



# Doorwerking van de structuurvisie voor de snelwegomgeving naar provincies

**Kasper Prick**

Foto voorkant: Uitzicht vanaf de A28 nabij Zwolle

# Doorwerking van de structuurvisie voor de snelwegomgeving naar provincies

Kasper Prick

Masterthesis Planologie  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen

Begeleider: Drs. T. van der Meulen  
Tweede begeleider: Dr. ir. T. Tillema

Groningen, januari 2010

## Voorwoord

Hier is dan het resultaat van vier maand werken aan dit onderzoek en vierenhalf jaar studeren. Ik ben in 2005 begonnen aan de bachelor Sociale Geografie en Planologie in mijn geboorteplaats Groningen. Deze bachelor doorliep ik zonder enig oponthoud. Hoogtepunten waren de excursies naar Denekamp (zowel als student en als student-assistent) en de buitenlandse excursie naar Canada. Tijdens de bachelorfase ontdekte ik mijn belangstelling voor planologie. De keuze voor de master planologie was dan ook een vrij logische. Ook bij deze master liep alles volgens plan. Het starten van de eindschrijving verliep echter wat traag.

Pas na verloop van tijd had ik een geschikt onderwerp te pakken. Ik verwonder me al langer over de verschillende manieren waarop mensen (in Nederland) met natuur en landschap om gaan. De keuze om landschap te beschermen vanuit het oogpunt van de snelweg, misschien wel één van de grootste vijanden van het landschap, verbaasde mij dan ook behoorlijk. Deze keuze wordt gemaakt in de nationale structuurvisie voor de snelwegomgeving. Vanuit deze structuurvisie wordt, in de strijd tegen verrommeling, de nodige verantwoordelijkheid neergelegd bij provincies en gemeenten. Omdat deze lagere overheden door velen ook worden gezien als schuldigen voor de verrommeling, leek het me interessant om te kijken wat zij met dit nationale beleid hebben gedaan en gaan doen. Dit komt neer op onderzoek naar doorwerking van beleid. Een onderzoek waarbij uiteindelijk vooral aandacht is voor een viertal provincies.

Nu is het onderzoek dus afgerond. Naast mijn eigen inbreng zijn er uiteraard ook anderen die bij hebben gedragen aan het eindresultaat. Allereerst wil ik de mensen bedanken die zo vriendelijk waren tijd te maken voor een interview en daarbij ook nog eens bruikbare antwoorden gaven. Ik heb het dan over Fenneke van der Schuur (provincie Groningen), Ton van Laar (Noord-Holland), Ronald van Witzenburg (Overijssel), Ejsmund Hinborch (Zuid-Holland) en Bart van Bleek (VROM). De bijdrage van deze mensen was essentieel voor het uitvoeren van dit onderzoek. Zo ook de bijdragen van mijn begeleiders. Taede Tillema heeft mij in de beginfase goed op gang geholpen, waarna Tom van der Meulen het grootste deel van het proces heeft begeleid. Dankzij het commentaar van deze heren staat er een onderzoek met een, in mijn ogen, logische structuur. Ik kreeg voldoende vrijheid en de afspraken voltrokken zich altijd in een prima sfeer. Hiervoor dus ook dank! Als laatste ga ik mijn ouders bedanken. Niet alleen omdat ze me financieel altijd zeer goed gesteund hebben tijdens de studie, maar ook omdat ze altijd hebben gehamerd op het belang van studeren en hard werken om iets te behalen.

Ik wens u als lezer veel leesplezier en hoop dat de resultaten van dit onderzoek bruikbaar zijn voor de verschillende provincies en uiteraard het projectteam van de structuurvisie voor de snelwegomgeving.

Groningen, januari 2010

Kasper Prick

## Samenvatting

Dit onderzoek is gericht op de doorwerking van de structuurvisie voor de snelwegomgeving naar provincies. Deze structuurvisie heeft tot doel de verrommeling langs de Nederlandse snelwegen te verminderen en hiermee bij te dragen aan een positieve beleving van het landschap. Het rijk heeft de hulp van lagere overheden nodig om de doelstellingen te behalen. In eerste instantie is vooral de rol van de provincies hierbij belangrijk, zij krijgen vanuit de structuurvisie twee opgaven mee. Het beleid voor de Nationale Snelwegpanorama's moet verder uitgewerkt worden en er dient eigen beleid voor de snelwegomgeving ontwikkeld te worden. Beide opgaven komen in dit onderzoek aan bod. Er wordt voor gekozen om de mate van doorwerking bij vier provincies te onderzoeken; Groningen, Noord-Holland, Overijssel en Zuid-Holland.

Bij het onderzoek naar doorwerking valt onderscheid te maken tussen richtinggevendheid en bruikbaarheid. In het geval van bruikbaarheid hebben provincies kennis genomen van de structuurvisie voor de snelwegomgeving en maakt deze structuurvisie deel uit van de besluitvormingsprocessen. Binnen deze processen kunnen de ideeën uit de structuurvisie voor de snelwegomgeving echter ook beargumenteerd afgewezen worden. Richtinggevendheid gaat een stap verder. Deze definitie van doorwerking veronderstelt dat provincies daadwerkelijk instemmen met de structuurvisie voor de snelwegomgeving en dus beleid maken en handelen in lijn met de ideeën uit deze structuurvisie.

Bij het onderzoek naar doorwerking zijn de uitspraken in het onderzochte beleidsdocument de onderzoekseenheden. Daarom wordt de structuurvisie voor de snelwegomgeving grondig doorzocht op uitspraken die betrekking hebben op de provincies. Deze uitspraken worden waar nodig geïnterpreteerd. Aan de hand van de uitspraken wordt een conformiteitsmeting uitgevoerd. Hierbij wordt per uitspraak gekeken in hoeverre beleid en 'gedrag' van de onderzochte provincie in overeenstemming zijn met de betreffende uitspraak. Bij het uitwerken van het beleid voor Nationale Snelwegpanorama's valt op, dat provincies nog niet van plan lijken de Nationale Snelwegpanorama's toe te voegen aan het beleid voor de Nationale Landschappen. Alleen Zuid-Holland benoemt de panorama's onder het beleid voor Nationale Landschappen in de ontwerp-structuurvisie van de provincie. De provincie Groningen houdt zich, als enige van de onderzochte provincies, aan de verplichting vanuit de AMvB Ruimte om doorwerking van het Nationale Snelwegpanorama naar bestemmingsplannen van gemeenten, via de verordening te regelen. Daarnaast is te zien dat alleen Overijssel gebruik maakt van de gebiedsgerichte benadering als het gaat om het Nationale Snelwegpanorama. Bij de onderzochte provincies valt ook op dat alleen Zuid-Holland gebruik maakt van de ondersteuning van het rijk.

De opgave om eigen beleid te ontwikkelen voor de snelwegomgeving vindt ook slechts beperkt navolging bij de onderzochte provincies. Geen van de provincies is voornemens om een provinciale structuurvisie voor de snelwegomgeving op te stellen. Alleen Zuid-Holland heeft provinciale panorama's aangewezen. Dit zijn echter panorama's die vanaf het spoor zichtbaar zijn. Het beschermen van het uitzicht op open landschappen, vanaf infrastructuur, krijgt in Groningen en Noord-Holland nog enige aandacht. In Groningen

overweegt men hiervoor het beschermde landschapsgezicht in te zetten en in Noord-Holland de zichtveldmethode. In alle onderzochte provincies is er wel aandacht voor het behoud van contrast tussen stad en land. Ook het gebiedsgericht ontwerpen van infrastructuur is in alle provincies aan de orde.

Met het meten van conformiteit kan nog geen oordeel worden gevormd over de mate van doorwerking. Hiervoor wordt eerst een besluitvormingsanalyse uitgevoerd. Via de besluitvormingsanalyse wordt bekeken in hoeverre de gemeten conformiteit voort komt uit de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Ook wordt bekeken wat de oorzaken zijn voor non-conformiteit. Dit alles wordt gedaan aan de hand van een analyse van het voortraject, de ondersteunende strategieën en het bruikbaarheidsoordeel van de provincies.

Naar aanleiding van de besluitvormingsanalyse wordt geconcludeerd dat conformiteit, gemeten via de conformiteitsmeting, veelal niet veroorzaakt wordt door de structuurvisie voor de snelwegomgeving. In Groningen en met name Zuid-Holland is wel sprake van een beperkte mate van richtinggevendheid. In deze provincies is in sommige gevallen de lijn van het initiële beleid gevolgd. In Groningen is alleen sprake van (zeer beperkte) richtinggevendheid voor de opgave om het beleid voor Nationale Snelwegpanorama's verder uit te werken. In Zuid-Holland geldt de beperkte richtinggevendheid voor beide opgaven (Nationale Snelwegpanorama's en eigen beleid) ongeveer in dezelfde mate. In Noord-Holland en Overijssel is helemaal geen sprake van richtinggevendheid. Er waren verschillende oorzaken aan te wijzen voor de zeer beperkte richtinggevendheid. De belangrijkste is waarschijnlijk de lage toegevoegde waarde van de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Groningen, Noord-Holland en Zuid-Holland geven aan dat er een grote overlap is met bestaand beleid ter bescherming van het landschap. Voor Overijssel is de toegevoegde waarde beperkt, omdat deze provincie zelf al intensief bezig is met de snelwegomgeving. Daarnaast is het voortraject niet optimaal verlopen en wordt er nauwelijks gebruik gemaakt van de ondersteuning van het rijk.

Non-conformiteit wordt in Groningen en Zuid-Holland vooral veroorzaakt door de beperkte prioriteit die gegeven wordt aan het beleid voor de snelwegomgeving. In Groningen speelt ook mee dat het idee om landschap vanuit het gezichtspunt van infrastructuur te beschermen, door velen niet omarmd wordt. In deze provincies is het beleid vanuit de structuurvisie voor de snelwegomgeving wel in overweging genomen. De structuurvisie maakt dus deel uit van de besluitvormingsprocessen bij deze provincies, hiermee is er sprake van bruikbaarheid.

In Noord-Holland is de houding ten aanzien van de structuurvisie zodanig afwijzend, dat het maar de vraag is of de structuurvisie enige rol van betekenis speelt in besluitvormingsprocessen. Er wordt geen enkele prioriteit gegeven aan de uitvoering van de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Voor Noord-Holland kan dus gezegd worden dat er mogelijk sprake is van enig gebruik, dit is dan echter wel in zeer beperkte mate. In Overijssel is nauwelijks kennis genomen van de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Dit initiële beleid lijkt geen rol te spelen in besluitvormingsprocessen. In Overijssel is er dus ook geen sprake van bruikbaarheid. De reden hiervoor is dat

Overijssel vanuit het eigen beleid al de nodige aandacht besteed aan de snelwegomgeving. De provincie vindt dat de structuurvisie voor de snelwegomgeving daar niets aan toevoegt.

Uiteindelijk kan gezegd worden dat de doorwerking van de structuurvisie voor de snelwegomgeving zeer beperkt heeft plaatsgevonden naar de onderzochte provincies. In Groningen en Zuid-Holland is sprake van een beperkte mate van richtinggevendheid. In Groningen geldt dat overigens alleen voor de opgave om het beleid voor Nationale Snelwegpanorama's verder uit te werken. Voor de andere opgave was geen sprake van richtinggevendheid. In beide provincies is er wel sprake van bruikbaarheid. Dit geldt voor Noord-Holland in mindere mate en voor Overijssel helemaal niet.

# Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	1
1.1	Verrommeling in de snelwegomgeving .....	1
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen .....	2
1.3	Leeswijzer .....	3
2	Snelwegomgeving: beleid en context .....	4
2.1	Aanleiding .....	4
2.2	Definitie snelwegpanorama's .....	5
2.3	Selectieproces Nationale Snelwegpanorama's .....	7
2.4	Uitvoering beleid .....	11
2.4.1	Advies Ruimtelijk Planbureau .....	11
2.4.2	Bescherming Nationale Snelwegpanorama's .....	12
2.4.3	Bescherming provinciale panorama's .....	12
2.4.4	Opgaven voor het rijk .....	13
2.5	Routeontwerp .....	14
2.6	De nieuwe Wet ruimtelijke ordening .....	15
3	Theoretisch kader 'doorwerking' .....	17
3.1	Context .....	17
3.1.1	Beleidsevaluatie .....	17
3.1.2	Strategisch beleid .....	18
3.2	Doorwerking gedefinieerd .....	20
3.2.1	Richtinggevendheid en bruikbaarheid .....	20
3.2.2	Horizontale en verticale doorwerking .....	21
3.2.3	De basis voor doorwerking .....	21
3.3	Onderzoek naar doorwerking .....	23
3.3.1	Planuitspraken .....	23
3.3.2	Performance en conformance .....	23
3.3.3	Soorten conformiteit .....	24
3.3.4	Besluitvormingsanalyse .....	25
3.4	Onderzoeksopzet doorwerking .....	27
3.4.1	Stap 1: beleidsreconstructie .....	27
3.4.2	Stap 2: conformiteitsmeting .....	28
3.4.3	Stap 3: besluitvormingsanalyse .....	28
3.4.4	Keuze provincies .....	29
4	Beleidsreconstructie .....	30
4.1	Inleiding .....	30
4.2	Nationale snelwegpanorama's .....	31
4.2.1	Opgave .....	31
4.2.2	Subdoelen en instrumenten .....	32
4.2.3	Gebiedsopgaven .....	32
4.2.4	Gebiedsgerichte benadering .....	34
4.2.5	Ondersteuning door het rijk .....	34
4.3	Provinciaal beleid voor de snelwegomgeving .....	35
4.3.1	Opgave .....	35
4.3.2	Subdoelen en instrumenten .....	35



4.3.3 Ondersteuning door het rijk .....	36
4.4 Definitieve beleidsreconstructie.....	37
4.4.1 Uitspraken met betrekking tot Nationale Snelwegpanorama's.....	37
4.4.2 Uitspraken met betrekking tot provinciaal beleid voor de snelwegomgeving.	38
5 Conformiteitsmeting opgave Nationale Snelwegpanorama's.....	39
5.1 Ligging Nationale Snelwegpanorama's in onderzochte provincies.....	39
5.2 Conformiteitsmeting .....	42
5.3 Mate van conformiteit.....	51
6 Conformiteitsmeting eigen beleid voor de snelwegomgeving.....	53
6.1 Conformiteitsmeting .....	53
6.2 Mate van conformiteit.....	59
7 Besluitvormingsanalyse .....	61
7.1 Voortraject .....	61
7.2 Ondersteunende strategieën .....	63
7.2.1 Ondersteuning door het rijk .....	63
7.2.2 Instrumenten provincies.....	64
7.3 Bruikbaarheidsoordeel .....	66
7.4 Conclusie.....	68
8 Slot.....	71
8.1 Conclusie.....	71
8.2 Aanbevelingen .....	72
8.3 Reflectie .....	74
Literatuur: .....	75
Geïnterviewde personen.....	77
Bijlage 1: Typen uitspraken in de structuurvisie voor de snelwegomgeving .....	78

# 1 Inleiding

## 1.1 Verrommeling in de snelwegomgeving

Veel mensen in Nederland ergeren zich aan de verrommeling van het landschap. Vooral langs de snelwegen verrijzen vele bedrijventerreinen die slecht in de omgeving passen en het uitzicht op karakteristieke Nederlandse landschappen wegnemen. Dit terwijl het landschap en de natuur steeds meer vanaf de snelweg beleefd worden (VROM, 2008). In de Nota Ruimte (VROM et al., 2006) wordt gestreefd naar behoud en versterking van de variatie tussen stad en land, om te behouden wat mooi is en verrommeling tegen te gaan. Dit probeert men te bereiken door verstedelijking te bundelen en het buitengebied zoveel mogelijk open te houden.

Dit beleid wordt onder andere verder uitgewerkt in de structuurvisie voor de snelwegomgeving; Zicht op mooi Nederland (VROM, 2008). Het doel van de structuurvisie is verrommeling verminderen en bijdragen aan een positieve beleving van het landschap. Dit doel moet bereikt worden door ruimtelijke kwaliteit in de snelwegomgeving te verbeteren en door betere integratie van infrastructuur en ruimte. Ook worden herkenbare en kenmerkende landschapskwaliteiten in de snelwegomgeving veiliggesteld, door onder meer negen Nationale Snelwegpanorama's te selecteren. Dit zijn open gebieden met bijzondere landschappelijke kwaliteiten die in het bijzonder kwetsbaar zijn voor verrommeling. De Nationale Snelwegpanorama's liggen allemaal in een Nationaal Landschap.

Het is niet de bedoeling dat het bij slechts negen panorama's blijft, er zijn in Nederland tenslotte veel meer mooie uitzichten vanaf de snelweg (Monod de Froideville et al., 2007; Piek et al. 2006). De provincies krijgen daarom twee opgaven vanuit het rijk. Ten eerste moeten zij het beleid ten aanzien van de negen Nationale Snelwegpanorama's verder uitwerken; het rijk blijft hiervoor echter resultaatverantwoordelijk. Verder is het de bedoeling is dat de provincies met ondersteuning van het rijk ook eigen beleid voor de snelwegomgeving gaan ontwikkelen. Bij voorkeur doen ze dat via een provinciale structuurvisie voor de snelwegomgeving. Hierin kunnen de provincies ook bepaalde gebieden langs de snelweg aanwijzen als beschermd panorama. De negen Nationale Snelwegpanorama's dienen hiertoe als voorbeeld. De provincies zullen bij beide opgaven het beleid moeten afstemmen met de gemeenten.

