afweging van de diverse belangen die bij de aanleg van een nieuwe rijksweg in het geding komen, vindt tegenwoordig op een zeer uitvoerige wijze plaats. Deze afweging begint uiteraard al tijdens de voorbereiding van een voorlopig tracéontwerp en van de tracénota. Tijdens de voorbereiding vindt uitgebreid 'technisch' en bestuurlijk overleg plaats. Het technisch gerichte overleg met legio overheidsdiensten en ook partikuliere belangenorganisaties dient ter verschaffing van de nodige informatie. Het bestuurlijk overleg voorziet in de mogelijkheid een tracé af te stemmen op provinciale en gemeentelijke wensen en suggesties. De belangenafweging heeft in de tegenwoordige procesgang een grotere diepgang verkregen dan voorheen het geval is geweest. Hiervoor zijn al in de voorbereidingsfase verschillende oorzaken aan te geven:

- tijdens de ontwerpfase van een tracévoorstel wordt in een eerder stadium dan voorheen overleg gepleegd met diverse belanghebbenden;
- de ontwerp-tracénota wordt met een groter aantal actoren in het besluitvormingsproces besproken, zodat in principe een groter aantal belangen kan worden gewogen. Daarnaast stelt het projectteam van RWS zich meer ontvankelijk op voor kritiek die in toenemende mate inhoudelijk van aard wordt;
- in het projectteam zijn meer disciplines vertegenwoordigd dan vroeger. Zo hebben tegenwoordig naast civiele technici onder andere ook biologen en landschapskundigen een taak binnen het team (S.C. de Hoo, 1982, p. 54, 55).

In de tracévaststellingsprocedure wordt het accent nog eens extra op de belangenafweging gelegd. In deze procedure wordt naast overheden, diensten en instellingen ook aan particulieren de mogelijkheid geboden hun mening te laten horen. Bezwaren kunnen schriftelijk aan de COW worden kenbaar gemaakt en op hoorzittingen worden verduidelijkt. De COW inventariseert en bundelt deze bezwaren en verwerkt deze in haar advies aan de Raad van de Waterstaat. Dit advies wordt opgesteld door een COW die tegenwoordig een enigszins gewijzigde samenstelling heeft dan voorheen, waardoor er van een verbreding van de samenstelling van de commissie kan worden gespro-

ken. De dominantie in de commissie van vertegenwoordigers, die direct of indirect verbonden zijn met de autobranche of de wegenproductie, is afgenomen, hetgeen een meer evenwichtige belangenafweging bevordert (S.C. de Hoo, 1982, p. 54, 60).
Het belang van de mogelijkheid om wensen en bezwaren tijdens het tracévaststellingsproces aan de COW over te brengen, komt het meest duidelijk naar voren in de case RW1. In deze case brengt de gemeente Hengelo een dermate interessant alternatief voor de aanleg van hetzij RW15 hetzij RW 35 tijdens het COW beraad in, dat de procedure wordt stopgezet en een nadere studie naar de mogelijkheden van dit alternatief, de aanleg van RW1 volgens de kardinaalshoedvariant, wordt gestart.

De nauwgezette belangenafweging voorafgaand aan de tracévaststelling voor RW1, wordt nog eens benadrukt door de aandacht die de RPC speciaal aan het traject bij de stad Oldenzaal schenkt.
Ook in de case RW58 heeft de belangenafweging zeer secuur plaatsgevonden, zoals blijkt uit de dubbele tracévaststellingsprocedure die voor een tracé ten zuiden van Breda is gevolgd.

12. KNELPUNTEN EN CONCLUSIES

12.1 Inleiding

In deze paragraaf worden allereerst kort de belangrijkste knelpunten omschreven die naar voren komen uit de case-studies "Rijksweg 58" en "Rijksweg 1". Vervolgens worden de belangrijkste conclusies van deze praktijkstudie rijkswegentracés weergegeven.

12.2 Knelpunten

De belangrijkste knelpunten zijn:

- herhaaldelijke termijnoverschrijdingen van de WRO 1965;
- het ontbreken van de doorwerking van een beslissing ten aanzien van een tracé in het sectorspoor naar het facetspoor, anders dan op basis van vrijwilligheid;
- vertragingen veroorzaakt door de afwachtende houding van gemeenten na het verzoek van de Minister van V & W of van GS tot opname van een rijksweg in bestemmingsplannen, bij beslissingen omtrent bestemmingsplanwijzigingen in verband met de opname van die weg;
- meningsverschillen mogelijk leidend tot vertragingen omtrent de financiering van noodzakelijke bestemmingsplanwijzigingen en omtrent de verdeling van de aanlegkosten van aansluitingen op rijkswegen;
- vertragingen veroorzaakt door budgettaire problemen in het sectorspoor;
- de democratische legitimering van overheidsbesluiten ten aanzien van wegentracés en de
- aanvang van uitvoeringswerkzaamheden aan de rijksweg, voordat alle ter zake doende rechtsbeschermingsprocedures zijn afgerond.