De structuurvisie voor de snelwegomgeving van het rijk heeft geen bindende werking voor andere partijen (VROM, 2008). Planologische doorwerking zal bereikt moeten worden doormiddel van maatregelen en uitvoeringsbesluiten. Het rijk zal daarom de doorwerking van de visie in het beleid van decentrale overheden stimuleren en faciliteren en wanneer nodig reguleren. Uiteindelijk ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid dus vooral bij de provincies en gemeenten. De laatste twee overheden worden er echter door velen van beschuldigd juist verantwoordelijk te zijn voor de verrommeling van het landschap (zie bijvoorbeeld: Feis, 2008; Büchi, 2007; Rinnooy

Kan, 2008). De vraag is dan ook of de rijksoverheid er verstandig aan doet om de verantwoordelijkheid voor dit beleid grotendeels bij de lagere overheden neer te leggen. Een goede doorwerking van het rijksbeleid naar de provincies en gemeenten zal dus essentieel zijn om de doelen die gesteld zijn te behalen. In eerste instantie gaat het daarbij vooral om de provincies. Het ruimtelijk beleid voor de snelwegomgeving overstijgt namelijk de grenzen van de gemeente, waardoor regie van provincies gewenst is (VROM, 2008). De provincies zullen eigen beleid voor de snelwegomgeving op moeten stellen en het beleid voor de Nationale Snelwegpanorama's verder uit moeten werken. Uiteindelijk zal dit beleid ook door moeten werken naar de structuurvisies en bestemmingsplannen van de gemeenten. Het initiatief ligt nu dus bij de provincies, daarom wordt in dit onderzoek alleen aandacht besteed aan de doorwerking richting de provincies.

## **1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen**

De doelstelling voor het onderzoek wordt als volgt geformuleerd: inzicht krijgen in de doorwerking van de structuurvisie voor de snelwegomgeving naar de onderzochte provincies.

Deze doelstelling leidt tot de volgende hoofdvraag voor het onderzoek: in welke mate is de structuurvisie voor de snelwegomgeving vooralsnog doorgewerkt naar de verschillende onderzochte provincies?

Deze hoofdvraag kan vervolgens weer opgedeeld worden in de volgende twee deelvragen:

- In welke mate werken de plannen voor de negen Nationale Snelwegpanorama's in de praktijk door naar de betreffende provincies?
- In welke mate zijn de onderzochte provincies zelf actief met beleid ten aanzien van de snelwegomgeving of van plan hier in de toekomst mee bezig te gaan?

### **1.3 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Er wordt een beeld geschetst van de inhoud van dit beleidsdocument. Ook wordt bekeken waarop deze inhoud gebaseerd is. Daarnaast wordt, om de context te verhelderen, kort aandacht besteed aan het programma Routeontwerp en de nieuwe Wet ruimtelijk ordening. In hoofdstuk 3 wordt een theoretisch kader gevormd over de doorwerking van beleid. Dit levert aan het einde van dit hoofdstuk een onderzoeksopzet naar doorwerking op. De methodologie van het onderzoek komt in paragraaf 3.4 aan de orde. Aan de hand van de onderzoeksopzet volgt de verdere indeling van de hoofdstukken. In hoofdstuk 4 wordt de structuurvisie voor de snelwegomgeving ontleedt in uitspraken die bruikbaar zijn voor het onderzoek naar doorwerking. In hoofdstuk 5 wordt vervolgens een conformiteitsmeting gedaan met betrekking tot de opgave voor provincies om het beleid voor de Nationale Snelwegpanorama's verder uit te werken. Ook in hoofdstuk 6 wordt een conformiteitsmeting gedaan. Hier gaat het echter om de opgave voor provincies om eigen beleid voor de snelwegomgeving te ontwikkelen. In hoofdstuk 7 wordt een besluitvormingsanalyse uitgevoerd. Hoofdstuk 8 is het slothoofdstuk, hier worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Ook wordt er reflectie gegeven op het uitgevoerde onderzoek.

## 2 Snelwegomgeving: beleid en context

### 2.1 Aanleiding

In de Nota Ruimte (VROM et al., 2006) wordt aangegeven dat het landschap in Nederland verrommelt en versnipperd. Hierdoor staat de kwaliteit van natuur, landschap en cultuurhistorie onder druk. Het wordt tevens als een probleem gezien dat deze zaken aan het zicht van de burger worden onttrokken. Om deze reden worden een tweetal doelen geformuleerd. In de nota wordt aangegeven dat gestreefd wordt, panorama's vanaf de infrastructuur op steden, dorpen en landschap te behouden. Daarnaast wordt aangegeven dat bij aanleg van nieuwe infrastructuur of verbreding van bestaande infrastructuur, gebiedsgericht ontwerpen het uitgangspunt is. De infrastructuur moet in samenhang met de omgeving worden ontwikkeld. Provincies en gemeenten worden gevraagd dit ook te doen.

In 2006 wordt de studie 'Snelwegpanorama's in Nederland' (Piek et al., 2006) door het Ruimtelijk planbureau uitgevoerd. Hierin worden panorama's, zoals genoemd in de Nota Ruimte, voor het eerst uitgebreid onderzocht. Er wordt echter alleen aandacht besteed aan panorama's vanaf snelwegen, andere infrastructuur komt niet aan bod. De publicatie tracht antwoord te geven op de volgende vragen (p.12):

- 'Wat is een snelwegpanorama nu precies?
- Waar langs de Nederlandse snelwegen vinden we die?
- Kunnen snelwegpanorama's in Nederland worden behouden? En zo ja: hoe?'

Uit de structuurvisie voor de snelwegomgeving (VROM, 2008) valt op te maken dat 'Snelwegpanorama's in Nederland' van Piek et al. (2006), bij het tot stand komen van deze structuurvisie een belangrijke rol heeft gehad.

Volgend op de studie van Piek et al. (2006) wordt het rapport 'Snelwegpanorama's, een burgerconsultatie' (Monod de Froideville et al., 2007) gepubliceerd. Deze publicatie dient ook als ondersteuning voor de te verschijnen structuurvisie op de snelwegomgeving. In het kader van burgerparticipatie werd onderzoek gedaan naar de favoriete uitzichten van burgers en de redenen van burgers om voor deze uitzichten te kiezen. Tevens wordt gekeken naar de manier waarop burgers de snelwegomgeving beleven en ervaren (Monod de Froideville et al., 2007).

In oktober 2008 verschijnt vervolgens de definitieve versie van 'Zicht op mooi Nederland, structuurvisie voor de snelwegomgeving' (VROM, 2008). Het doel van de structuurvisie is 'om de ruimtelijke kwaliteit van de snelwegomgeving te verbeteren en herkenbare en kenmerkende landschapskwaliteiten in de snelwegomgeving veilig te stellen, onder meer door negen Nationale Snelwegpanorama's te selecteren' (VROM, 2008, p. 7). In de publicatie wordt allereerst ingegaan op het probleem dat dit nieuwe beleid zal moeten bestrijden; verrommeling. Er wordt aangegeven dat dit probleem voornamelijk speelt rond de snelwegen. Het landschap wordt vanaf de snelweg gezien, daardoor steeds minder mooi. Dit terwijl mensen het landschap in belangrijke mate vanaf de snelweg

beleven. Het zicht vanaf de snelweg is dan ook bepalend voor de waardering van de ruimtelijke kwaliteit in Nederland. Om deze reden stelt het rijk zich tot doel de ruimtelijke kwaliteit van de snelwegomgeving te verbeteren.

In de structuurvisie voor de snelwegomgeving (VROM, 2008) wordt aangegeven dat het rijk zelf verantwoordelijk is voor ontwerp, aanleg, onderhoud en aanpassing van snelwegen. De gemeenten zijn echter verantwoordelijk voor de omgeving van de snelwegen. In veel gevallen overstijgt deze omgeving echter de grenzen van individuele gemeenten, waardoor regie door provincies gewenst is. Verrommeling dient tegen te worden gegaan met een integrale gebiedsgerichte aanpak, waarbij samenhang ontstaat tussen ruimtelijk beleid en wegontwerp.

Uit de structuurvisie voor de snelwegomgeving (VROM, 2008) volgen twee opgaven voor provincies. Zoals eerder aangegeven zijn er negen Nationale Snelwegpanorama's geselecteerd. De uitwerking van het beleid voor deze panorama's wordt overgelaten aan de provincies. Daarnaast dienen ze zelf ook een structuurvisie voor de snelwegomgeving op te stellen. Binnen deze eigen structuurvisie kunnen provincies ook eigen provinciale panorama's aanwijzen. Het aanwijzen van panorama's, zowel op nationale als provinciale schaal, is dus een instrument op de ruimtelijke kwaliteit van de snelwegomgeving te verbeteren en veilig te stellen. In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de definitie van snelwegpanorama's. In paragraaf 2.3 wordt verder ingegaan op het selectieproces van de negen Nationale Snelwegpanorama's. Vervolgens wordt er in paragraaf 2.4 aandacht besteed aan de uitvoering van het beleid voor de snelwegomgeving. In paragraaf 2.5 wordt kort aandacht besteed aan Routeontwerp, een programma dat sterk samenhangt met het de structuurvisie voor de snelwegomgeving. In paragraaf 2.6 komt ten slotte nog aan bod wat de nieuwe Wet ruimtelijke ordening betekent voor het beleid ten aanzien van de snelwegomgeving.

## **2.2 Definitie snelwegpanorama's**

Piek et al. (2006) komen met de volgende definitie van snelwegpanorama's: 'Een panorama vanaf de snelweg is het begrensde uitzicht via de open ruimte op een herkenbaar landschap en de voor die locatie bijzondere bouwstenen' (p. 17). Het uitzicht wordt in deze definitie begrensd door kijkbeperkingen van de bestuurder, fysieke barrières in de omgeving, het kijken via een open ruimte en de zichtbaarheid die door de tijd wordt begrensd. Een vrij uitzicht over de open ruimte is een absolute voorwaarde. Hierdoor is er, ondanks de hoog gewaardeerde uitzichten, op veel plaatsen op de Veluwe dus geen sprake van panorama's. Er zou voor het bestaan van een panorama, parallel aan de snelweg een vrij zicht moeten zijn van 500 meter tot aan de eerste doorgaande barrière. Bovendien is de minimale zichtduur, bij een snelheid van 120 kilometer per uur, vijf seconden. Volgens Piek et al. (2006) is een landschap herkenbaar als 'de geomorfologische kenmerken uit het landschap afleesbaar zijn, evenals de cultiverings-/ontginningsgeschiedenis van waaruit de landschapscomponenten die bij de huidige landschapstypen horen, zijn ontstaan' (p. 18). Er zijn volgens Piek et al. (2006) vijf typen herkenbare landschappen:

- unieke uitzichten, deze komen maar één keer voor in Nederland;
- zeer afwisselende landschappen;
- overgangen tussen verschillende landschapstypen;
- uitzichten die binnen hun context bijzonder zijn, bijvoorbeeld open ruimte binnen sterk verstedelijkt gebied;
- landschapstypen die zuiver in hun vorm zijn, maar vaker voorkomen.

De bijzondere bouwstenen op een bepaalde locatie kunnen ook nog eens bijdragen aan het karakter van een uitzicht. Het kan dan gaan om landschapseigen componenten, zoals molens in een polderlandschap. Ook kan het gaan om componenten die niet meteen thuishoren in een landschapstype, maar het uitzicht toch bijzonder maken.

In de structuurvisie voor de snelwegomgeving worden snelwegpanorama's ook gedefinieerd. Het gaat volgens het ministerie van VROM (2008) om 'open gebieden langs snelwegen met als kwaliteit de zichtbaarheid, herkenbaarheid en beleving van bijzondere landschappelijke- en cultuurhistorische waarden' (p. 34). Vooral de openheid van deze panorama's, maakt dat ze kwetsbaar zijn voor verrommeling. Deze definitie wordt voor dit verdere onderzoek aangehouden, omdat het onderzoek gericht is op de analyse van de structuurvisie voor de snelwegomgeving.

## 2.3 Selectieproces Nationale Snelwegpanorama's

Het rijk heeft negen Nationale Snelwegpanorama's geselecteerd. Op kaart 2.1 is te zien waar deze panorama's gelegen zijn. Opvallend is dat zeven van de negen panorama's, te vinden zijn in de dichtbevolkte Randstad. Dit is niet zonder reden, een beschrijving van het selectieproces van de Nationale Snelwegpanorama's maakt het één en ander duidelijk.



Kaart 2.1: Nationale Snelwegpanorama's. Bron: VROM (2008)

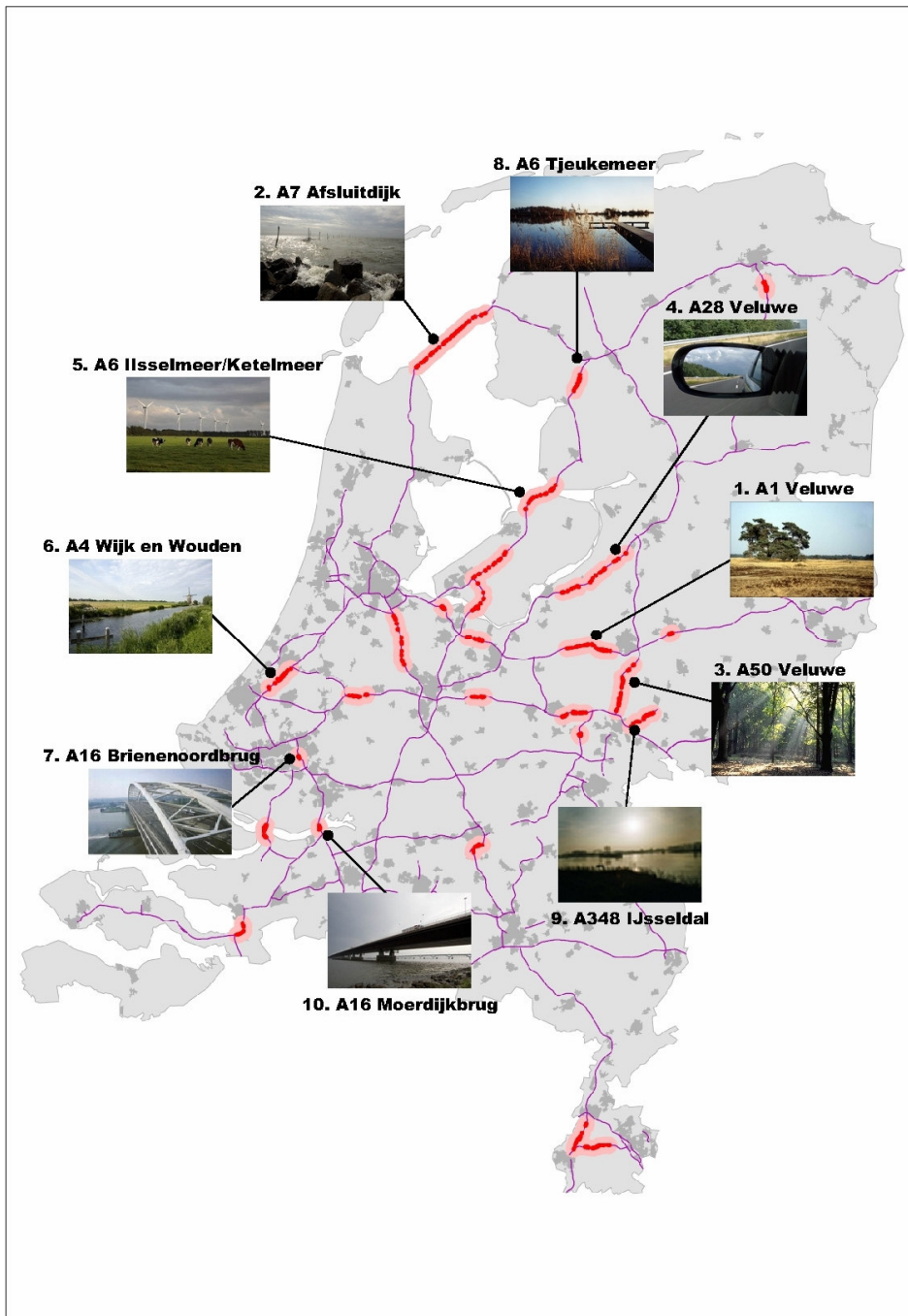
De selectie van snelwegpanorama's is begonnen met de studie 'Snelwegpanorama's in Nederland' (Piek et al., 2006). In deze publicatie wordt geconcludeerd dat 45 procent van het snelwegennetwerk in Nederland bestaat uit uitzichten. Dit komt neer op 1.753 uitzichten met een totale lengte van 2.247 kilometer. Als de kwaliteit van deze uitzichten nader wordt bekeken, blijven er 322 uitzichten over die een grote kans hebben om te



voldoen aan de eisen van een panorama. Onder kwaliteit wordt verstaan dat een landschap valt onder één of meerdere landschapstypen die worden beschreven in paragraaf 2.2. Één van deze typen is het landschap dat bijzonder is in zijn context, bijvoorbeeld open ruimte in een sterk verstedelijkt gebied. Dit is mogelijk een deel van de verklaring voor de ligging van de vele Nationale Snelwegpanorama's in de Randstad. Naast kwaliteit is ook gekeken naar de zichtbaarheid en herkenbaarheid van de potentiële panorama's.

Bovendien is op basis van de Nieuwe Kaart van Nederland van het Nirov, door Piek et al. (2006) bekeken in hoeverre de bestaande uitzichten onder druk staan van bouwplannen. Het blijkt dat ongeveer de helft van het totaal aantal uitzichten en de helft van de kwalitatief betere uitzichten bedreigd wordt door bouwplannen. Hier staat tegenover dat er ook potentiële uitzichten te vinden zijn in Nederland. Dit zijn plekken die door bepaalde ingrepen ontwikkeld kunnen worden tot snelwegpanorama. Door het verwijderen van barrières kan in sommige gevallen zomaar zicht ontstaan op een open en herkenbaar landschap. In eerste instantie wordt er in ieder geval voor gekozen om 165 uitzichten aan te merken als potentieel snelwegpanorama.