12.3 Conclusies

In deze paragraaf worden kort de belangrijkste conclusies van deze studie weergegeven.

a. Gebleken is dat waar gemeenten belang hebben bij de realisering van de aanleg van een rijksweg, bijvoorbeeld ter afwikkeling van verkeersoverlast binnen hun gemeente, de planologische procedures snel doorlopen kunnen worden. Soms zelfs al zo snel als de termijnen van de WRO 1985. Ten aanzien van RW1 zijn de gemeenten Borne en Hengelo hiervan voorbeelden. Deze gemeenten hebben beide belang bij de realisering van RW1 en de planologische procedure verloopt dan ook vlot. De koppeling van de verschillende procedurestappen (doorlooptijd binnen het ruimtelijk spoor) geeft dan ook geen tijdverlies.

b. Gebleken is dat termijnoverschrijdingen soms veroorzaakt worden doordat gemeenten "op elkaar wachten". Dit betekent dat gemeenten wachten op de uitkomst van conflicten in een andere gemeente, alvorens zelf een beslissing te nemen. Zij stellen zich zo "volgend" op. Dit doen zij omdat ze de kat uit de boom willen zien of voordeel proberen te halen uit de situatie die ontstaan is na de oplossing van het conflict in een andere gemeente. Het gaat om gemeenten die zelf geen belang hebben bij de aanleg van de weg.
Dit verschijnsel doet zich voor in de case RW1 bij Weerselo ten opzichte van Losser. Weerselo heeft gewacht (moest wachten op de totstandkoming van een uitwerkingsnota) hoe het conflict in de gemeente Losser zich zou afwikkelen. Haar voordeel probeert ze eruit te halen door net als Losser een financiële tegemoetkoming te eisen.
Ten aanzien van RW58 doet dit verschijnsel zich voor bij Rijsbergen ten opzichte van Nieuw-Ginneken. Rijsbergen wacht eerst de hele aanwijzingsprocedure in de gemeente Nieuw-Ginneken af, eer zij tot vaststelling van het ontwerp-bestemmingsplan overgaat. Dit wachten is verantwoordelijk voor termijnoverschrijdingen.

c. De verschillende stappen in een aanwijzingsprocedure (art. 37 WRO) kunnen elkaar in een hoog tempo opvolgen. Zo ligt in de case RW58 een periode van slechts één jaar tussen de stopzetting van de procedure rond het eerste ontwerp-bestemmingsplan van Nieuw-Ginneken op 8 januari 1980 en de ter visie legging van het nieuwe ontwerp-plan op 5 januari 1981. Van belang hierbij is de houding van de provincie ten aanzien van de aanleg van de weg. In deze case heeft de provincie Noord-Brabant zich sterk gemaakt voor de realisering van de weg en is zij dan ook onmiddellijk na de stopzetting van de procedure door de gemeente begonnen met de voorbereidingen voor een aanwijzing.
De WRO 1985 geeft, anders dan de WRO 1965, termijnen die een vlot verloop van de aanwijzingsprocedure moeten bewerkstelligen (art. 40 lid 1 en 41 lid 1 WRO 1985).

d. Met de invoering van de WRO 1985 zijn diverse termijnen verkort en zijn er een aantal nieuwe termijnen gesteld. Onderzocht is in hoeverre dat voor de onderhavige cases tot een verkorting van ruimtelijke procedures ten opzichte van de WRO 1965 geleid zou hebben.
Geconcludeerd kan worden dat toepassing van de WRO 1985 op de cases

een tijdwinst zou hebben opgeleverd die uit verschillende onderdelen is opgebouwd.
In de eerste plaats is er een versnelling van enkele maanden die voortvloeit uit de verkorting van de termijnen voor vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad (art. 25 WRO 1985) en goedkeuring door GS (art. 28 lid 2 WRO 1985). Deze versnelling geldt echter niet voor wat betreft vaststelling voor de gemeenten Borne en Weerselo en voor wat betreft goedkeuring voor de gemeente Borne, Hengelo en Losser. In deze gemeenten geschiedde de vaststelling respectievelijk goedkeuring al met de snelheid van de WRO 1985.
In de tweede plaats is er een tijdwinst door een betere koppeling van de verschillende procedurestappen (doorlooptijd binnen het ruimtelijke spoor). Gebleken is dat de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan in een enkel geval voor lichte vertragingen zorgt. Voor de gemeente Weerselo bedroeg deze termijn, waaraan de vakantieperiode debet was, 3 maanden. De tijd die hier verloren gaat, wordt door de WRO 1985 beperkt; ex art. 26 lid 1 WRO 1985 mag deze periode niet langer duren dan 1 maand. Art. 46 lid 3 WRO 1985 en art. 50 lid 3 Ww bieden een sanctie op overschrijding van de termijn: de aanhouding van de beslissing op aanvragen voor bouw- of aanlegvergunning wordt beëindigd. De WRO 1985 biedt hier zodoende al een "wettelijke management-verbetering" ten opzichte van de WRO 1965.
Gebleken is dat de termijn tussen het einde van de inzage van het vastgestelde plan en het onderwerpen ervan aan goedkeuring door GS vlot verloopt. Ook hier biedt de WRO 1985 een potentiële sanctie: onthouding van goedkeuring ex lege bij overschrijding van de termijn van art. 28 lid 1 en art. 28 lid 2 WRO 1985.
In twee gevallen blijkt de termijn tussen goedkeuring van het bestemmingsplan door GS en de ter visie legging van het goedgekeurde bestemmingsplan voor vertragingen te zorgen. Bij het bestemmingsplan van Breda bedraagt deze periode 5 maanden, bij Nieuw-Ginneken 4 maanden en 2 weken. De WRO 1965 geeft hier geen termijn ter bewaking van de doorlooptijd. De WRO 1985 doet dat in art. 28 lid 6 wel en draagt zo bij tot een goed tijdmanagement: ter inzage legging binnen één maand na verzending door GS van hun besluit ten aanzien van goedkeuring aan de gemeenteraad.
In de derde plaats zal de WRO 1985, indien zij volledig van kracht is, een substantiële tijdwinst opleveren door de beperking van de voorbereidingstijd van het advies van de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur. Art. 29 lid 6 WRO 1985 bepaalt dat de Afdeling binnen twaalf maanden advies moet uitbrengen. Ten aanzien van de bestemmingsplannen van Borne en Hengelo zou deze bepaling geen versnelling hebben betekend.

e. Het financiële spoor blijkt in de sector- en de facetprocedure een belangrijke en vertragende rol te spelen.
In de sectorprocedure van RW58 wordt op verschillende momenten om budgettaire redenen de geplande uitvoeringsdatum verschoven. Dat gebeurt in 1968 en in 1975.
In het facetspoor in de case RW1 blijken financiële onenigheden fre-

quent vertragingen te veroorzaken. Het gaat er dan doorgaans om dat gemeenten problemen hebben met de kosten van de voor de opname van de nieuwe rijksweg noodzakelijke bestemmingsplanwijzigingen. Deze wijzigingen moeten de gemeenten zelf financieren, Rijkswaterstaat bekostigt deze in beginsel niet daar dergelijke wijzigingen op grond van de WRO aangelegenheid van de gemeenten zelf zijn. Gemeenten die geen enkel belang hebben bij de rijksweg, of zelfs alleen maar nadeel, haasten zich dan ook niet voortgang te maken met de vereiste bestemmingsplanwijzigingen.

Diverse gemeenten vragen Rijkswaterstaat toch de bestemmingsplanwijziging te financieren. In het bijzondere geval van de gemeente Losser heeft Rijkswaterstaat een uitzondering gemaakt en heeft betaald. De gemeente Weerselo kreeg vervolgens nul op request.
In Oldenzaal betreft het een geschil inzake de verdeling van de voor de aansluitingen op de rijksweg noodzakelijke aanpassingen van het gemeentelijke wegennet. Hoewel de gemeente Oldenzaal voorstander is van RW1, heeft dit geschil er wel toe geleid dat het ontwerp-bestemmingsplan pas, 8 januari 1987 ter inzage is gelegd!

f. De democratische legitimering van overheidsbesluiten ten aanzien van rijkswegentracés blijkt in de case RW58 een belangrijke rol te spelen. De procedure inzake het bestemmingsplan "verkeerswegen" waarin RW58 is opgenomen, wordt door de gemeenteraad van Nieuw-Ginneken stopgezet. De raad wenst de lokale bevolking duidelijk te maken waar de politieke verantwoordelijkheid voor de snelweg ligt, namelijk bij de rijksoverheid. Als democratische legitimering van het besluit tot aanleg van RW58 heeft plaatsgevonden door de Tweede Kamer en na vaststelling van het Structuurschema Verkeer en Vervoer deel D, zegt de gemeente verder mee te zullen werken.
Een bijzondere commissie Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer verwerpt op 3 november 1980 een motie tot nader onderzoek naar alternatieven voor RW58. Het SVV blijft ongewijzigd. In een plenaire zitting op 18 november 1980 sluit de Tweede Kamer zich aan bij het oordeel van de commissie. Nadat zo de democratische legitimering van RW58 plaats heeft gevonden en het iedereen duidelijk is dat de eindverantwoordelijkheid voor de aanleg van de weg bij de rijksoverheid ligt, is het gemeentebestuur van mening dat verder verzet zich niet verdraagt met de spelregels van democratische besluitvorming.

g. Als gevolg van een heroverweging van een reeds vastgesteld tracé (RW27) voor een rijksweg ten zuiden van Breda heeft de sectorprocedure in het totaal meer dan elf jaar geduurd. Dit betekent een extreem grote overschrijding van de gemiddelde duur zoals die in de jaren zeventig gebruikelijk was bij de voorbereiding en vaststelling van een tracé. De heroverweging, leidend tot het uiteindelijke tracé van RW58, nam een periode van ruim twee jaar in beslag en heeft dus korter geduurd dan de tijd die daarvoor gemiddeld wordt gebruikt.