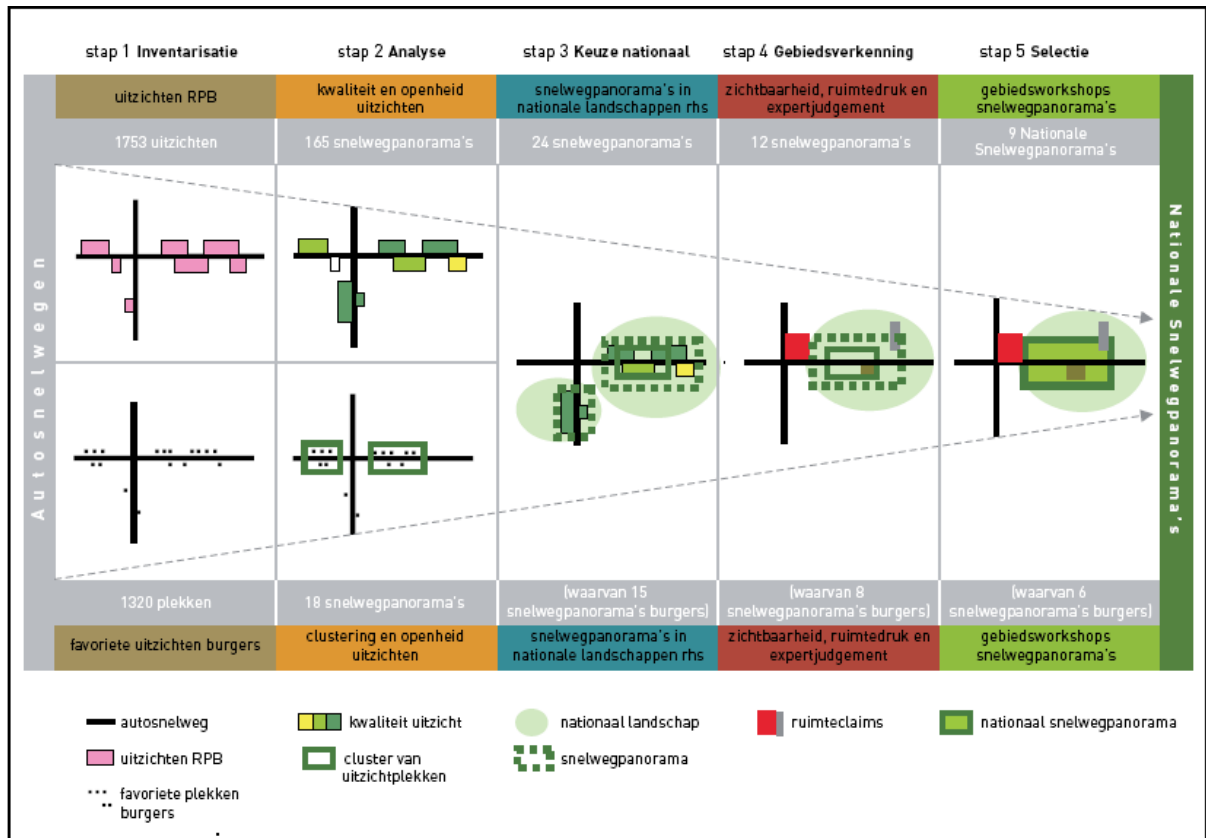
Ook de burgerconsultatie (Monod de Froideville et al., 2007) leverde een aantal potentiële snelwegpanorama's op. Burgers konden op een website hun favoriete uitzicht op de kaart van Nederland markeren en deze keuze motiveren. Uiteindelijk maakten 1185 mensen gebruik van de mogelijkheid om hun mening te laten horen. De favoriete uitzichten werden uiteindelijk gebundeld tot 26 gebieden, waar vele mensen hun stem op uit brachten. De top tien van deze uitzichten staan weergegeven op kaart 2.2. De overige 16 uitzichten zijn ook te herkennen aan de rode plekken op de kaart.



Kaart 2.2: Voorkeursgebieden burgers en top tien. Bron: Monod de Froideville et al. (2007)

Als motivatie voor de keuze van een bepaald uitzicht werden de volgende argumenten het vaakst genoemd: uitzicht naar beide kanten, uitzicht over water, uitzicht op een boeren landschap, uitzicht op een afwisselend landschap, uitzicht en zeldzaam uitzicht binnen Nederland. De laatste drie argumenten komen overeen met de vijf typen herkenbare landschappen die genoemd worden in Piek et al. (2006, zie paragraaf 2.1).

In de structuurvisie voor de snelwegomgeving (VROM, 2008) worden het onderzoek van het Ruimtelijk Planbureau en de burgerconsultatie gebruikt om tot de uiteindelijke Nationale Snelwegpanorama's te komen. In figuur 2.1 wordt geschematiseerd weergegeven hoe dit proces is verlopen. In voorgaande tekst zijn de stappen één en twee beschreven. Bij stap twee voor de burgerconsultatie is echter te zien dat er slechts achttien uitzichten over blijven. De opstellers van de structuurvisie voor de snelwegomgeving hebben besloten om acht van de 26 favoriete uitzichten van burgers te laten vervallen omdat ze niet voldoen aan de gehanteerde definitie van snelwegpanorama's.



Figuur 2.1: Samenvatting selectieprocedure Nationale Snelwegpanorama's. Bron: VROM (2008)

Bij stap drie wordt gekeken of de betreffende panorama's in een Nationaal Landschap liggen. Alleen voor die panorama's wil en kan het rijk verantwoordelijkheid nemen. De panorama's die bij deze stap afvallen zouden dus in een later stadium mogelijk wel geschikt zijn als provinciaal snelwegpanorama. Voor stap vier zijn in 2007 gebiedsverkenningen uitgevoerd bij de overgebleven 24 panorama's. Er werd gekeken naar de actuele kwaliteit, herkenbaarheid en openheid van de panorama's. Sommige panorama's bleken bijvoorbeeld door het plaatsen van geluidsschermen niet meer te bestaan. Ook werd er gekeken naar ruimtedruk, door een analyse te maken van ruimtelijke plannen voor het betreffende gebied. Uiteindelijk leidden al deze zaken tot een halvering van het aantal panorama's. Bij de laatste stap in het selectieproces vielen er nog eens drie panorama's af. Dit is gebeurd op basis van gebiedsgerichte workshops,

gehouden met provincies en gemeenten. In deze workshops zijn de gebieden geanalyseerd en beschreven op basis van kwaliteiten, ruimtelijk ontwikkelingen, opgave en ambities (de Jonge et al., 2008). Bij drie panorama's kwam men op basis van inhoudelijke en bestuurlijke overwegingen tot de conclusie dat ze niet geschikt zijn als Nationaal Snelwegpanorama. Het panorama van het Friese Tjeukemeer viel bijvoorbeeld af, omdat het slechts ten dele in een Nationaal Landschap gelegen is. Gezien het huidige beleid van de provincie Friesland is de verwachting dat het panorama zonder nationale aanwijzing ook beschermd blijft. Uiteindelijk zijn de negen Nationale Snelwegpanorama's, weergegeven op kaart 2.1 overgebleven.

## **2.4 Uitvoering beleid**

### **2.4.1 Advies Ruimtelijk Planbureau**

In de studie van het Ruimtelijk Planbureau (Piek et al., 2006) wordt ingegaan op de vraag hoe panorama's in Nederland behouden kunnen worden. Er worden twee strategieën uitgewerkt; de consoliderende en de versterkende strategie. Bij de consoliderende strategie worden bestaande plannen voor een gebied zodanig ingepast, dat het panorama niet wordt aangetast. Nieuwe elementen in het landschap zullen dus min of meer verstopt worden binnen het panorama, zodat ze niet zichtbaar zijn vanaf de snelweg. Kansen om het panorama ruimtelijk en economisch te versterken blijven bij deze strategie vaak onbenut. Piek et al. (2006) zien de versterkende strategie daarom ook als beste optie voor het behoud van snelwegpanorama's. Nieuwe elementen in het landschap worden zo geplaatst dat zij het landschap en zijn componenten versterken. Er kan bij woningbouw bijvoorbeeld rekening gehouden worden met de lijnen in het bestaande landschap. Nadelen heeft deze strategie ook. Zo zouden bestuurlijke, financiële en instrumentele hindernissen volledige implementatie kunnen hinderen. Uiteindelijk zou per gebied bekeken moeten worden welke strategie het meest geschikt is. Het moet in ieder geval niet zo zijn dat een gebied planologisch gezien volledig op slot wordt gezet. Dit zorgt er voor dat het onmogelijk wordt gemaakt inpasbare plannen uit te voeren of het panorama te versterken. Bovendien zal dit vermoedelijk leiden tot veel weerstand van lagere overheden.

Naast deze strategieën wordt ook nog iets gezegd over de bestuurlijke opgave. Het ontbreken van een probleemeigenaar, de urgentie en de nieuwigheid van het begrip 'snelwegpanorama' zorgt ervoor dat het rijk in eerste instantie het initiatief zou moeten nemen. Uit het onderzoek van Piek et al. (2006) blijkt dat panorama's op lokale schaal worden gebroken en gemaakt. Een eenzijdig en generiek nationaal beleid zou hierdoor ongeschikt zijn, er moet tenslotte lokaal maatwerk geleverd worden. Piek et al. (2006) adviseren dan ook dat het rijk enkele nationale panorama's selecteert en ontwikkelt vanwege hun nationale waarde. Verder zou het rijk in moeten zetten op lokale verankering van het belang van panorama's, waarbij lokale kennis en beleid wordt ingezet voor gebiedseigen ontwikkeling van het panorama. Als laatste wordt nog aangegeven dat alleen het ontwikkelen van beleid voor panorama's onvoldoende is. Het meenemen van het belang van panorama's in ander beleid is ook wenselijk. Daarbij valt

bijvoorbeeld te denken aan het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT).

#### **2.4.2 Bescherming Nationale Snelwegpanorama's**

De negen Nationale Snelwegpanorama's liggen allen binnen een Nationaal Landschap. Ruimtelijke ontwikkelingen in de Nationale Landschappen zijn mogelijk, mits de kernkwaliteiten van het landschap worden behouden of versterkt; het 'ja, mits'-regime. Om de kernkwaliteiten van het landschap te behouden zal de ontwikkeling van economische dragers van het betreffende gebied mogelijk moeten blijven. Hiermee lijkt in lijn met Piek et al. (2006) gekozen te zijn voor een versterkende strategie. Grootschalige verstedelijkingslocaties, bedrijventerreinen, glastuinbouwlocaties en infrastructurele projecten zijn echter niet toegestaan. Bovendien geldt binnen de Nationale Landschappen de migratiesaldo-nul benadering voor de woningbouw. Dit betekent dat in deze landschappen alleen extra gebouwd mag worden vanwege natuurlijke bevolkingsaanwas in de betreffende gemeente(n). Natuurlijke bevolkingsaanwas wordt dan gedefinieerd '...als het aantal woningen dat nodig is wanneer het saldo van alle verhuisbewegingen op nul wordt gesteld' (van Iersel en Bogaerts, 2009, p. 3). De aanwijzing van een Nationaal Snelwegpanorama binnen een Nationaal Landschap betekent een verdere restrictie in het 'ja, mits'-regime. Ontwikkelingen zijn alleen mogelijk als de zichtbaarheid en herkenbaarheid van de landschappelijke en cultuurhistorische gebiedskwaliteiten vanaf de snelweg worden behouden of versterkt (VROM, 2008). De provincies zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor de uitwerking van het beleid ten aanzien van de Nationale Snelwegpanorama's. Deze uitwerking is een toevoeging aan de structuurvisies en uitvoeringsprogramma's die de provincies al hebben opgesteld voor de Nationale Landschappen. De uitwerking bestaat onder andere uit het lokaliseren en beschrijven van de gebiedsspecifieke kwaliteiten die zichtbaar zijn vanaf de snelweg. Planologische randvoorwaarden dienen aangegeven te worden en ook het vastleggen van doorwerking in gemeentelijke bestemmingsplannen is van belang. Dit laatste kan bijvoorbeeld via een provinciale verordening bereikt worden. Het rijk ziet er op toe dat de uitwerking ook daadwerkelijk plaatsvindt. Het 'ja, mits-principe' voor Nationale Landschappen en Snelwegpanorama's wordt juridisch verankerd via de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) Ruimte.

#### **2.4.3 Bescherming provinciale panorama's**

De provincies wordt niet alleen gevraagd om het beleid voor de Nationale Snelwegpanorama's verder uit te werken. Het rijk verwacht ook dat provincies een provinciale structuurvisie voor de snelwegomgeving op gaan stellen (VROM, 2008). Dit kan bijvoorbeeld een onderdeel zijn van de algemene provinciale structuurvisie. In deze provinciale structuurvisie voor de snelwegomgeving dient een integrale gebiedsgerichte aanpak beschreven te worden, waarbij samenhang bestaat tussen ruimtelijk beleid en wegontwerp. Bij ontwikkelingen in de snelwegomgeving dient de beleving en herkenbaarheid van bebouwing en het landschap, vanaf de snelweg, meegewogen te worden. De provincies wordt ook gevraagd om binnen deze eigen structuurvisie, provinciale snelwegpanorama's aan te wijzen en een beschrijving van kwaliteiten en opgaven binnen deze panorama's toe te voegen aan de provinciale structuurvisie voor de

snelwegomgeving. Doorwerking van deze provinciale panorama's naar gemeentelijke bestemmingsplannen zou dan vastgelegd moeten worden.

#### **2.4.4 Opgaven voor het rijk**

Bij de aanleg van en grootschalig onderhoud aan snelwegen bindt het rijk zichzelf aan de bestaande routeontwerpen en architectonische specificaties. Integraliteit van beleid ten aanzien van infrastructuur en ruimtelijke ontwikkeling staat voorop. Daarom wordt de realisatie van deze structuurvisie nauw verbonden met andere beleidsprogramma's op dit gebied. Het gaat dan om 'Een cultuur van ontwerpen', 'Agenda Landschap' en de actualisering van het mobiliteitsbeleid. De ambities en werkwijze van deze structuurvisie worden verankerd in de relevante departementale beleids- en uitvoeringsprogramma's. Vooral het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) is hierbij van belang, omdat het MIRT is gericht op een volledige harmonisatie van ruimtelijke en infrastructurele investeringen. Ook de zogenaamde verstedelijkingsafspraken zijn bij de uitvoering van het beleid voor de snelwegomgeving van belang.

Zoals eerder gezegd, zullen de negen Nationale Snelwegpanorama's een integraal onderdeel vormen van het beleid voor Nationale Landschappen. De doorwerkingslijn wordt vastgelegd in de AMvB Ruimte, waarvan op dit moment een ontwerp versie ter inzage ligt. Het stimuleren en faciliteren van provinciale structuurvisies voor de snelwegomgeving gebeurt op een aantal verschillende manieren. Ten eerste wordt een handreiking opgesteld, op basis van 'Routeontwerp van Snelwegen' (zie paragraaf 2.5). Deze handreiking wordt doormiddel van masterclasses aangeboden bij de provincies. Ook de Federatie Welstand levert een bijdrage. Zij hebben een speciaal adviesteam voor de snelwegomgeving ingesteld en leveren bovendien een financiële bijdrage en een handreiking aan gemeenten die hun welstand- of ruimtelijke beleid uitbreiden met een speciale paragraaf over de kwaliteit van de snelwegomgeving. Verder initieert het rijk nog een expertteam en is ook het College van Rijksadviseurs (CRA) betrokken.

Naast de genoemde acties, die gericht zijn op de implementatie en uitvoering, zijn er nog een aantal acties die bij kunnen dragen aan de ambities van deze structuurvisie. Daarbij valt volgens de structuurvisie voor de snelwegomgeving (VROM, 2008) te denken aan innovatieprogramma Mooi Nederland, een nieuw financieel instrumentarium, sanering van verrommeling en bepaalde wijzen van kennisoverdracht. De voortgang van de gehele beleidsimplementatie en de resultaten van het ruimtelijke beleid voor de snelwegomgeving worden via monitoring en evaluatie gevolgd. Dit kan aanleiding vormen om het beleid bij te stellen en/of het uitvoeringsinstrumentarium aan te passen. In figuur 2.2 is nog eens schematisch te zien hoe de verschillende instrumenten worden toegepast om de doelen van het beleid voor de snelwegomgeving te behalen

Instrumenten gekoppeld aan doelen	
<b>Nota Ruimte</b>	<b>Instrument</b>
<b>Behoud en versterking van de variatie tussen stad en land</b>	
<b>S</b> Bundeling van verstedelijking en economische activiteiten	Divers
<b>S</b> Behoud van 'panorama's'	Gebiedsgericht ontwerp in samenhang met omgeving Routeontwerp als voorbeeld Integrale gebiedsontwikkeling
<b>Doel</b>	<b>Instrument</b>
<b>Behoud en versterking van de variatie tussen stad en land</b>	
<b>S</b> Verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in de snelwegomgeving	Structuurvisie voor de Snelwegomgeving
<b>S</b> Generieke verbetering kwaliteit snelwegomgeving inclusief snelwegpanorama's	Handreiking (Quick-scan)Routeontwerp Architectonische specificaties Expertteam Welstand Uitbreiding financieel instrumentarium Innovatieprogramma Mooi Nederland Monitoring en evaluatie
<b>R</b> Behoud en versterking van Nationale Snelwegpanorama's	
<b>R</b> Specifiek gebiedsgericht beleid voor 9 Nationale Snelwegpanorama's	College van Rijksadviseurs AMvB Ruimte, onder Nationale Landschappen
<p>Legenda</p> <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #006699; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> basiskwaliteit</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #996633; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #f0f0f0; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> resultaatverantwoordelijkheid</li> <li><span style="display: inline-block; width: 10px; height: 10px; background-color: #e0e0e0; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> systeemverantwoordelijkheid</li> </ul>	

Figuur 2.2: Instrumenten gekoppeld aan doelen. Bron: VROM (2008)

## 2.5 Routeontwerp

In de structuurvisie voor de snelwegomgeving (VROM, 2008) wordt regelmatig verwezen naar de principes van Routeontwerp. Enige uitleg over het programma Routeontwerp is hier daarom op zijn plaats. Routeontwerp is een gezamenlijk initiatief van de ministeries van V&W, VROM en LNV. Als het puur om het ontwerp van de weg gaat, is Rijkswaterstaat hoofdverantwoordelijk. Als het gaat om het ontwerp van de omgeving, dient Rijkswaterstaat als wegbeheerder andere partijen ook te betrekken (Heerema, 2008). De aanleiding voor het programma Routeontwerp was dezelfde als die voor het opstellen van de structuurvisie voor de snelwegomgeving, namelijk de verrommeling van de snelwegomgeving. Ook de opgave lijkt sterk overeen te komen. Routeontwerp richt zich op het ontwikkelen en borgen van de ruimtelijke kwaliteit van de

snelweg en zijn omgeving. Dit gaat gepaard met integrale gebiedsgerichte samenwerking (Heerema, 2008). De structuurvisie voor de snelwegomgeving richt zich meer alleen op de omgeving en niet op de snelweg zelf. Waar de structuurvisie voor de snelwegomgeving zich vooral richt op een aantal mooie plekken (de panorama's), probeert Routeontwerp juist aandacht te besteden aan volledige routes. Een aantal rijkswegen is binnen dit programma als project behandeld. Zo zijn er routevisies gemaakt voor 'Regenboogroute A12', 'Panoramaroute A27', 'Deltaroute A4' en de 'ViaA2'. 'De meerwaarde voor de weggebruiker is veiligheid en herkenbaarheid van de snelweg en omgeving. Voor belanghebbenden in de omgeving van de snelweg leidt Routeontwerp tot versterking van de identiteit en samenhang van stedelijk en landelijk gebied rond de snelweg' (VROM, 2008, p.19). Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat er eenheid wordt gecreëerd wat betreft wegmeubilair over een hele route. Routeontwerp heeft gediend als inspiratie voor de structuurvisie voor de snelwegomgeving (Heerema, 2008) en speelt binnen deze structuurvisie dus ook een grote rol.