De voorbereiding en vaststelling van een tracé voor een rijksweg door Twente in de richting van de Duitse grens heeft 5 jaar en 10 maanden geduurd, hetgeen een overschrijding van de gemiddelde tijdsduur met bijna twee jaar betekent. Aan deze overschrijding is een heroverweging leidend tot het definitieve tracé voor RW1 debet. Deze heroverweging nam 3 jaar en twee maanden in beslag, waarvan 15 maanden besteed werden aan een RPC-behandeling van een deeltraject. Deze RPC-behandeling heeft dus tot een grote vertraging in de definitieve tracévaststelling geleid.
In beide cases blijken de heroverwegingen de belangrijkste factor voor de vertragingen in de sectorprocedures te zijn geweest.

h. Een gemeente beschikt na de sectorale tracébeslissing nog steeds over een eigen afwegingsruimte in het kader van het bestemmingsplan, zij het dat het SVV in enige mate een inperking van die afwegingsruimte inhoudt en dat zowel de Kroon als de Raad van State bij hun oordeel over een bestemmingsplan, met het SVV rekening houden. De vraag naar het **of** en **waar** komt dus ook nog eens in bestemmingsplankader aan de orde. Deze afweging is van weinig waarde als, zoals in case RW58, grote delen van de weg in naburige gemeenten door middel van anticipatie worden aangelegd.
Ook de kwaliteit van de rechtsbescherming, die belanghebbende burgers in de bestemmingsplanprocedure in de vorm van de kroonuitspraak genieten, is discutabel, indien de kroonuitspraak volgt, op het moment dat de weg als gevolg van anticipatie op de bestemmingsplanwijziging al volop in aanbouw is (RW58). Het gegeven dat het mogelijk is tegen anticipatie AROB-beroep aan te tekenen doet hieraan niet af, mede gezien het verschil tussen AROB- en Kroontoetsing.
Vervroegde inschakeling van de bestemmingsplanprocedure met bijbehorende rechtsbeschermingsmomenten - vóór de tracévaststelling - stuit op problemen. Zelfs de tracébeslissing is nog tamelijk globaal. Pas in een uitwerkingsnota van een tracé komt duidelijk naar voren hoe de weg er uiteindelijk komt uit te zien, welke implicaties de aanleg voor betrokkenen heeft (welke bestemmingswijzigingen er moeten plaatsvinden) en of er een zinvol beroep mogelijk is.

i. De activiteiten in het sectorspoor en in het facetspoor verlopen in de tijd gescheiden van elkaar. Pas na de tracévaststelling komen de activiteiten in het facetspoor op gang.
Doorwerking van inhoudelijke beslissingen van het sectorspoor naar het facetspoor kent gebreken. Een uitspraak, na lange tijd in het sectorprocedure tot stand gekomen (tracébeslissing) heeft, anders dan op basis van vrijwilligheid, geen invloed in het facetspoor. Een gemeente is niet verplicht het tracé in haar bestemmingsplan op te nemen. Als het bestemmingsplan geen ruimte laat voor afgifte van bouw- en aanlegvergunningen en de gemeente niet wil vrijstellen van het bestaande plan, krijgt de aanvrager geen bouw- en aanlegvergunning, ongeacht de tracébeslissing. In de onderzochte cases blijkt het al dan niet vrijwillig mee-

werken 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).

j. Conflictoplossingsinstrumenten die de WRO biedt, blijken in de onderzochte cases slechts één keer te worden gehanteerd. In de case RW58 geven GS van Noord-Brabant Nieuw-Ginneken een aanwijzing, nadat de gemeenteraad besloten heeft de bestemmingsplanprocedure stop te zetten. Voor het overige is steeds getracht door middel van overleg (met meer of minder succes) conflicten op te lossen.

k. De tracévaststellingsprocedure is een niet-wettelijke procedure. Van een wettelijk gegarandeerde inbreng van gemeenten bij de tracénota en tracébeslissing is dan ook geen sprake. Wel vindt er uitgebreid technisch en bestuurlijk overleg, onder andere met het oog op gemeentelijke wensen en suggesties plaats. In de Raad van de Waterstaat-procedure kunnen ook particulieren hun mening kenbaar maken. In principe is de inbreng van gemeenten en particulieren vrijblijvend en is de tracébeslissing niet aan beroep onderhevig. Toch is deze inbreng wel degelijk van belang zoals blijkt uit de case RW1. Hier wordt immers door een gemeente (Hengelo) tijdens het COW-overleg een dermate interessant alternatief voor RW15/35 ingebracht, dat de procedure wordt stopgezet en een nadere studie naar de mogelijkheden van dit alternatief (de kardinaalshoedvariant) wordt gestart. Ook de RPC-procedure rond Oldenzaal (RW1) en de dubbele tracévaststellingsprocedure bij RW58 doen in de onderzochte cases van een nauwkeurige belangenafweging blijken. De niet-wettelijke en in principe vrijblijvende inbreng kan dus grote invloed hebben.

13. AANBEVELINGEN

13.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de aanbevelingen weergegeven die voortvloeien uit de conclusies van de praktijkstudie rijkswegentracés. Deze aanbevelingen zijn getoetst aan de aandachtspunten 'snelheid van procedures', 'adequate rechtsbescherming', 'evenwichtige belangenafweging' en 'handhaving van de bestaande bevoegdhedenverdeling'. Indien de aanbevelingen naar werkingssfeer worden gerangschikt, vallen deze in twee groepen uiteen. De aanbevelingen A tot en met G hebben betrekking op de sectorale procedures en op de verbetering van de doorwerking van sectorale besluiten in het ruimtelijk spoor, kortom, op een verbetering van de onderlinge coördinatie, de 'afstemming', tussen sector en facet. Daar deze aanbevelingen specifiek gericht zijn op de rijkswegentracering kunnen ze worden aangemerkt als een stukje 'maat'werk.
De laatste drie aanbevelingen, H tot en met I, hebben het aangrijpingspunt in het ruimtelijk spoor en betreffen de wijze van hantering van de WRO 1985.

Hier dient nogmaals benadrukt te worden dat deze aanbevelingen stoelen op de resultaten van onderzoek naar slechts twee "probleemcases" uit het beleidsterrein van de rijkswegentracéring. Een bredere werkingssfeer buiten probleemcases kan dan ook niet zonder meer aan de aanbevelingen worden toegeschreven. De aanbevelingen dienen in onderling verband te worden beschouwd.

13.2 De aanbevelingen

De aanbevelingen luiden:

A. Reëel en creatief overleg in een vroegtijdig stadium door Rijkswaterstaat met de betrokken gemeenten bij het opstellen van de tracénota, mede gericht op het vroegtijdig aandragen van alternatieven door die gemeenten. Hiermee wordt voorkomen dat er later in de sectorprocedure vertragende heroverwegingen moeten plaatvinden, doordat er bijvoorbeeld pas ten tijde van het COW-overleg voor nader onderzoek acceptabele alternatieven door die gemeenten worden ingebracht. (Voortvloeiend uit conclusies g en k).

B. Verbetering van het tijdsmanagement door de regionale directie van

Rijkswaterstaat van de procedurestappen waarvoor zij verantwoordelijk is, met name inzake het tijdsbeslag van het opstellen van de tracénota en uitwerkingsnota. (Voortvloeiend uit conclusie g).

C. Hantering door Rijkswaterstaat van financiële prikkels bij het overleg met gemeenten inzake bestemmingsplanaanpassingen. Deze financiële prikkels dienen erop gericht te zijn dat gemeenten (met name die gemeenten die geen belang of zelfs alleen maar nadeel hebben bij de aanleg van de rijksweg, tot bestemmingsplanwijziging overgaan, met name doordat de kosten van de noodzakelijke bestemmingsplanwijziging worden vergoed. In ieder geval wordt hiermee bereikt dat het niet-betalen van bestemmingsplanwijzigingen geen reden meer is om planologische medewerking te weigeren.

Het bovenstaande impliceert dat het principe van Rijkswaterstaat om dergelijke kosten niet voor eigen rekening te nemen zou moeten veranderen. Het argument dat gemeenten de plicht hebben bestemmingsplanwijzigingen op eigen kosten door te voeren, of dat eventuele kosten al in gemeentefondsuitkeringen zijn verdisconteerd, mist kracht. Immers die gemeenten hebben nu extra kosten die nu gedekt moeten worden.
Overigens wordt door andere sectorproject-initiatiefnemers wél een financiële vergoeding gegeven (bijvoorbeeld in de sector elektriciteitsvoorziening door de SEP, in de sector dieptedelfstoffenwinning door de NAM). Bovendien zijn de hiermee gemoeide kosten waarschijnlijk relatief gering in vergelijking met de kosten van vertragingen. (Voortvloeiend uit conclusie e).

D. Bij het opstellen van de uitwerkingsnota kunnen financiële prikkels in het overleg met de gemeente als instrument worden gebruikt om planologische inpassing te versoepelen. Dit bijvoorbeeld in de zin van in beginsel te hanteren standaardregels/-afspraken bij de aanleg/financiering van aansluitingspunten van lokale op rijkswegen. Deze standaardregels dienen dan wel zo flexibel te zijn, dat rekening wordt gehouden met voorkomende verschillen in situaties. (Voortvloeiend uit conclusie e).

E. Het openstellen van een beroepsmogelijkheid tegen de tracévaststelling door de Minister van Verkeer en Waterstaat. Dit is een beroep (door lagere overheden, particulieren en belangengroepen) ten aanzien van de hoofdzaak wel of geen weg, wel of niet deze variant. De vraag waar de weg komt te lopen, komt tijdens dit beroep alleen wat de grote lijnen betreft aan de orde. De vraag naar het **of** dient niet nogmaals in het bestemmingsplankader aan de orde te komen. De vraag **waar precies** dient daar wel in alle details aan de orde te komen.
Deze constructie biedt het voordeel voor betrokkenen van een tijdig beroep tegen de hoofdzaak die de huidige procedure mist. (Voortvloeiend uit conclusie h).

F. Een inhoudelijke inbreng vanuit de facetlijn in de uitwerkingsnota.
De door de regionale directie van Rijkswaterstaat in overleg met belanghebbenden als gemeenten, waterschappen en landinrichtingsdienst op te stellen uitwerkingsnota speelt een belangrijke rol bij de planologische inpassing van het tracé. Uit de uitwerkingsnota blijkt waar en hoe precies het tracé komt te lopen en dus welke bestemmingswijzigingen er nodig zullen zijn. Het tijdsbeslag van de planologische inpassing hangt in sterke mate af van de acceptatie van de uitwerkingsnota door gemeenten. Een inhoudelijke inbreng vanuit de facetlijn is hier dan ook nodig om de afstemming met het ruimtelijke spoor tot stand te brengen.
Het opstellen van de uitwerkingsnota (onder andere) in samenwerking met de betrokken gemeenten dient dan parallel te lopen met de voorbereiding van het nieuwe ontwerp-bestemmingsplan en wel in die mate dat hetgeen ten aanzien van de uitwerkingsnota is overeengekomen, bindend is ten aanzien van het ontwerp-bestemmingsplan. Eerder in de aanbevelingen is al gewezen op de mogelijkheid van financiële prikkels bij deze procedurestap. Het beroep tegen het (ontwerp)-bestemmingsplan betreft niet meer de vraag naar het **of** van de weg, enkel nog **waar precies.** (Voortvloeiend uit conclusie h).