## **2.6 De nieuwe Wet ruimtelijke ordening**

De structuurvisie voor de snelwegomgeving is verschenen binnen de structuur van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Omdat deze wet de nodige veranderingen met zich mee brengt voor het planningsstelsel in Nederland, wordt hier kort aangegeven wat de betekenis is van deze Wro voor het beleid ten aanzien van de snelwegomgeving.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is op 1 juli 2008 in werking getreden. Deze wet biedt voor een belangrijk deel het juridische instrumentarium voor de uitvoering van de Nota Ruimte (VROM et al., 2006) en is daarmee dus ook van toepassing op het beleid voor de snelwegomgeving.

Ten opzichte van de oude Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) zijn er een aantal zaken veranderd in de nieuwe Wro, die ook van belang zijn voor het beleid ten aanzien van de snelwegomgeving. Ruimtelijk beleid wordt nu door elke overheid uitgewerkt in een structuurvisie. Aan deze structuurvisie zijn geen juridisch bindende normen verbonden (VROM et al., 2006; van Doorn en Pietermaat-Kros, 2008). Structuurvisies zijn dan ook alleen bindend voor de opsteller. De nationale structuurvisie voor de snelwegomgeving is dus alleen bindend voor het rijk. Provincies en gemeenten kunnen zelf bepalen wat ze er mee doen. Juridisch bindende normen worden wel vastgelegd in de vorm van algemene regels en aanwijzingen. Indien nationale of provinciale belangen in het geding zijn, kan een hogere overheid deze algemene regels en aanwijzingen inzetten. Deze moeten er voor zorgen dat het bestemmingsplan van een gebied zodanig opgesteld of gewijzigd wordt, dat de nationale of provinciale belangen worden gewaarborgd. Algemene regels van het rijk worden vastgelegd binnen een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Op het moment ligt een ontwerp versie hiervan ter inzage. Algemene regels van de provincies worden vastgelegd binnen provinciale verordeningen (van Doorn en Pietermaat-Kros, 2008).

In de ontwerp- AMvB wordt de doorwerking van de Nationale Snelwegpanorama's vastgelegd. Dit gebeurt door provincies te verplichten de Nationale Snelwegpanorama's



in hun verordening op te nemen (VROM, 2009b). Via de provinciale verordening dienen de kernkwaliteiten van de panorama's beschermd te worden. De provinciale verordening werkt vervolgens weer door naar gemeentelijke bestemmingsplannen. Deze zijn voor iedereen bindend (van Doorn en Pietermaat-Kros, 2008).

Naast algemene maatregelen kunnen provincies en het rijk ook aanwijzingen inzetten om gemeenten te dwingen bestemmingsplannen te wijzigen (van Doorn en Pietermaat-Kros, 2008). Een dergelijke aanwijzing kan voor het vaststellen van het bestemmingsplan worden gegeven (proactief) of kan delen van een bestaand bestemmingplan buiten werking stelling (reactief). Het beleid voor de snelwegomgeving, zoals omschreven in de structuurvisie voor de snelwegomgeving, maakt van dit instrument in principe geen gebruik.

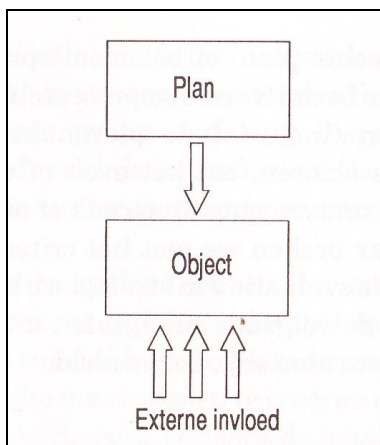
### 3 Theoretisch kader ‘doorwerking’

Drs. van der Meulen, begeleider bij deze afstudeerscriptie, gebruikt een mooie metafoor voor het begrip doorwerking; ‘Iemand gooit een steen in het water en je bekijkt of het riet na verloop van tijd gaat bewegen. Als de golven het riet hebben doen bewegen is er sprake van doorwerking.’ Als het zo simpel lag, was dit een zeer kort theoretisch kader geworden. Er valt echter veel meer te zeggen over het begrip doorwerking. In dit paragraaf 3.1 wordt bekeken in welke context het begrip een rol speelt. Het begrip wordt verder uitgediept in paragraaf 3.2 en geoperationaliseerd in paragraaf 3.3. In paragraaf 3.4 wordt vervolgens een beschrijving gegeven van de methodologie voor het verdere onderzoek.

#### 3.1 Context

##### 3.1.1 Beleidsevaluatie

Bij het evalueren van beleid vormt wordt gekeken naar de door het beleid veroorzaakte effecten. Er zijn verschillende criteria die gebruikt worden voor evaluatie, voorbeelden zijn doelbereiking, conformiteit, effecten, effectiviteit, en ook doorwerking (Herweijer et al., 1990; Mastop en Faludi, 1993). In een doelbereikingsonderzoek wordt de mate van overeenstemming gemeten tussen de bedoelingen van de beleidsmaker en de na verloop van tijd waarneembare situatie. In een effectenonderzoek wordt gekeken naar alle effecten, dus niet alleen de effecten die direct betrekking hebben op de beleidsdoelen. In een effectiviteitsonderzoek wordt nog een stap verder gegaan. Er wordt bekeken of en in hoeverre de doelbereiking ook daadwerkelijk toe te schrijven is aan het beleid (Mastop en Faludi, 1993). Deze vormen van onderzoek maken gebruik van een simpel doel-middelschema (zie figuur 3.1). Er wordt uitgegaan van een mogelijk direct causaal verband tussen de planinhoud en de situatie die na verloop van tijd optreedt (Mastop en Faludi, 1993).



*Figuur 3.1: Doel-middelschema. Bron: Mastop en Faludi, 1993*

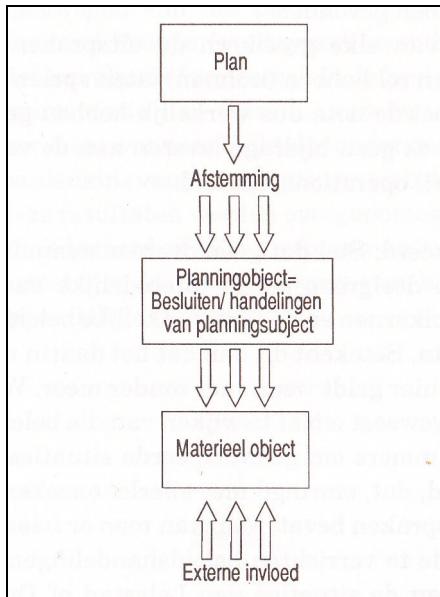
In het onderzoek dat gebruik maakt van het doel-middelschema is het vrijwel onmogelijk om ineffectiviteit van beleid te verklaren. Er wordt weliswaar gekeken naar de externe invloed, maar het proces tussen het formuleren van beleid en de uiteindelijke effecten komt niet aan bod. Daarom wordt deze onderzoeksbenadering ook wel aangeduid als de black-box benadering (de Lange, 1995). Alles wat gebeurt tussen het formuleren van beleid en de uiteindelijke effecten is in deze benadering een black box. Deze evaluatiebenaderingen zijn volgens de Lange (1995) geschikt voor eenvoudig operationeel beleid, dat gebaseerd is op eenvoudige oorzaak-gevolg relaties.

### **3.1.2 Strategisch beleid**

In dit onderzoek wordt echter getracht een strategisch beleidsstuk te evalueren. Strategisch beleid, door Mastop en Faludi (1993) strategisch indicatief beleid genoemd, kan als volgt worden gedefinieerd; ‘...vormen van langere termijn beleid, die een niet (juridisch-) bindende, maar kaderstellende functie hebben voor operationele beleidsinspanningen’ (Mastop en Faludi, 1993, p. 72). Voorbeelden van strategisch beleid zijn de nationale nota’s ruimtelijke ordening in Nederland en de structuurvisies, zoals de structuurvisie voor de snelwegomgeving.

Strategisch beleid is niet gericht op rechtstreekse beïnvloeding van de ruimtelijke organisatie, maar op het beïnvloeden van nageschakelde besluitvorming (de Lange, 1995). Nageschakelde besluitvorming ‘betreft alle besluitvormingsprocessen, die in de tijd volgen op de formulering van het initiële beleid, waarin dit –initiële- beleid formeel een rol zou moeten spelen, feitelijk een rol speelt of ten doel heeft een rol te spelen’ (de Lange, 1995, p. 38).

Strategisch beleid is veel complexer dan operationeel beleid en heeft betrekking op een langere tijdshorizon. Dit zorgt voor een veel grotere onzekerheid. Het mogelijke directe causale verband tussen beleid en effecten in de ruimtelijke organisatie valt voor strategisch beleid dan ook niet te handhaven (Bukkkems, 1989; de Lange, 1995). Op strategische beleidsvormen volgen eerst besluiten, voordat er invloed wordt uitgeoefend op de ruimtelijke organisatie (Kerstens, 1994). Deze besluiten vormen dan ook het object van planning bij strategisch beleid, zo betogen Mastop en Faludi (1993). Zij leggen uit dat gewoonlijk ‘de maatschappij’, ‘maatschappelijke ontwikkelingen’ of ‘maatschappelijke problemen’ als object van planning worden gezien. Bij strategisch beleid gaat het echter om de competentie van de plannende actor om ten aanzien van deze genoemde zaken handelend op te treden. Zo ontstaat het planningsobject, dat gedefinieerd kan worden als ‘de verzameling mogelijke besluiten en handelingen’ (Mastop en Faludi, 1993, p. 76). Dit dient onderscheiden te worden van het materiële object van planning, de maatschappelijke problematiek. Het doel-middel schema (figuur 3.1) dient voor strategisch beleid dan ook aangevuld te worden met het planningsobject. In figuur 3.2 is te zien hoe het schema er dan uit komt te zien.



*Figuur 3.2: Onderscheid planningsobject en materieel object. Bron: Mastop en Faludi (1993)*

De toevoeging van het planningsobject zorgt ervoor dat evaluatiecriteria als doelbereiking en effectiviteit niet goed toe te passen zijn bij het evalueren van strategisch beleid (Mastop en Faludi, 1993). De effecten van het beleid worden dan namelijk afgemeten aan het verkeerde object, namelijk het materiële. Voor het evalueren van strategische plannen wordt dan ook een nieuw evaluatiecriterium geïntroduceerd; doorwerking (Bukkems, 1989; Coenen, 1998; de Lange, 1995; Kerstens, 1994; Korthals Altes 1995; Herweijer et al. 1990; Mastop en Faludi, 1993; enz.). In de volgende paragraaf wordt dit begrip nader toegelicht.

## 3.2 Doorwerking gedefinieerd

De auteurs die tot nu toe aangehaald zijn, houden er veelal sterk vergelijkbare definities van doorwerking op na. Hier worden twee definities geciteerd en verder toegelicht. Op het eerste gezicht lijken de definities sterk op elkaar, toch valt er over de verschillen nog enige discussie te voeren. Bukkems (1989, p.29) definieert doorwerking als volgt; 'van de doorwerking van een (ruimtelijk) plan, en van op dat plan gestoeld beleid, is sprake als het plan een dusdanige invloed uitoefent op actoren in het bestuursnetwerk dat het richtinggevend wordt, in positieve zin, voor de dagelijkse beleidsvoering van deze actoren.' Mastop en Faludi (1993, p.78) stellen het iets anders: 'van doorwerking van plan- of beleidsuitspraken is sprake, indien die uitspraken een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van besluitvormingsprocessen van door de planmaker geadresseerde actoren (inclusief de planmaker zelf) dan wel zich geadresseerd voelende actoren, om het even of de resultaten daarvan corresponderen met de onderzochte uitspraken of niet.'

De 'actoren in het bestuursnetwerk' van Bukkems (1989) en de 'door de planmaker geadresseerde actoren (inclusief de planmaker zelf) dan wel zich geadresseerd voelende actoren' van Mastop en Faludi (1993) kunnen gezien worden als de nageschakelde besluitvorming. In beide gevallen heeft doorwerking te maken met de rol van strategisch beleid als kader voor nageschakelde beleidsvorming. De inhoud van die rol wordt echter verschillend gezien.

### 3.2.1 Richtinggevendheid en bruikbaarheid

In de definitie van Bukkems dient het initiële beleid richtinggevend te zijn voor de nageschakelde besluitvorming. Richtinggevendheid wil zeggen dat de uitkomsten van de nageschakelde besluitvorming min of meer in lijn zijn met het initiële beleid. Ook Herweijer et al.(1990) laten blijken dat zij dit noodzakelijk achten voor doorwerking. De drie minimale eisen voor doorwerking zijn volgens hem namelijk;

- bekendheid van de beleidsmaker (nageschakelde besluitvorming) met de inhoud van het initiële beleid;
- het in overweging nemen van het initiële beleid door de beleidsmaker;
- het instemmen met het initiële beleid door de beleidsmaker.

De laatste eis maakt duidelijk dat er dus pas sprake is van doorwerking als de uitkomsten van de nageschakelde besluitvorming in lijn zijn met het initiële beleid.

In de definitie van Mastop en Faludi is er al sprake van doorwerking, als het initiële beleid deel uit maakt van het nageschakelde besluitvormingsproces. Bij deze definitie is er dus ook sprake van doorwerking als er uiteindelijk besloten wordt om het initiële beleid niet te volgen, zolang dit initiële beleid maar meegenomen is in die beslissing. In feite hoeft er dus alleen voldaan te worden aan de eerste twee minimale eisen van Herweijer et al. (1990). Deze laatste opvatting van doorwerking wordt ook wel getypeerd met het begrip bruikbaarheid. Volgens de aanhangers van deze opvatting gaat het erom dat strategisch beleid bruikbaar is voor de nageschakelde besluitvorming. Een strategisch plan is bruikbaar door het aanleveren van essentiële informatie, bijvoorbeeld met betrekking tot probleemdefiniëring en/of oplossingsrichtingen, op basis waarvan nageschakelde besluitvorming betere afwegingen kan maken voor een uiteindelijke

beslissing (de Lange, 1995). Het gaat dus om een bijdrage aan de verhoging van de kwaliteit van de afwegingen en beslissingen van nageschakelde beleidsactoren.

De Lange (1995) geeft aan dat de opvattingen over richtinggevendheid en bruikbaarheid van elkaar verschillen, maar dicht bij elkaar liggen dan op voorhand lijkt. Ze beredeneert dat bruikbaarheid van strategisch beleid voor nageschakelde beleidsactoren een voorwaarde is voor feitelijk gebruik van deze beleidsconcepten. Feitelijk gebruik is vervolgens weer een voorwaarde voor het richting geven aan de nageschakelde besluitvorming.

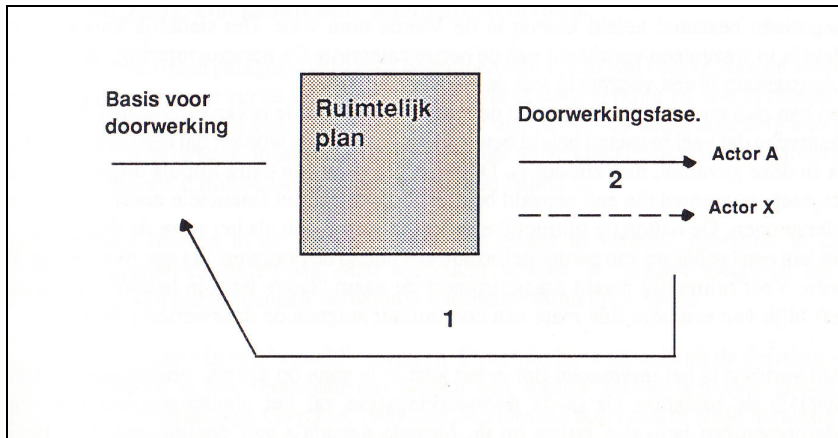
### **3.2.2 Horizontale en verticale doorwerking**

In de aangehaalde definities van doorwerking komt naar voren dat doorwerking van toepassing is op alle geadresseerde actoren in het bestuursnetwerk. De verhouding tussen de planmaker en de aangesproken actor kan van verschillende aard zijn. Als doorwerking plaatsvindt binnen een bepaalde bestuurslaag, is er sprake van horizontale doorwerking (Spit en Zoete, 2005). Plannen van het ministerie van VROM kunnen bijvoorbeeld doorwerken in andere plannen van dit ministerie, maar ook in plannen van andere departementen op rijksniveau. Als doorwerking plaatsvindt richting andere bestuurslagen, is er sprake van verticale doorwerking (Spit en Zoete, 2005). In Nederland gaat het hier vooral om rijksbeleid dat doorwerkt naar provincies en gemeenten.

### **3.2.3 De basis voor doorwerking**

Tot nu toe werd doorwerking behandeld als een proces dat start vanaf het moment dat een strategisch plan in werking treedt. In de totstandkomingsfase van een strategisch plan wordt echter al de basis gelegd voor doorwerking, zo geeft Bukkems (1989) aan. Bukkems onderscheidt dan ook de 'basis van doorwerking' als fase en de doorwerkingsfase zelf.

In deze basisfase vinden een tweetal communicatieprocessen plaats (Bukkems, 1989). In het eerste proces zoeken de opstellers van een plan contact met de actoren die aangesproken gaan worden (doelgroepen) door het plan. De opstellers verdiepen zich in de probleempceptie van de doelgroepen. Voor mogelijke problemen wordt vervolgens een oplossings- of beleidskader opgesteld. De doelgroepen zullen door de planmakers overtuigd moeten worden om gebruik te gaan maken van hun plan. Het tweede proces werkt precies andersom, de toekomstige gebruikers proberen hun eigen voorstellen in het plan van de planmaker te krijgen. Dit proces wordt weergegeven in figuur 3.3. Actoren hebben hier om meerdere redenen belang bij. Volgens Bukkems (1989) proberen lagere overheden vooral zo financiële middelen los te krijgen. Aan de uitvoering van een strategisch plan zijn immers vaak financiële instrumenten verbonden. Als de voorstellen van een actor (lijn 1 in figuur 3.3) in het strategische plan terecht komen, zal de doorwerking van dat plan naar die actor geen problemen op leveren (lijn 2, figuur 3.3), aldus Bukkems (1989). Het tweede communicatieproces betreft overigens lang niet altijd volledig nieuw beleid. Regelmatig wordt bestaande praktijken ook via deze weg in een (nationaal) strategisch plan vastgelegd en gelegitimeerd (Bukkems, 1989; de Lange, 1995).



*Figuur 3.3: De doorwerkingsfase en de basisfase. Bron: Bukkems (1989)*

De Lange (1995) geeft aan dat het voortraject van doorwerking bepalend is voor de gebeurtenissen in de doorwerkingsfase. Het heeft de relatie tussen actoren mogelijk veranderd en bepaald hoe actoren bijvoorbeeld wat betreft deskundigheid, houdingen en machtsposities naar elkaar kijken. Overigens is het wel zo dat deze actoren vaak al een relatie met elkaar hadden, voordat de planvoorbereiding van start ging (de Lange, 1995).

### **3.3 Onderzoek naar doorwerking**

#### **3.3.1 Planuitspraken**

In de definitie van doorwerking van Mastop en Faludi (1993, zie ook paragraaf 3.2) komt naar voren dat doorwerking betrekking heeft op plan- of beleidsuitspraken. Het gaat dus niet zo zeer om het gehele strategische plan, maar om de individuele plan en beleidsuitspraken in dit plan. Deze uitspraken zijn dan ook de analyse-eenheden binnen het onderzoek naar doorwerking (Mastop en Faludi, 1993; de Lange, 1995). In strategische plannen zijn vele en diverse uitspraken te vinden, ze zijn volgens Mastop en Faludi (1993) te onderscheiden in de volgende types;

- declaratieve uitspraken, dit zijn uitspraken die feitelijke situaties of het bestaande vigerende beleid beschrijven;
- anticipatoire uitspraken, deze duiden toekomstige situaties of beleidshandelingen aan;
- intentionele uitspraken, hierin wordt een intentie uitgedrukt;
- operationele uitspraken, deze leggen concrete beleidshandelingen vast.

Combinaties van deze types zijn ook mogelijk, bovendien kunnen ze gericht zijn op verschillende doelgroepen (Mastop en Faludi, 1993; de Lange, 1995). Zo kunnen uitspraken in een nationaal strategisch plan horizontale doorwerking beogen, bijvoorbeeld naar andere sectoren, maar ook verticale doorwerking naar provincies of gemeenten. Declaratieve uitspraken komen niet voor evaluatie in aanmerking, de overige drie typen uitspraken wel (Mastop en Faludi, 1993).

De indeling naar typen uitspraken van Mastop en Faludi (1993) lijkt niet erg bruikbaar. Zo lijkt er een grote overlap te zijn tussen anticipatoire uitspraken en intentionele uitspraken, dit geldt ook voor anticipatoire en operationele uitspraken.

De Lange (1995) suggereert dan ook een andere indeling van beleidsuitspraken voor evaluatie-onderzoek van strategische plannen. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen instrumentele uitspraken en uitspraken die melding maken van een inhoudelijk doel. Bij de laatste gaat het om de doelen en/of effecten die de planmaker voor ogen heeft. Instrumentele beleidsuitspraken staan ten dienste van de inhoudelijke beleidsuitspraken. Met instrumentele beleidsuitspraken probeert men sturing te geven aan instrumenten die bijdragen aan het verwezenlijken van doelen of het behalen van effecten.

#### **3.3.2 Performance en conformance**

Voor het onderzoek naar doorwerking wordt een analytisch onderscheid gemaakt tussen het proces en de beoordelingsmaatstaf (de Lange, 1995; Mastop en Faludi, 1993). Het begrip doorwerking kan zodoende op twee verschillende manieren gehanteerd worden.

1. 'Voor analyse van de nageschakelde besluitvorming of het proces van doorwerking.
2. Voor het meten van het uiteindelijke effect van dit proces van doorwerking, oftewel als maat van doorwerking' (de Lange, 1995, p. 37).

Beide stappen dienen gebruikt te worden bij het doen van onderzoek naar doorwerking. De tweede stap betreft een conformiteitsmeting, hierbij wordt gekeken of er overeenkomsten te vinden zijn tussen de uitspraken in het strategische plan en de geanalyseerde situatie. Als er overeenkomsten (conformiteit) gevonden zijn dient



vervolgens via het eerste geval bekeken te worden of dit toe te schrijven is aan het plan. Er wordt dan geanalyseerd hoe, via welke actoren en langs welke lijnen het beleid effect sorteert. Als er bij stap twee geen conformiteit is geconstateerd dient na te worden gegaan of het strategische plan voorafgaand aan de beslissing serieus is beoordeeld (Mastop en Faludi, 1993). Als het plan wel is gebruikt, maar niet richtinggevend, is er in dit onderzoek tenslotte ook sprake van doorwerking.

Deze twee stappen in het doorwerkingsonderzoek worden door Mastop en Faludi (1993) ook wel getypeerd als ‘...het onderscheid tussen een theoretisch principe van doorwerking (performance) en een methodisch principe van conformiteit (conformance)’ (P.81). Dit theoretisch principe draait om het idee dat conformiteit tussen het strategisch plan en de waarneembare werkelijkheid niet de ultieme maatstaf is om doorwerking vast te stellen. Voor empirisch onderzoek naar doorwerking is het methodische principe van conformiteit echter wel nodig, om de mate van doorwerking te kunnen bepalen.

### **3.3.3 Soorten conformiteit**

Voor het bepalen van de conformiteit kunnen ‘traditionele’ evaluatiemethoden gebruikt worden (Mastop en Faludi, 1993), vergelijkbaar met het evaluatieonderzoek dat geschikt is voor operationele plannen (zie paragraaf 3.1). Er kunnen drie vormen van conformiteit onderscheiden worden; plan- of beleidsconformiteit (ook wel formele conformiteit genoemd), gedragsconformiteit en finale conformiteit (de Lange, 1995; Mastop en Faludi, 1993; Spit en Zoete, 2005). Deze drie vormen van conformiteit volgen elkaar in theorie op (de Lange, 1995).

Plan- of beleidsconformiteit wil zeggen dat beleidsuitspraken in de beleidsstukken van aangesproken actoren in overeenstemming zijn met de initiële beleidsuitspraken (de Lange, 1995). Als in een provinciaal structuurplan bijvoorbeeld uitspraken te vinden zijn, die te herleiden zijn op een landelijk strategisch beleidsplan, dan is er sprake van deze vorm van conformiteit. Mastop en Faludi (1993) en Spit en Zoete (2005) noemen plan- of beleidsconformiteit, formele conformiteit. De Lange (1995) deelt plan- of beleidsconformiteit op in formele en materiële conformiteit. Formele conformiteit wil dan zeggen dat de nageschakelde beleidsactoren in hun plannen dezelfde beleidsformuleringen en terminologie gebruiken als in het initiële strategische plan. Bij materiële conformiteit draait het alleen om de inhoudelijke strekking van het initiële beleid.

Gedragconformiteit draait om het handelen van de actoren die worden aangesproken door het initiële plan. Als zij conform de uitspraken in het initiële plan handelen is er sprake van gedragsconformiteit (Mastop en Faludi, 1993; de Lange, 1995). Handelen naar het initiële beleid wil zeggen dat het initiële beleid wordt meegewogen bij het maken van beleidskeuzes (Spit en Zoete, 2005). Zoals eerder aangegeven, hoeft het initiële beleid hierbij niet per se richtinggevend te zijn. In theorie volgt deze vorm van conformiteit op plan- of beleidsconformiteit. Eerst worden het beleid in eigen plannen vastgelegd, om vervolgens hiernaar te handelen. In de praktijk kan er echter ook sprake zijn van gedragsconformiteit, terwijl er nog geen sprake is van plan- of beleidsconformiteit (de Lange, 1995).

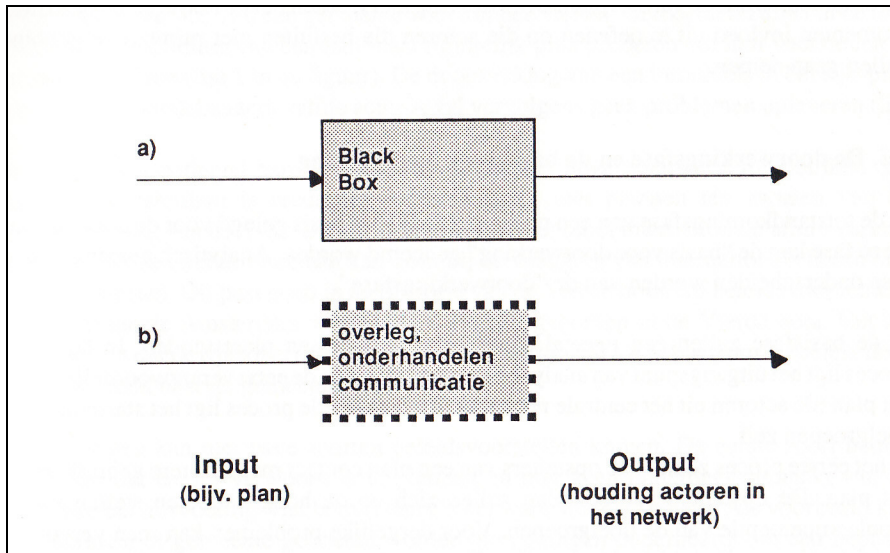
Uiteindelijk worden ruimtelijke plannen gemaakt om de inrichting van de ruimte te beïnvloeden. Als de veranderingen in de inrichting van de ruimte conform de oorspronkelijke intenties en doeleinden van het initiële beleid zijn, dan is er sprake van finale conformiteit, ofwel doelbereiking (de Lange, 1995; Mastop en Faludi, 1993; Spit en Zoete, 2005). Het gaat hier dus om de invloed op het materiële object van planning, deze vorm van conformiteit gaat een stap verder dan de andere twee vormen, die zich richten op het planningsobject. De Lange (1995) geeft aan dat finale conformiteit niet automatisch volgt op gedragsconformiteit. Er zijn tenslotte vele actoren die invloed hebben op de ruimtelijke organisatie.

De uitslag van een conformiteitsmeting valt over het algemeen niet uit te drukken in volledig conform of volledig non-conform. Er is sprake van een glijdende schaal, waarvan volledige conformiteit en volledige non-conformiteit de uiteinden zijn (de Lange, 1995).

### **3.3.4 Besluitvormingsanalyse**

Doorwerkingsanalyse is in essentie de analyse van besluitvormingsprocessen. Als voorwerk wordt een conformiteitsmeting gedaan. Dit maakt dat de besluitvormingsanalyse scherper en gericht plaats kan vinden als bekend is waar de besluitvorming toe heeft geleid (de Lange, 1995). Al eerder werd aangegeven dat bij de analyse van doorwerking een onderscheid gemaakt wordt tussen een methodisch principe van conformiteit en een theoretisch principe van doorwerking. In deze paragraaf draait het om het laatste principe, tevens de laatste stap in het onderzoek naar doorwerking. Deze laatste stap volgt dus op het uiteenleggen van het strategische plan in beleidsuitspraken en een conformiteitsmeting.

Bij deze besluitvormingsanalyse draait het om de vragen of non-conformiteit voort is gekomen uit een beargumenteerde afwijking van het initiële beleid, of dat het initiële beleid helemaal niet gebruikt is. Als er sprake is van conformiteit, dan dient bekeken te worden of het initiële beleid hieraan heeft bijgedragen. De besluitvormingsanalyse is erop gericht de 'black box' te openen (zie figuur 3.4). Bij figuur 3.4 moet overigens wel aangetekend worden dat hier een te beperkte definitie van de output wordt gegeven. Bukkems (1989) ziet in dit figuur de houding van actoren in het netwerk als output van het doorwerkingsproces. Eerder in dit hoofdstuk werd echter aangegeven dat doorwerking zowel kan leiden tot gedragsconformiteit (houding actoren) als tot plan- of beleidsconformiteit en finale conformiteit.



*Figuur 3.4: Inhoud en plaats van de black box. Bron: Bukkems (1989)*

Er wordt in de besluitvormingsanalyse bekeken hoe, via welke actoren en langs welke lijnen het initiële beleid effect sorteert (Mastop en Faludi, 1993). Dit gebeurt vanuit een netwerkperspectief (de Lange, 1995; Kerstens, 1994). De aandacht wordt hierbij gericht op de actoren en de verdeling van ambities en middelen over deze actoren. Deze verdeling van ambities en middelen leidt tot wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. Dit zorgt ervoor dat relaties tussen betrokken actoren in het netwerk worden geactiveerd (de Lange, 1995). Meer concreet noemt Kerstens (1994) een aantal factoren die van invloed zijn op het gebruik van beleid. Hij noemt karakteristieken van het netwerk (relaties en verhoudingen tussen actoren), kwaliteiten van het beleid, ondersteunende strategieën van het beleid (middelen/instrumenten), het bruikbaarheidsoordeel van aangesproken actoren en conditionerende gebeurtenissen in het voortraject. Laatst genoemde factor kwam al aan bod in subparagraaf 3.2.3, waarin werd geconcludeerd dat deze fase bepalend is voor de relaties tussen actoren.

### **3.4 Onderzoeksopzet doorwerking**

Op basis van het hierboven geschetste theoretisch kader kan een onderzoeksopzet voor het evalueren van een strategisch plan worden geformuleerd. Zoals betoogd, gaat het dan om een onderzoek naar doorwerking. De onderzoeksvragen van dit onderzoek maken dat niet alle zaken die genoemd worden in het theoretisch kader ook daadwerkelijk onderzocht hoeven te worden.

Dit onderzoek richt zich op de doorwerking van de structuurvisie voor de snelwegomgeving, naar de provincies. Het gaat om de relatie tussen het rijk en de provincies, er is dus sprake van een onderzoek naar verticale doorwerking. Horizontale doorwerking blijft in dit onderzoek dus buiten beschouwing.

De structuurvisie voor de snelwegomgeving is middels een kabinetsbesluit in 2008 vastgesteld en in april 2009 door de tweede kamer behandeld (Tweede kamer, 2009). Het is dus zeer waarschijnlijk dat dit strategische plan nog geen invloed heeft gehad op de daadwerkelijke ruimtelijke inrichting. Dit betekent dat bij het doen van de conformiteitsmeting, finale conformiteit buiten beschouwing kan worden gelaten. Verondersteld wordt dat er al wel enige doorwerking heeft plaatsgevonden naar provinciale plannen, waarmee de kans op gedragsconformiteit ook toeneemt.

Op basis van de onderzoeksopzetten voor doorwerking beschreven door Mastop en Faludi (1993), Kerstens (1994) en de Lange (1995) wordt hier een opzet gepresenteerd voor dit onderzoek. Achtereenvolgens worden de volgende stappen gevolgd:

1. Beleidsreconstructie
2. Conformiteitsmeting
3. Besluitvormingsanalyse

#### **3.4.1 Stap 1: beleidsreconstructie**

Zoals aangegeven in subparagraaf 3.3.1 zijn binnen het doorwerkingsonderzoek de uitspraken in het strategisch plan de analyse-eenheden (Mastop en Faludi, 1993; de Lange, 1995). In dit onderzoek komt de doorwerking van rijksbeleid naar provincies aan de orde. Het is dus zaak om de uitspraken die op provincies gericht zijn in het plan op te sporen. Vervolgens kan per uitspraak bekeken worden om wat voor soort uitspraak het gaat. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen instrumentele en inhoudelijke uitspraken (de Lange, 1995). Er wordt gekozen voor de indeling van de Lange, omdat deze makkelijker te hanteren is dan de indeling van Mastop en Faludi (1993) naar declaratieve, anticipatoire, intentionele en operationele uitspraken. Bij deze indeling is vooral het onderscheid tussen anticipatoire en intentionele uitspraken erg vaag. Deze beide soorten vallen onder het type inhoudelijke uitspraak van de Lange (1995).

Naast het indelen naar typen uitspraken kan het ook van belang zijn om uitspraken van het initiële beleid te interpreteren. Strategische planuitspraken zijn volgens de Lange (1995) vaak abstract en multi-interpretabel voor concrete situaties. De onderzoeker moet proberen deze uitspraken te vertalen naar uitspraken die duidelijkheid verschaffen naar de verwachtingen ten aanzien van de voor het onderzoek geselecteerde nageschakelde

besluitvorming. Uiteindelijk moet van elke planuitspraak dus duidelijk zijn wat deze uitspraak concreet betekent voor de provincies.

Voor deze stap in het onderzoek wordt de structuurvisie voor de snelwegomgeving ontleed in uitspraken die relevant zijn voor de provincies. Eventueel worden de uitspraken ook geïnterpreteerd om ze concreet te maken voor de handelingen die van de provincies worden verwacht.

### **3.4.2 Stap 2: conformiteitsmeting**

Conformiteit kan opgedeeld worden in drie soorten, te weten; plan- of beleidsconformiteit, gedragsconformiteit en finale conformiteit (zie subparagraaf 3.3.3). De laatste soort komt in dit onderzoek niet aan de orde. Zoals eerder aangegeven, wordt de kans dat er sprake is van deze vorm zeer klein geacht. De andere twee soorten kunnen wel onderzocht worden. Als eerste komt plan- of beleidsconformiteit aan bod. Bij een meting van deze soort conformiteit wordt bekeken in hoeverre uitspraken in beleidsstukken van nageschakelde actoren in overeenstemming is met de (door de onderzoeker geïnterpreteerde) uitspraken van het initiële beleid (de Lange, 1995). Voor de meting van plan- of beleidsconformiteit is reconstructie van het nageschakelde plan ook noodzakelijk (de Lange, 1995).

De tweede vorm van conformiteit, die in dit onderzoek aan bod komt, is gedragsconformiteit. Het draait hier om de vraag of aangesproken actoren handelen conform het initiële beleid. Ook als nageschakelde beleidsactoren het initiële beleid al hebben verwerkt in hun plannen, is het de vraag of er naar de eigen plannen gehandeld wordt. Een eerst vereiste voor gedragsconformiteit is bekendheid met het initiële beleid. Gedragsconformiteit zal onderzocht worden door middel van interviews met medewerkers van verschillende provincies. Er lijkt behoorlijke overlap te zijn met het analyseren van de besluitvorming.

### **3.4.3 Stap 3: besluitvormingsanalyse**

Bij een besluitvormingsanalyse draait het om de vragen of non-conformiteit voort is gekomen uit een beargumenteerde afwijking van het initiële beleid, of dat het initiële beleid helemaal niet gebruikt is. Als er sprake is van conformiteit, dan dient bekeken te worden of het initiële beleid hieraan heeft bijgedragen (de Lange, 1995). Dit gebeurt door te bekijken hoe, via welke actoren en langs welke lijnen het initiële beleid effect sorteert (Mastop en Faludi, 1993).

Een aantal factoren die van invloed zijn op het uiteindelijke gebruik van het initiële beleid dient bestudeerd te worden (Kerstens, 1994). Op deze manier wordt het proces ontleed en wordt duidelijk wat de redenen zijn voor conformiteit of non-conformiteit. De factoren zijn achtereenvolgens: conditionerende gebeurtenissen in het voortraject, ondersteunende strategieën van het beleid (middelen/instrumenten) en het bruikbaarheidsoordeel van aangesproken actoren. In subparagraaf 3.3.4 wordt in de opsomming van factoren, gebaseerd op Kerstens (1994) ook nog 'kwaliteit van het initiële beleid' en 'karakteristieken van het netwerk' genoemd. De eerstgenoemde factor is echter vaag en lijkt bepaald te worden door alle andere factoren. De tweede factor is

zeer lastig te onderzoeken, het gaat hier om onderlinge relaties tussen actoren. Om dit in beeld te krijgen, zouden alle betrokken actoren geïnterviewd moeten worden. Dat is voor dit onderzoek onhaalbaar. Om deze redenen worden deze factoren niet meegenomen in de besluitvormingsanalyse van dit onderzoek. Er wordt dus wel gekeken naar het voortraject, ondersteunende strategieën van het beleid en het bruikbaarheidsoordeel van aangesproken actoren. Dit gebeurt met behulp van interviews met medewerkers van verschillende provincies.

#### **3.4.4 Keuze provincies**

Het uitvoeren van de conformiteitsmeting en de besluitvormingsanalyse is een omvangrijke klus. Gezien de beperking wat betreft tijd is het onmogelijk om dit voor alle provincies te doen. Daarom richt dit onderzoek zich op een viertal provincies; Groningen, Noord-Holland, Overijssel en Zuid-Holland. Deze provincies zijn niet zonder reden uitgekozen. Van al deze provincies is al bekend dat er enige ontwikkelingen zijn naar aanleiding van de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Dit maakt deze provincies interessant voor verder onderzoek.

Noord-Holland en Zuid-Holland liggen beide in de Randstad, waar de verrommeling veel meer speelt dan in veel andere delen van Nederland. Bovendien zijn in beide provincies verscheidene Nationale Snelwegpanorama's aangewezen. Van Zuid-Holland is al bekend dat de Nationale Snelwegpanorama's deel uitmaken van de ontwerp-structuurvisie van deze provincie (Provincie Zuid-Holland, 2009a). Bovendien heeft Zuid-Holland een aantal openbaar vervoerpanorama's aangewezen. Ook voor Noord-Holland wordt de verwachting uitgesproken dat de Nationale Snelwegpanorama's deel uit gaan maken van de provinciale structuurvisie (Metropoolregio Amsterdam, 2009).

Overijssel maakt deel uit van de selectie, omdat hier al de nodige aandacht is voor de snelwegomgeving (VROM, 2008). Dit gebeurt onder andere vanuit het programma voor de A1-zone. In Overijssel ligt bovendien een gedeelte van een Nationaal Snelwegpanorama. Dit is ook in Groningen het geval. Bovendien is er vanuit het Provinciaal Omgevingsplan (Provincie Groningen, 2009a) en de provinciale verordening (Provincie Groningen, 2009b) aandacht voor dit Nationale Snelwegpanorama.

Van de overige provincies wordt vermoed dat er nog vrijwel niets met de structuurvisie voor de snelwegomgeving is gedaan. Drenthe, Gelderland en Limburg hebben dit bevestigd. Een uitzondering is Zeeland. Deze provincie heeft in 2007 al het document 'Vensters op Zeeland' uitgebracht. Dit is een routeontwerp voor de A58 en de N62, waarin nadrukkelijk aandacht is voor het uitzicht op het open landschap. Zeeland is vanwege praktische redenen echter buiten dit onderzoek gehouden.

## 4 Beleidsreconstructie

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het initiële beleid gereconstrueerd, dat wil zeggen dat alle uitspraken uit de structuurvisie voor de snelwegomgeving ‘Zicht op mooi Nederland’ (VROM, 2008), die betrekking hebben op de provincies, worden geanalyseerd. In bijlage 1 zijn al deze uitspraken genummerd te vinden. In dit hoofdstuk wordt regelmatig naar deze uitspraken verwezen, hierbij wordt het nummer van de betreffende uitspraak in de bijlage genoemd. In de eerder beschreven onderzoeksopzet kwam naar voren dat de beleidsuitspraken onderverdeeld kunnen worden in inhoudelijke en instrumentele uitspraken. Inhoudelijke uitspraken gaan over de doelen en/of effecten die de planmaker voor ogen heeft. Instrumentele uitspraken staan ten dienste van de inhoudelijke uitspraken.

In bijlage 1 is per uitspraak aangegeven of deze inhoudelijk of instrumenteel is. Dit lijkt een simpel onderscheid te zijn, maar in de praktijk levert dit onderscheid nog al eens problemen op. Vele uitspraken vallen namelijk onder beide categorieën. Een voorbeeld: het centrale doel van de structuurvisie voor de snelwegomgeving (VROM, 2008) wordt als volgt verwoord; ‘doel van de structuurvisie is om de ruimtelijke kwaliteit van de snelwegomgeving te verbeteren en herkenbare en kenmerkende landschapskwaliteiten in de snelwegomgeving veilig te stellen, onder meer door negen Nationale Snelwegpanorama’s te selecteren’ (2). Het gaat hier duidelijk om een inhoudelijke uitspraak. Het gedeelte over de Nationale Snelwegpanorama’s duidt echter op een instrument, deze panorama’s dragen tenslotte bij aan het verwezenlijken van het doel van de structuurvisie. Bij een uitspraak over deze Nationale Snelwegpanorama’s blijkt echter dat voor dit instrument ook weer een doel is geformuleerd; ‘algemeen gesteld is de opgave voor de Nationale Snelwegpanorama’s om de gebiedskwaliteiten te behouden en te versterken, evenals de zichtbaarheid en herkenbaarheid hiervan vanaf de snelweg’ (24). Hiermee is de laatste uitspraak zowel een inhoudelijke als een instrumentele uitspraak. Aan de ene kant wordt een doel verwoord, aan de andere kant wordt een instrument omschreven dat bijdraagt aan het centrale doel van de structuurvisie voor de snelwegomgeving.

De indeling naar inhoudelijke en instrumentele uitspraken geeft dus niet direct inzicht in de zaken die van de provincies verwacht worden. In dit hoofdstuk wordt er daarom voor gekozen een indeling te hanteren die direct aansluit bij de opzet van de structuurvisie voor de snelwegomgeving (VROM, 2008). Hierin is het onderscheid tussen inhoudelijke en instrumentele uitspraken van ondergeschikt belang. Uit bijlage 1 wordt duidelijk dat de provincies via twee belangrijke instrumenten bij kunnen dragen aan de centrale doelstelling van de structuurvisie voor de snelwegomgeving (VROM, 2008). Er wordt van de provincies verwacht dat ze het beleid ten aanzien van Nationale Snelwegpanorama’s verder uitwerken en dat ze eigen beleid voor de snelwegomgeving ontwikkelen. Deze twee instrumenten worden weer ondersteund door allerlei andere subdoelen en instrumenten. In paragraaf 4.2 wordt aangegeven wat er precies van de

provincies verwacht wordt bij het uitwerken van de Nationale Snelwegpanorama's, ook komt aan bod welke instrumenten de provincies hierbij ten dienste staan. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 uiteen gezet welke doelen en instrumenten verbonden zijn aan het maken van eigen beleid voor de snelwegomgeving. In beide paragrafen wordt getracht vage en multi-interpretabele uitspraken te concretiseren voor de provincies. Uiteindelijk worden in paragraaf 4.4 de uitspraken zo kort en duidelijk mogelijk geformuleerd. Hiermee zijn ze geschikt gemaakt als analyse-eenheden voor het verdere onderzoek.

## 4.2 Nationale snelwegpanorama's

### 4.2.1 Opgave

Het rijk heeft in de structuurvisie voor de snelwegomgeving negen Nationale Snelwegpanorama's geselecteerd. De ligging van deze panorama's wordt omschreven in de uitspraken 28 tot en met 36. Op kaart 4.1 wordt globaal aangegeven waar de Nationale Snelwegpanorama's gelegen zijn.



Kaart 4.1: Nationale Snelwegpanorama's. Bron: VROM (2008)



De opgave voor deze Nationale Snelwegpanorama's wordt als volgt geformuleerd: 'Algemeen gesteld is de opgave voor de Nationale Snelwegpanorama's om de gebiedskwaliteiten te behouden en te versterken, evenals de zichtbaarheid en herkenbaarheid hiervan vanaf de snelweg. Van belang zijn maat, schaal en contrasten binnen het panorama. Daar waar de stedelijke dynamiek het landschap beïnvloed is een hoogwaardige aanpak nodig. Een landschap waarin geïnvesteerd wordt en dat duurzaam wordt beheerd (24)'. Provincies geven vorm aan de uitwerking van de negen Nationale Snelwegpanorama's (37). Zij krijgen hierbij eigen beleidsruimte en dienen rekening te houden met de beleidsuitgangspunten in de nationale structuurvisie voor de snelwegomgeving en de Nota Ruimte.

#### **4.2.2 Subdoelen en instrumenten**

De zojuist geformuleerde opgave voor de negen Nationale Snelwegpanorama's maakt niet precies duidelijk wat er van de provincies verwacht wordt. Er is echter een aantal uitspraken die betrekking hebben op subdoelen en instrumenten. Onderstaand volgt een opsomming van deze uitspraken, waar de provincies rekening mee moet houden, bij het uitwerken van het beleid voor de Nationale Snelwegpanorama's.

- Voor de Nationale Landschappen hebben de provincies structuurvisies en uitvoeringsprogramma's opgesteld (23). De bedoeling is dat het beleid voor de Nationale Snelwegpanorama's hier onderdeel van uit gaan maken (26, 37). De toevoeging aan het beleid voor Nationale Landschappen is dat de zichtbaarheid op de kernkwaliteiten van gebieden vanaf de snelweg behouden blijft (26, 37). Hierbij wordt gebruik gemaakt van het 'ja, mits-regime' (toelichting in subparagraaf 2.4.2).
- Provincies dienen gebiedsspecifieke kwaliteiten die zichtbaar zijn vanaf de snelweg (en gelegen in een Nationaal Snelwegpanorama) te lokaliseren en beschrijven (26). Dit is al gebeurd bij de gebiedsgerichte workshops in 2008 (de Jonge et al., 2008).
- Provincies dienen de doorwerking naar gemeentelijke bestemmingsplannen vast te leggen. Dit kan doormiddel van een provinciale verordening of op een andere wijze (26).
- Als er in Nationale Snelwegpanorama's zaken worden gepland die niet voldoen aan het 'ja, mits-regime', bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van reële alternatieven of redenen van groot openbaar belang, dan moet extra aandacht worden gegeven aan inpassings-, ontwerp- en vormgevingskwaliteit, waarbij bijvoorbeeld rekening wordt gehouden met de zichtlijnen vanaf de snelweg (27).
- De provincies dienen afspraken te maken met gemeenten over de plaats en omvang van woningbouw en de ontwikkeling van bedrijvigheid in gebieden die zijn aangewezen als Nationaal Snelwegpanorama. Onder bedrijvigheid valt ook niet grondgebonden landbouw (zoals glastuinbouw) en intensieve veehouderij (22).

#### **4.2.3 Gebiedsopgaven**

Naast de bovenstaande vijf uitspraken, worden in uitspraak 25 (bijlage 1) nog een groot aantal gebiedsopgaven genoemd voor de Nationale Snelwegpanorama's. Deze opgaven dragen bij aan het behalen van de centrale doelstelling van de Nationale

Snelwegpanorama's (zie uitspraak 24). De opgaven zijn door provincies en gemeenten zelf aangedragen in gebiedsgerichte workshops (de Jonge et al., 2008). Ze zijn bovendien niet per se van toepassing op alle Nationale Snelwegpanorama's. Vanwege het gebiedsgerichte karakter van het beleid, wordt er per panorama bekeken welke opgaven aan de orde zijn. Hieronder volgt een opsomming van alle mogelijke opgaven (25);

- realiseren en behouden van een vitaal agrarisch landschap;
- tegengaan van verrommeling en lokaal soms sanering;
- landschapsontwikkeling gekoppeld aan de dragende structuren en bijzondere kenmerken van het gebied, veelal een combinatie van natuur-, recreatie- en waterbeheer;
- aandacht voor de entrees van de snelwegpanorama's en voor overgangsgebieden van stad en land waar een sluipende verrommeling dreigt. Hierbij kan het nodig zijn om een geleidelijke overgang te creëren, dan wel een harde, contrastrijke rand;
- aandacht voor de maat en schaal van lintbebouwing evenals voor doorzichten naar achterliggend landschap;
- herstel van zichtlijnen en creëren van uitzichtpunten. Zichtbaarheid kan bijvoorbeeld worden verminderd door bebouwing, maar ook door andere elementen zoals windturbines, reclamezuilen of beplanting;
- (her)inrichting van de snelweg en directe omgeving en zorgen voor een rustig wegbeeld, met een minimum aan 'wegmeubilair' (portalen, vangrail, borden etc.) en zichtbelemmerende bermbeplanting;
- opheffen van de barrièrewerking ('ontsnippering') van de snelweg met het oog op de ontwikkeling van recreatie en natuur, veelal gekoppeld aan waterlopen en historische ontginningsstructuren;
- zorgen voor toegang vanaf de snelweg tot de gebieden met transferia;

Deze opgaven zijn niet erg concreet en laten beleidsruimte voor de provincies. De eerste drie opgaven hebben vooral betrekking op het type ruimtegebruik dat in de Nationale Snelwegpanorama's als gewenst wordt beschouwd. Kort samengevat lijkt extensief ruimtegebruik, zoals natuur, recreatie en landbouw het meest gewenst. Verrommeling is ongewenst. Hiermee wordt bedoeld dat het plaatsen van bijvoorbeeld kassen, opslagplaatsen, bedrijven die qua schaal niet passend geacht worden, GSM-masten, reclamemasten en –borden voorkomen moet worden. Als deze zaken er al zijn, dienen ze bij voorkeur gesaneerd te worden (de Jonge et al., 2008).

De vijf opgaven die daarna worden genoemd hebben vooral betrekking op de inrichting van een Nationaal Snelwegpanorama. Zo moet er aandacht besteed worden aan de entrees van snelwegpanorama's en de maat en schaal van lintbebouwing. Hoe de provincies dit invullen is aan henzelf. Uiteraard dient er aandacht besteed te worden aan zichtlijnen, dit sluit nauw aan bij de algemene opgave van de Nationale Snelwegpanorama's (24). Allerlei elementen die dicht bij de snelweg gelegen zijn, kunnen het zicht op grote gebieden belemmeren. Deze elementen dienen, waar mogelijk, verwijderd te worden. Hierdoor ontstaan zichtlijnen en uitzichtpunten. Het opheffen van de barrièrewerking van snelwegen zou concreet bijvoorbeeld de aanleg van wildviaducten kunnen betekenen.

De laatste opgave heeft vooral betrekking op transferia die toegang bieden tot het Nationale Landschap. Op deze manier kan een Nationaal Landschap simpel via de snelweg ontsloten worden (de Jonge et al., 2008).

#### **4.2.4 Gebiedsgerichte benadering**

Alle genoemde gebiedsopgaven hebben niet per se betrekking op elk snelwegpanorama. Uiteindelijk draait het erom dat er bij elk panorama een integrale gebiedsgerichte benadering wordt gebruikt (25). Aan de hand daarvan wordt bekeken welke opgaven voor het betreffende gebied van toepassing zijn. Wat een integrale gebiedsgerichte benadering precies inhoudt, komt in de structuurvisie voor de snelwegomgeving (VROM, 2008) niet naar voren. Hidding (2006) probeert deze benadering wel te definiëren. Volgens haar draait het vooral om de afbakening van het planningsgebied. Bij de gebiedsgerichte benadering wordt deze afbakening bepaald door het planningsvraagstuk en niet door bestuurlijke grenzen. Dit betekent dat in veel gevallen verschillende gemeenten en/of provincies met elkaar samen moeten werken. Ook samenwerking met andere actoren, zoals marktpartijen en belangengroepen, is belangrijk. Een omgevingsvraagstuk is bovendien vaak zo complex, dat een samenhangende aanpak vanuit verschillende beleidsterreinen gewenst is. Ook uitvoeringsgerichtheid is van groot belang en kan bereikt worden door partijen met uitvoeringscapaciteit of hindermacht vroeg bij het proces te betrekken. Daarnaast is het belangrijk dat er maatwerk geleverd wordt, voor verschillende gebieden bestaan tenslotte verschillende oplossingen.