G. Daadwerkelijke hantering van het conflictoplossingsinstrumentarium van de WRO 1985 (aanwijzing en uitnodiging) indien na een in overeenstemming met de gemeente(n) tot stand gekomen uitwerkingsnota en na het onherroepelijk worden van het daarmee verbonden bestemmingsplan, de gemeente weigerachtig blijft de benodigde bouw- en aanlegvergunningen te verlenen. Door deze daadwerkelijke ingreep moet voorkomen worden dat die gemeente(n) een "vertragingstaktiek" gaan volgen. (Voortvloeiend uit conclusies i en j).

H. Het opheffen van gebreken in doorwerkingseffecten van beslissingen in het sectorale spoor naar het ruimtelijke spoor. Een in overeenstemming met de gemeente tot stand gekomen uitwerkingsnota dient een doorwerkingseffect in het ruimtelijk spoor te hebben. (Voortvloeiend uit conclusie i, zie ook aanbeveling F.).

I. Bewaking van de doorlooptijd binnen het ruimtelijke spoor. Hiermee wordt voorkomen dat er na een procedurestap onnodig veel tijd verstrijkt, voordat er met een volgende procedurestap kan worden begonnen. Dit geldt met name ten aanzien van de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan en ten aanzien van de termijn tussen goedkeuring van het bestemmingsplan door GS en de ter visie legging van het goedgekeurde bestemmingsplan.

Middels bewaking van de doorlooptijd gekoppeld aan een sanctie kan worden gezorgd voor een management-verbetering bij de overheidsin-

stantie die voor de desbetreffende procedurestap en voor de doorkoppeling naar de volgende procedurestap de verantwoording draagt. (Voortvloeiend uit conclusie d).

LITERATUURLIJST

Hartog, R.H., 1977, **Wettelijke regeling tracévaststellingsprocedure.** Notitie ten behoeve van de Commissie Inrichtings- en beheerswetgeving RARO.

Hoo, S.C., 1982, **Besluitvorming en rijkswegenaanleg,** Leiden (Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Leiden), juni.

Huberts, L.W., 1985, **Rijksweg 58 ten zuiden van Breda 1938-1983; eerste en voorlopige chronologische schets van de besluitvorming,** Leiden (Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Leiden), mei.

Koningh, Tj. (et al.), 1985, **Ordening van besluitvorming over de ruimte,** Deventer, (Kluwer).

Murk, P., 1983, **Bestuurskundige aspecten van infrastructuurplanning,** Delft, (Afstudeerverslag Civiele Planologie, TH Delft), mei.

P.P.C. Noord-Brabant, 1983, **Rijksweg, streekplan en bestemmingsplan.**

Rietbroek, T.T.Th.A., 1982, **Besluitvorming en planologische inpassing A58 (Bavel-Rijsbergen),** Delft, (PAO Aspecten van de planning en besluitvorming rond technische infrastructuurprojecten 1982, Delft).

Rijkswaterstaat, 1984, **Rijkswegenplan 1984.**

Tweede Kamer. **Coördinatie van ruimtelijke besluitvorming en sectorale besluitvorming,** Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19275, nrs. 1,2,3.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Procedure bestemmingsplannen; vergelijking procedures volgens WRO 1965 en WRO 1985

OUD	NIEUW
	- (Plan kan doelmatiger worden voorbereid.)
- ontwerpplan ligt **1 maand** ter inzage	- ontwerpplan ligt **1 maand** terinzage
- een ieder kan tijdens ter inzageligging bezwaren indienen	- een ieder kan tijdens terinzageligging bezwaren indienen
- binnen **3 maanden** na terinzageligging vaststelling door de raad Beslissing kan met maximaal **3 maanden** verdaagd worden	- als er geen bezwaren zijn ingediend: vaststelling plan binnen **2 maanden** na ter inzageligging als er bezwaren zijn ingediend: vaststelling plan binnen **4 maanden** na terinzageligging
- vastgestelde plan ligt **1 maand** ter inzage	- vastgestelde plan ligt **1 maand** ter inzage De terinzagelegging gebeurt in elk geval binnen **1 maand** na besluit tot vaststelling
- tijdens terinzageligging: bezwaren indien bij GS	- tijdens terinzageligging: bezwaren indienen bij GS
- het besluit tot vaststelling wordt **onverwijld** aan de goedkeuring van GS onderworpen	- binnen **1 maand** na besluit tot vaststelling wordt het plan aan de goedkeuring van GS onderworpen
- GS beslissen binnen **6 maanden** na ontvangst van het plan. Deze beslissing kan met maximaal **6 maanden** worden verdaagd	- Als er geen bezwaren zijn ingediend: GS beslissen binnen **3 maanden** na afloop ter inzageligging - Als er bezwaren zijn ingediend: GS beslissen binnen **6 maanden** na afloop terinzageligging
Duur procedure tot en met GS-besluit: onbepaald. Indien vastgestelde plan inderdaad onverwijld aan GS werd gezonden: van 10 tot 19 maanden	**Duur procedure** tot en met GS-besluit: zonder bezwaren: maximaal 8 maanden met bezwaren: maximaal 13 maanden
	De beslissing van GS kan onherroepelijk zijn in gevallen waarin tegen het plan (gedeelte) geen bezwaren zijn ingediend.
- GS doen mededelingen aan de raad. Het besluit omtrent goedkeuring ligt **1 maand** ter inzage	- binnen 1 maand na GS-besluit mededeling aan de raad. Binnen **1 maand** na deze mededeling ligt het besluit omtrent goedkeuring **1 maand** ter inzage
- beroepsmogelijkheden tijdens ter inzageligging	- beroepsmogelijkheden tijden terinzageligging (voorzover beslissing GS niet onherroepelijk is).

OUD	NIEUW
Beroep heeft schorsende werking	Beroep heeft schorsende werking De voorzitter van de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State kan de schorsing op verzoek opheffen.

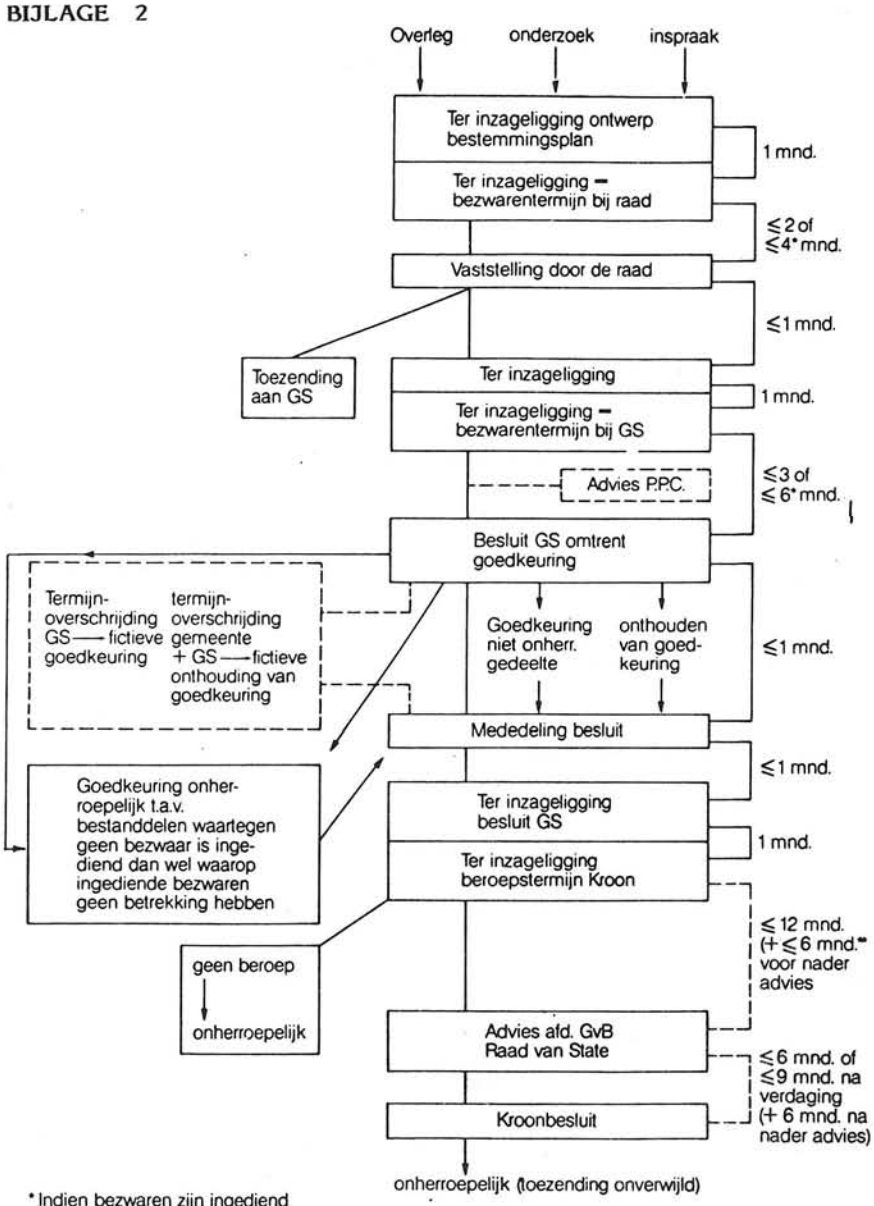
de overschrijding van gestelde termijnen heeft rechtsgevolgen: vervallen voorbereidingsbescherming op gemeentelijk niveau, fictieve verlening of onthouding van goedkeuring door GS.

- de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State brengt advies uit aan de Kroon	- binnen **12 maanden** na afloop van de terinzageligging van het GS-besluit brengt de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State advies uit aan de Kroon
- binnen **6 maanden** na ontvangst van het advies beslist de Kroon. Beslissing kan 3 maanden worden verdaagd.	- binnen **6 maanden** na ontvangst van het advies beslist de Kroon Beslissing kan 3 maanden worden verdaagd
- Uitzondering: Als de Minister de Raad van State vraagt zijn advies in nadere overweging te nemen. Dit moet dan wel binnen **6 maanden** na ontvangst advies. De Raad van State heeft daarna **6 maanden** om nieuw advies uit te brengen. De Kroon beslist binnen **6 maanden** na ontvangst tweede advies.	- Uitzondering: zie hiernaast.