Dit laatste punt zit al duidelijk in het beleid voor de snelwegomgeving verweven. Er worden door het rijk tenslotte geen algemene regels gegeven voor de invulling van een Nationaal Snelwegpanorama. De provincies dienen zelf de kwaliteiten van de panorama's te lokaliseren en te beschrijven, om vervolgens op basis van deze beschrijving een aantal opgaven uit te voeren (zie 4.2.2 en 4.2.3). Van de andere elementen van gebiedsgericht beleid, genoemd door Hidding (2006), is het minder duidelijk of hier ook aan voldaan wordt. Het gaat dan om de samenwerking tussen provincies en andere actoren in het plangebied. Zo kan gekeken worden of deze andere actoren (vroeg) bij het proces betrokken worden. Ook kan bekeken worden of het omgevingsvraagstuk vanuit verschillende beleidsterreinen wordt belicht. Deze elementen kunnen worden onderzocht, om te bekijken of provincies gebruik maken van een gebiedsgerichte aanpak.

#### **4.2.5 Ondersteuning door het rijk**

Het rijk biedt de provincies een instrumentarium dat nodig is om de Nationale Snelwegpanorama's te kunnen behouden (38). De provincies kunnen ondersteuning verwachten via een handreiking, die als een serie masterclasses wordt aangeboden (39). Ook kunnen provincies participeren in een interbestuurlijk expertteam, dat gericht is op gezamenlijke implementatie van beleidsambities ten aanzien van de snelwegomgeving (40). Verder kunnen de provincies voor advies ook terecht bij het College van Rijksadviseurs (41).

## 4.3 Provinciaal beleid voor de snelwegomgeving

### 4.3.1 Opgave

De Nationale Snelwegpanorama's vormen maar een heel klein gedeelte van alle uitzichten vanaf de snelwegen in Nederland. Het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit van de snelwegomgeving wordt verder neergelegd bij provincies en gemeenten. Omdat ruimtelijk beleid voor de snelwegomgeving de gemeentegrenzen overstijgt, wordt regie van de provincies verwacht (5). De provincies worden door het rijk gestimuleerd om een provinciale structuurvisie voor de snelwegomgeving op te stellen (13). Dit kan bijvoorbeeld een onderdeel zijn van de algemene provinciale structuurvisie. In deze provinciale structuurvisie voor de snelwegomgeving dient een integrale gebiedsgerichte aanpak (zie subparagraaf 4.2.4) beschreven te worden, waarbij samenhang bestaat tussen ruimtelijk beleid en wegontwerp (5, 6, 13). Bij ontwikkelingen in de snelwegomgeving dient de beleving en herkenbaarheid van bebouwing en het landschap, vanaf de snelweg, meegewogen te worden (6). Gezien de gebiedsgerichte benadering, wordt de provincies gevraagd ook samen te werken met andere relevante provincies op routeniveau (10). Vele wegen of routes overstijgen tenslotte de bestuurlijke grenzen van de provincie. Het integrale karakter van de visie moet er bovendien voor zorgen dat er geen onvoorziene afwenteling van verrommeling naar andere gebieden plaats kan vinden (9).

### 4.3.2 Subdoelen en instrumenten

Bij het opstellen van de provinciale structuurvisie voor de snelwegomgeving kunnen provincies rekening houden met een aantal zaken. Onderstaand volgt een opsomming van al deze zaken.

- Provincies wordt gevraagd om bij het uitwerken van de eigen structuurvisies rekening te houden met natuurlijke en culturele gebruiks- en belevingswaarden van landschappen (7). In de Nota Ruimte (VROM et al., 2006) staat omschreven wat de inhoud is van deze waarden. Gebruikswaarde draait om gemengde functies die elkaar niet hinderen, maar elkaar juist versterken. Ze dienen toegankelijk te zijn voor alle bevolkingslagen en -groepen. De belevingswaarde draait om 'cultureel besef en diversiteit, menselijke maat, aanwezigheid van karakteristieke kenmerken (identiteit) en afleesbaarheid van (cultuur) historie en schoonheid' (VROM et al., 2006, p. 28). Ruimtelijke variatie is hierbij van belang.
- Provincies worden gevraagd duidelijke keuzes te maken waar wel en niet gebouwd mag worden. Zo ontstaat een scherper contrast tussen stad en land (8).
- Samenhang tussen gebieden kan gecreëerd worden door het wegnemen van barrières (11). Dit is bijvoorbeeld mogelijk door onderdoorgangen en wildviaducten.
- Voor bebouwing langs de snelweg dienen kwalitatieve randvoorwaarden gesteld te worden (12). Het gaat om landschappelijke, stedenbouwkundige en architectonische randvoorwaarden. Ruimtelijke ontwikkelingen dienen in samenhang met de identiteit van het gebied ontwikkeld te worden.
- Provincies worden gevraagd de structuurvisies door te laten werken naar gemeentelijke bestemmingplannen (13, 16).
- Het rijk vraagt provincies ook om eigen snelwegpanorama's te selecteren en deze op te nemen in de provinciale structuurvisie voor de snelwegomgeving (15, 17).

De kwaliteiten en opgaven van gebieden in provinciale snelwegpanorama's moeten beschreven worden in de provinciale structuurvisie (18). Voor deze provinciale panorama's dient een passend planologisch regime uitgewerkt worden. Planologisch/juridische verankering in bestemmingsplannen is gewenst, dit voorkomt grondspeculatie en geeft langdurige zekerheid over de ontwikkelingsmogelijkheden van functies die openheid dragen (21). Net als bij de National Snelwegpanorama's gaat het hier om agrarische -, recreatieve - en natuur functies.

- Bij de aanleg van nieuwe of verbreding van bestaande infrastructuur, wordt provincies gevraagd gebiedsgericht te ontwerpen (4). Als voorbeeld kan 'Routeontwerp van snelwegen' gebruikt worden.

### **4.3.3 Ondersteuning door het rijk**

Provincies kunnen verschillende documenten gebruiken als input voor de eigen structuurvisie voor de snelwegomgeving. De bevindingen van de burgerconsultatie (Monod de Froideville et al., 2007), het onderzoek 'Snelwegpanorama's in Nederland' (Piek et al., 2006) en de analyse van de uitzichten in de structuurvisie voor de snelwegomgeving (VROM, 2008) zijn hiervoor allemaal bruikbaar (14, 19, 20). Daarnaast biedt het rijk ondersteuning via de eerder genoemde handreiking, die wordt aangeboden als een serie masterclasses (39). Ook het expertteam, waarin provincies zelf kunnen participeren, kan steun bieden bij het uitwerken van het provinciale beleid voor de snelwegomgeving (40).

## 4.4 Definitieve beleidsreconstructie

In bovenstaande paragrafen is getracht uiteen te zetten wat er van de provincies verwacht wordt bij het behouden van de Nationale Snelwegpanorama's en bij het opstellen van de provinciale structuurvisies voor de snelwegomgeving. Vaak zijn de instrumenten en (sub)doelen nog vrij uitgebreid omschreven, toegelicht en geïnterpreteerd. Uiteindelijk dienen de behandelde uitspraken uit de structuurvisie voor de snelwegomgeving (VROM, 2008) als analyse-eenheden voor het verdere onderzoek. Hieronder volgt een opsomming van alle uitspraken die gebruikt kunnen worden voor onderzoek naar plan- of beleidsconformiteit en gedragsconformiteit en de besluitvormingsanalyse. In dit geval worden de uitspraken zo kort en duidelijk mogelijk geformuleerd. Dit maakt ze bruikbaar voor het verdere onderzoek. De onderstaande opsommingen zijn dan ook gebruikt voor het opstellen van interviews. In subparagraaf 4.4.1 komen de uitspraken met betrekking tot Nationale Snelwegpanorama's aan bod, in subparagraaf 4.4.2 de uitspraken gericht op het opstellen van de provinciale structuurvisie voor de snelwegomgeving.

### 4.4.1 Uitspraken met betrekking tot Nationale Snelwegpanorama's

1. De uitwerking van het beleid voor Nationale Snelwegpanorama's dient een toevoeging te zijn aan de structuurvisies en uitvoeringsprogramma's voor Nationale Landschappen.
2. Doorwerking naar gemeentelijke bestemmingsplannen dient vastgelegd te worden via de provinciale verordening.
3. Bij ontwikkelingen die niet voldoen aan het 'ja, mits-regime', moet extra aandacht worden besteed aan inpassings-, ontwerp- en vormgevingskwaliteit.
4. Provincies dienen met gemeenten afspraken te maken over plaats en omvang van woningbouw en bedrijvigheid in Nationale Snelwegpanorama's.
5. Extensief ruimtegebruik, zoals natuur, recreatie en landbouw zijn de meest geschikte functies in een Nationaal Snelwegpanorama.
6. Verrommeling in de snelwegomgeving moet voorkomen worden en sanering kan soms zelfs nodig zijn.
7. Verrommeling in de directe snelwegomgeving (wegmeubilair) dient zoveel mogelijk beperkt te worden.
8. Er moet aandacht besteed worden aan entrees van de snelwegpanorama's
9. Er moet aandacht besteed worden aan de maat en schaal van lintbebouwing.
10. De barrièrewerking van snelwegen dient opgeheven te worden.
11. Er dient vanaf de snelweg toegang te zijn transferia die toegang bieden tot de Nationale Landschappen.
12. Er dient samenwerking gezocht te worden met alle andere overheden, marktpartijen en belangenorganisaties in het gebied van het Nationale Snelwegpanorama. Deze andere partijen dienen zo vroeg mogelijk bij het proces betrokken te worden (integrale gebiedsgerichte benadering).
13. Er dient vanuit verschillende beleidsterreinen naar de opgave voor Nationale Snelwegpanorama's gekeken te worden (integrale gebiedsgerichte benadering).
14. Provincies kunnen gebruik maken van een handreiking, het advies van het College van Rijksadviseurs en participeren in een expertteam.

#### **4.4.2 Uitspraken met betrekking tot provinciaal beleid voor de snelwegomgeving**

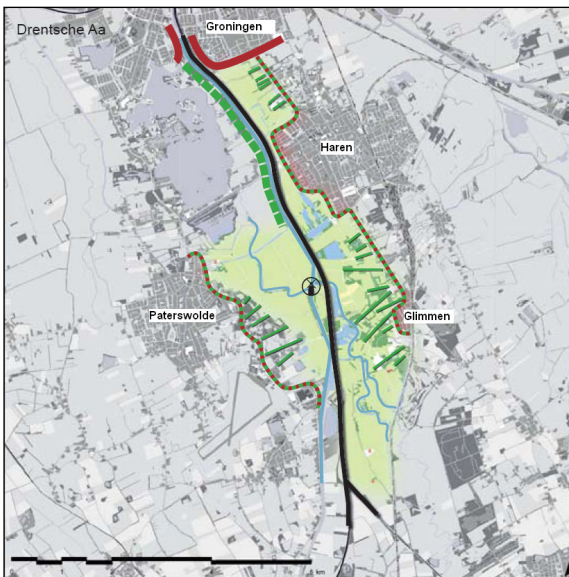
1. De provincies wordt gevraagd een provinciale structuurvisie voor de snelwegomgeving op te stellen (mogelijk als onderdeel van de algemene provinciale structuurvisie).
2. Bij ontwikkelingen in de snelwegomgeving dient de beleving en herkenbaarheid van bebouwing en het landschap, vanaf de snelweg, meegewogen te worden.
3. In de structuurvisie dient rekening gehouden te worden met natuurlijke en culturele gebruiks- en belevingswaarden van landschappen.
4. Er moeten duidelijke keuzes worden gemaakt, waar wel en niet gebouwd mag worden, om contrast tussen stad en land te behouden.
5. Barrières, ontstaan door wegen, dienen weggenomen te worden. Dit kan bijvoorbeeld worden uitgevoerd door het plaatsen van wildviaducten of onderdoorgangen.
6. Voor bebouwing langs de snelweg dienen landschappelijke, stedenbouwkundige en architectonische randvoorwaarden gesteld te worden.
7. De provincies worden gevraagd in de structuurvisie, een beschrijving van de kwaliteiten en opgaven van provinciale panorama's op te nemen.
8. Voor deze provinciale snelwegpanorama's dient een passend planologisch regime uitgewerkt te worden, waarbij planologisch/juridische verankering in bestemmingsplannen gewenst is.
9. Bij de aanleg van nieuwe of verbreding van bestaande infrastructuur, wordt provincies gevraagd gebiedsgericht te ontwerpen, naar het voorbeeld van 'Routeontwerp van snelwegen'.
10. Op routeniveau dient samenwerking gezocht te worden met andere provincies en relevante partijen (gebiedsgerichte benadering).
11. Provincies kunnen de burgerconsultatie, het onderzoek 'Snelwegpanorama's in Nederland en de analyse van uitzichten in de structuurvisie voor de snelwegomgeving gebruiken als input voor de eigen structuurvisie voor de snelwegomgeving.
12. Provincies kunnen gebruik maken van de handreiking en participeren in het expertteam.

## 5 Conformiteitsmeting opgave Nationale Snelwegpanorama's

Eerder is aangegeven dat er vanuit de structuurvisie voor de snelwegomgeving twee belangrijke opgaven zijn voor de provincies. De eerste is het uitwerken van het beleid voor de Nationale Snelwegpanorama's. In dit hoofdstuk wordt gekeken in hoeverre de provincies dit doen conform de uitspraken die eerder naar voren zijn gekomen uit de beleidsreconstructie (subparagraaf 4.4.1). Per uitspraak wordt voor de onderzochte provincies beargumenteerd aangegeven of er sprake is van (gedeeltelijke) conformiteit of non-conformiteit. Deze conformiteitsmeting komt aan bod in paragraaf 5.2. In paragraaf 5.3 wordt vervolgens een tabel weergegeven, waarin per uitspraak de conformiteitscores per provincie wordt gegeven. Dit geeft een helder overzicht van de mate van conformiteit voor de verschillende uitspraken. Allereerst wordt er in paragraaf 5.1 kort aangegeven waar de Nationale Snelwegpanorama's liggen en tot welk Nationaal Landschap ze behoren. Dit verheldert de tekst bij de conformiteitsmeting in paragraaf 5.2.

### 5.1 Ligging Nationale Snelwegpanorama's in onderzochte provincies

In de provincie Groningen ligt het Nationale Snelwegpanorama Drentsche Aa. Dit panorama ligt voor een klein deel ook in de provincie Drenthe. Het panorama biedt vanaf de A28, tussen Groningen en Tynaarlo, aan beide zijden uitzicht op het Nationaal Landschap Drentsche Aa (zie kaart 5.1).

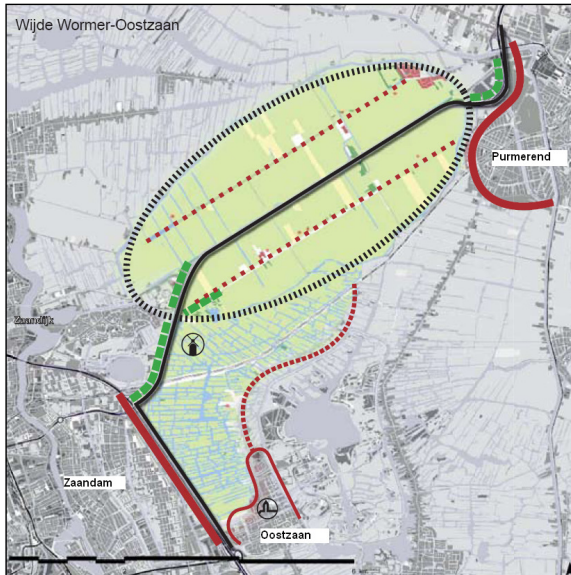


Kaart 5.1: Snelwegpanorama Drentsche Aa. Bron: VROM (2008).

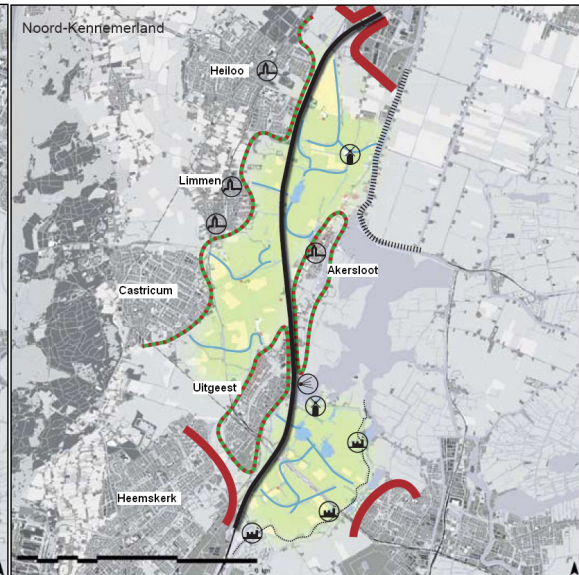
In Noord-Holland liggen een tweetal Nationale Snelwegpanorama's. Het panorama Wijde Wormer – Oostzaan ligt tussen Zaandam en Purmerend aan beide zijden van de A7 en voor een klein gedeelte aan één zijde van de A8 (zie kaart 5.2). Het panorama Noord-



Kennemerland ligt tussen Heiloo en Uitgeest, aan beide zijden van de A9 (zie kaart 5.3). Beide panorama's zijn gelegen binnen het Nationale Landschap Laag Holland.

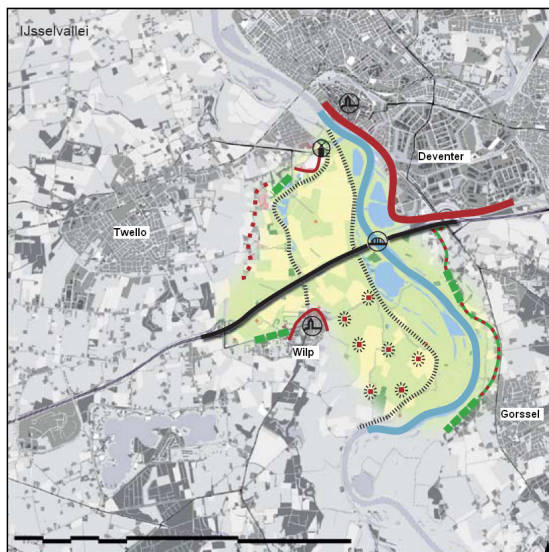


*Kaart 5.2: Snelwegpanorama Wijde Wormer – Oostzaan. Bron: VROM (2008)*



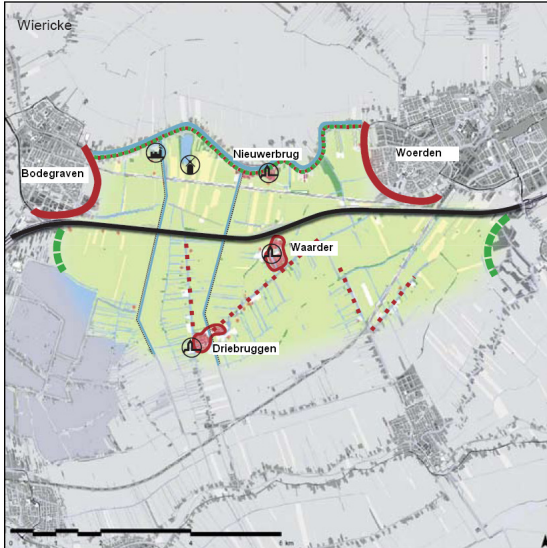
*Kaart 5.3: Snelwegpanorama Noord-Kennemerland. Bron: VROM (2008)*

In de provincie Overijssel ligt slechts een zeer klein gedeelte van het Nationale Snelwegpanorama IJsselvallei. Dit panorama ligt grotendeels in de provincie Gelderland en het Nationaal Landschap Veluwe. Het panorama is waar te nemen vanaf de A1 en ligt tussen Twello en Deventer (zie kaart 5.4). Alleen het uitzicht aan de noordkant van de A1 op de IJssel en op de stadsrand van Deventer valt binnen de provinciegrenzen van Overijssel.

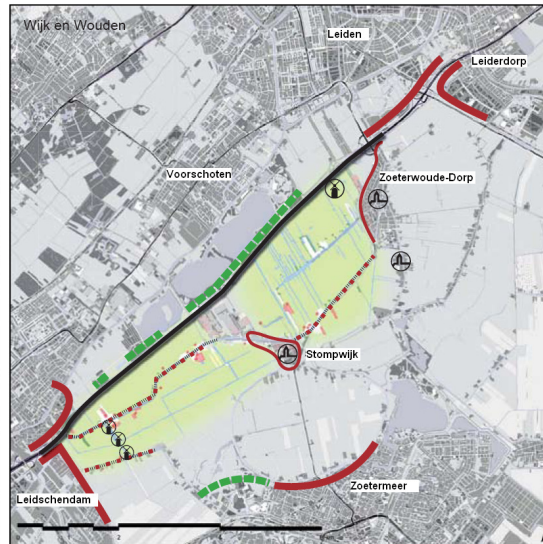


*Kaart 5.4: Snelwegpanorama IJsselvallei. Bron: VROM (2008)*

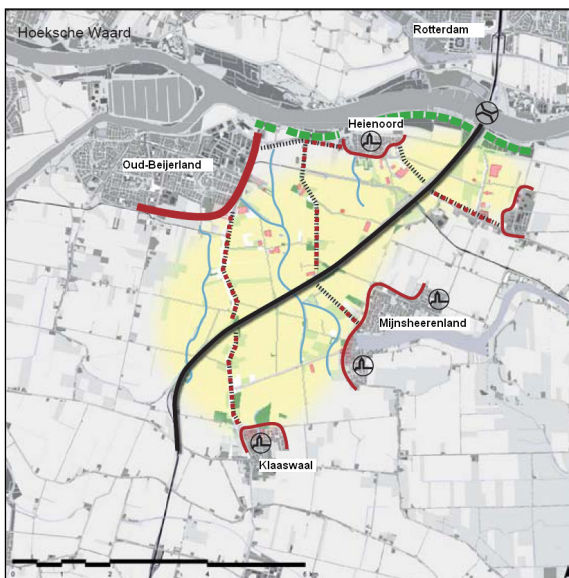
De provincie Zuid-Holland heeft de meeste Nationale Snelwegpanorama's van alle onderzochte provincies. Drie van de negen Nationale Snelwegpanorama's zijn gelegen in deze provincie. Het panorama Wiericke ligt tussen Bodegraven en Woerden, aan beide zijden van de A12 (zie kaart 5.5). Aan de A4, tussen Leiden en Leidschendam ligt het panorama Wijk en Wouden (zie kaart 5.6). Het panorama Hoeksche Waard kan waargenomen worden vanaf de A29 tussen Heinoord en Klaaswaal (zie kaart 5.7). De panorama's Wiericke en Wijk en Wouden maken deel uit van Nationaal Landschap Het Groene Hart. Het panorama Hoeksche Waard maakt deel uit van het gelijknamige Nationale Landschap.



*Kaart 5.5: Snelwegpanorama Wiericke. Bron: VROM (2008)*



*Kaart 5.6: Snelwegpanorama Wijk en Wouden. Bron: VROM (2008)*



*Kaart 5.7: Snelwegpanorama Hoeksche Waard. Bron: VROM (2008)*

## 5.2 Conformiteitsmeting

Hieronder volgt de conformiteitsmeting die uitgevoerd is op basis van de verschillende uitspraken, die naar voren zijn gekomen uit hoofdstuk 4. Bij het meten van conformiteit kan onderscheid gemaakt worden tussen plan- of beleidsconformiteit en gedragsconformiteit. Plan- of beleidsconformiteit komt voort uit relevante beleidsdocumenten van de onderzochte provincies. Hierbij zijn vooral de verschillende (ontwerp-) structuurvisies en verordeningen van belang. Gedragsconformiteit is vastgesteld aan de hand van interviews met medewerkers van de provincies.

1. *De uitwerking van het beleid voor Nationale Snelwegpanorama's dient een toevoeging te zijn aan de structuurvisies en uitvoeringsprogramma's voor Nationale Landschappen.*

In Groningen is het Nationale Snelwegpanorama opgenomen in het nieuwe Provinciaal Omgevingsplan (Provincie Groningen, 2009a). Hier wordt aangegeven dat het beleid voor het snelwegpanorama uitgewerkt moet worden binnen de kaders van het Nationaal Landschap Drentsche Aa. Het uitvoeringsprogramma van dit Nationale Landschap loopt echter van 2007 tot 2013. Totdat dit programma afloopt zal het snelwegpanorama hier geen deel van uit maken. Er zal volgens mevrouw Van der Schuur (provincie Groningen) nog overleg worden gevoerd met de betrokken partijen, over hoe het beleid voor het panorama verder vorm gaat krijgen. Een toevoeging aan de structuurvisie voor het Nationale Landschap Drentsche Aa is helemaal niet aan de orde. Momenteel is er dus voor de provincie Groningen geen sprake van plan- of beleidsconformiteit.

In Noord-Holland gaat er mogelijk iets over snelwegpanorama's gezegd worden in het uitvoeringsprogramma van het Nationale Landschap, maar dat zal meer zijn om het rijk tevreden te houden. Op dit moment zijn de panorama's in ieder geval nog niet opgenomen in het uitvoeringsprogramma van Nationaal Landschap Laag Holland (Provincie Noord-Holland, 2006). Voor zover bekend bestaat er geen structuurvisie voor het Nationaal Landschap Laag Holland. Ook in deze provincie is er dus geen sprake van plan- of beleidsconformiteit.

Het gedeelte van het Nationale Panorama IJsselvallei dat in Overijssel ligt, maakt geen deel uit van een Nationaal Landschap. Logischerwijs kan er dus ook geen sprake zijn van toevoeging aan een structuurvisie of uitvoeringsprogramma van een Nationaal Landschap. Het gebied waar het panorama is aangewezen komt echter wel aan bod in een zeer relevant beleidsdocument, namelijk het Toekomstbeeld voor de A1-zone (Broesi et al., 2009). Dit document is vastgesteld door de provincie Overijssel en benoemt de ambities en opgaven voor de A1-zone, met als tijdshorizon 2030. De kernopgave voor het gedeelte van het Nationale Snelwegpanorama in Overijssel, wordt door dit toekomstbeeld onderstreept. Het gaat dan om het behouden of versterken van het zicht op de IJssel. Deze kernopgave lijkt niet overgenomen te zijn uit de structuurvisie voor de snelwegomgeving, maar vanuit de provincie en andere betrokken partijen tot stand te zijn gekomen. Er is dus in principe geen sprake van een uitwerking van het beleid voor het Nationale Snelwegpanorama. Omdat het gebied echter wel om dezelfde redenen en met dezelfde

ambitie beschermd wordt, is er sprake van een beperkte mate van plan- of beleidsconformiteit.

Ook in Zuid-Holland zijn de Nationale Snelwegpanorama's nog niet toegevoegd aan de uitvoeringsprogramma's voor de Nationale Landschappen Groene Hart (panorama's Wiericke en Wijk en Wouden) en Hoeksche Waard (panorama Hoeksche Waard). Dit omdat deze programma's er al waren. In de concept-structuurvisie van Nationaal Landschap Groene Hart (GS Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland, 2008) wordt ook geen melding gemaakt van snelwegpanorama's. In de structuurvisie van Nationaal Landschap Hoeksche Waard (Commissie Hoeksche Waard, 2009), wordt echter wel melding gemaakt van het Nationale Snelwegpanorama Hoeksche Waard. Van de vier beleidsdocumenten waarin melding gemaakt zou moeten worden van de Nationale Snelwegpanorama's, is er maar één die dit daadwerkelijk doet. Er is alleen in dit geval sprake van plan- of beleidsconformiteit. In de overige drie gevallen is er dus sprake van non-conformiteit. De Nationale Snelwegpanorama's zijn echter wel overgenomen in de ontwerp-structuurvisie van de provincie Zuid-Holland. De opgave om de zichtbaarheid vanaf de snelweg op Nationale Snelwegpanorama's te beschermen wordt toegevoegd aan het beleid voor Nationale Landschappen (Provincie Zuid-Holland, 2009a). In die zin is er sprake van plan- of beleidsconformiteit. Mogelijk leidt dit er toe, dat bij het vernieuwen van de uitvoeringsprogramma's van de Nationale Landschappen, snelwegpanorama's hierin ook een rol gaan spelen.

*2. Doorwerking naar gemeentelijke bestemmingsplannen dient vastgelegd te worden via de provinciale verordening.*

In de omgevingsverordening van de provincie Groningen (Provincie Groningen, 2009b) is het Nationale Snelwegpanorama Drentsche Aa opgenomen onder de regels voor het Nationale Landschap Drentsche Aa. Bestemmingsplannen binnen het panorama mogen alleen voorzien in '...bestemmingen of regels die het vrije uitzicht van de weg op het Nationale Landschap Drentsche Aa waarborgen' (p.64). Hier is sprake van volledige plan- of beleidsconformiteit.

De provincie Groningen is ook de enige onderzochte provincie die volledig conform scoort voor deze uitspraak. Noord-Holland en Overijssel maken in hun ontwerp-verordening (Provincie Noord-Holland, 2009b) en omgevingsverordening (Provincie Overijssel, 2009b) helemaal geen melding van de Nationale Snelwegpanorama's. In de ontwerp-verordening van de provincie Zuid-Holland (Provincie Zuid-Holland, 2009b) wordt onder de regels voor het Nationale Landschap wel melding gemaakt van de snelwegpanorama's. Er wordt aangegeven dat bestemmingsplannen in Nationale Landschappen (en Nationale Snelwegpanorama's) geen ontwikkelingen toe mogen staan die de kernkwaliteiten van het Nationale Landschap significant aantasten. Deze tekst lijkt echter puur gericht te zijn op het Nationale Landschap en zegt niets specifiek over de daarin gelegen panorama's. Het noemen van de panorama's voegt in feite niets toe aan deze verordening, want het is vanzelfsprekend dat deze panorama's in het Nationale Landschap liggen. De provincie Zuid-Holland handelt dus niet conform de bovenstaande beleidsuitspraak.

3. *Bij ontwikkelingen die niet voldoen aan het 'ja, mits-regime', moet extra aandacht worden besteed aan inpassings-, ontwerp- en vormgevingskwaliteit.*

De provincie Groningen wil wel extra aandacht besteden aan landschappelijke inpassing van bebouwing in het landelijk gebied. Hier wordt bijvoorbeeld aandacht aan besteed bij de aanleg van een nieuw bedrijventerrein aan de rand van Haren. Er lijkt hier dus een bepaalde mate van gedragsconformiteit en plan- of beleidsconformiteit te zijn. Van volledige conformiteit is geen sprake, want het gaat niet per se om gevallen die afwijken van het 'ja, mits-regime'. Bovendien hebben mevrouw Van der Schuur (medewerkster provincie) en het POP (Provincie Groningen, 2009a) het alleen over inpassingskwaliteit en niet over ontwerp- en vormgevingskwaliteit.

Voor Zuid-Holland geldt eigenlijk hetzelfde. In deze provincie moeten gemeenten bij ontwikkelingen in het Nationale Landschap een beeldkwaliteitsparagraaf in het bestemmingsplan opnemen. In deze beeldkwaliteitsparagraaf dient verantwoording afgelegd te worden over de inpassing van de nieuwe functies in het landschap. Dit geldt ook voor gevallen die niet afwijken van het 'ja, mits-regime'. Er is dus net als voor Groningen, beperkt sprake van plan- of beleidsconformiteit. Uit een genoemd voorbeeld van de heer Hinborch (provincie Zuid-Holland) blijkt dat er in de praktijk ook daadwerkelijk gehandeld wordt naar bovenstaande uitspraak. De bouw van een nieuwbouwwijk bij Bodegraven (in panorama Wiericke) was al gepland voor de aanwijzing van het panorama. Er wordt nu extra aandacht besteed aan de kwaliteit van de woonwijk. De stadsrand dient goed ingepast te worden in het landschap. Er is dus ook sprake van een beperkte mate van gedragsconformiteit.

Ook in Noord-Holland is er aandacht voor landschappelijke inpassing. Gemeenten moeten voor alle ontwikkelingen buiten het Bestaand Bebouwd Gebied (BBG) een beeldkwaliteitsplan opstellen. In een dergelijk beeldkwaliteitsplan moet onder andere verantwoording worden afgelegd over de inpassing en bebouwingskarakteristieken van de nieuwe ontwikkelingen (Provincie Noord-Holland, 2009b). Voor het grootste deel liggen de Nationale Snelwegpanorama's in het landelijk gebied. Dit betekent dat vrijwel alle ontwikkelingen binnen de panorama's gepaard gaan met een beeldkwaliteitsplan, of er nu wel of niet wordt afgeweken van het 'ja, mits-regime'. In principe geldt hiervoor dus hetzelfde als in Groningen. Omdat er duidelijker sprake is van aandacht voor ontwerp- en vormgevingskwaliteit, is er een iets grotere mate van plan- of beleidsconformiteit. Gezien de positieve ervaringen met de beeldkwaliteitsplannen is er ook sprake van gedragsconformiteit.

In Overijssel ligt de situatie weer net iets anders, omdat het Nationale Snelwegpanorama hier niet in een Nationaal Landschap ligt. Er is dus geen sprake van het 'ja, mits-regime'. Wel is het zo dat het panorama buiten het Bestaand Bebouwd Gebied (BBG) ligt en dus in de groene omgeving. Vanuit de omgevingsvisie (Provincie Overijssel, 2009a) en de omgevingsverordening (Provincie Overijssel, 2009b) is bepaald, dat gemeenten bij nieuwe ontwikkelingen in de groene omgeving altijd verantwoording af moeten leggen binnen het bestemmingsplan, over bijvoorbeeld inpassing binnen de bestaande gebiedskenmerken. Op die manier wordt aandacht besteed aan de kwaliteit van

bebouwing in de groene omgeving. Er is dus in ieder geval aandacht voor inpassingskwaliteit. Of er ook daadwerkelijk aandacht is voor ontwerp- en vormgevingskwaliteit, blijft onduidelijk. Er is daarom sprake van een beperkte mate van plan- of beleidsconformiteit. Of er ook sprake is van gedragsconformiteit is onduidelijk.

4. *Provincies dienen met gemeenten afspraken te maken over plaats en omvang van woningbouw en bedrijvigheid in Nationale Snelwegpanorama's.*

Vanuit het POP van de provincie Groningen (Provincie Groningen, 2009a) wordt van de gemeente Haren verwacht dat er geen vestigingsoverschot in het Nationaal Landschap Drentsche Aa ontstaat door nieuwbouw. Over de plaats van woningbouw in het Nationale Landschap wordt niets gezegd. Bovendien is niet duidelijk of het om een afspraak gaat, of alleen om een verwachting vanuit de provincie. Er is dus sprake van beperkte plan- of beleidsconformiteit.

Ook in Noord-Holland zijn binnen de Nationale Snelwegpanorama's niet specifiek afspraken gemaakt met gemeenten. Wel is het zo dat ontwikkeling van woningbouw en bedrijvigheid in het landelijk gebied zwaar beperkt wordt via de ontwerp-verordening (Provincie Noord-Holland, 2009b). Hetzelfde geldt voor de provincie Zuid-Holland (Provincie Zuid-Holland, 2009b). Bij beide provincies is er dus sprake van beperkte plan- of beleidsconformiteit.

De provincie Overijssel scoort voor deze uitspraak iets hoger. Naast het beperken van bebouwing in de groene omgeving via de omgevingsverordening (Provincie Overijssel, 2009b), is de provincie ook van plan om afspraken te maken met gemeenten over bebouwing in de open gebieden langs de A1, dus ook bij het panorama (Broesi et al., 2009). Echte afspraken zijn nog niet gemaakt, maar op papier is die intentie wel uitgesproken.

5. *Extensief ruimtegebruik, zoals natuur, recreatie en landbouw zijn de meest geschikte functies in een Nationaal Snelwegpanorama.*

In het POP van de provincie Groningen (Provincie Groningen, 2009a) wordt aangegeven dat ontwikkelingen binnen het Nationaal Landschap plaats kunnen vinden, die natuur- en landschapswaarden niet aantasten. Hierbij kan gedacht worden aan recreatie. In de verordening (Provincie Groningen, 2009b) wordt gesproken over de bescherming van de kleinschaligheid van het landschap. Hierbij passen logischerwijs functies als natuur, landbouw en mogelijk