Procedures vrijstellingsmogelijkheden van het bestemmingsplan

- artikel 17: tijdelijke vrijstelling;
- artikel 18: vrijstelling voor kassen e.d.;
- artikel 18a: vrijstelling voor de zogenaamde planologische kruimelgevallen;
- artikel 19: algemene vrijstellingsmogelijkheid.

BIJLAGE 2

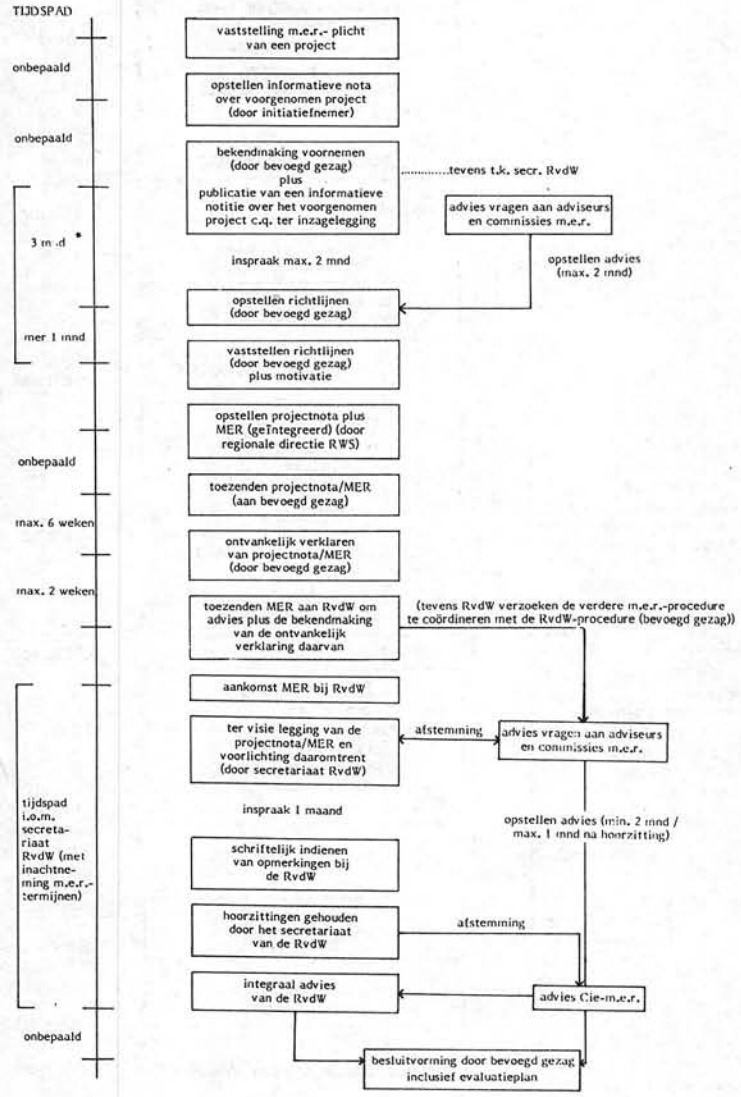


* Indien bezwaren zijn ingediend hoorzitting verplicht

** Deze termijnen moeten intreden op een later tijdstip

BIJLAGE 3

HOOFDLIJNEN M.E.R.-PROCEDURE + RAAD VAN DE WATERSTAAT-PROCEDURE.



- bevoegd gezag = de Minister (c.q. HW)
- initiatiefnemer = de Regionale Directie Rijkswaterstaat
- adviseurs = de regionale inspecteur van volksgezondheid en milieuhygiëne en de inspecteur NBOR.

* verlenging met twee maanden mogelijk

De planning en uitvoering van diverse sectorale projecten verloopt in Nederland dikwijls moeizaam. Deze planning wordt veelal gekenmerkt door kleinere en grotere (beleids)conflicten tussen sectoraal gerichte overheden en overheden die zich bezighouden met ruimtelijk facetbeleid, alsmede tussen overheden, belangengroeperingen en burgers. De bovengeschetste situatie wordt momenteel van velerlei zijde als hoogst onbevredigend ervaren. Vandaar dat van overheidswege onderzoek naar een verbetering van de afstemming en de cöordinatie tussen sector en facet wordt gëentameerd. In het kader van dergelijk onderzoek geeft dit rapport de resultaten weer van twee case-studies inzake de juridisch-planologische voorbereiding van de realisering van rijkswegen. De voor deze realisering relevante sector-en facetprocedures worden naar hun aard, tijdsbeslag en onderlinge wisselwerking beschreven. Daarnaast worden optredende conflicten en daaruit voortvloeiende projectvertragingen gesignaleerd. Tenslotte worden enige aanzetten gegeven ter verbetering van de afstemming tussen sectorale en facetmatige procedures, teneinde de afwikkeling van rijkswegenprojecten op een snellere, soepelere en voor alle betrokken partijen bevredigende wijze te kunnen laten verlopen.

ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR TECHNISCHE BESTUURSKUNDE
TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT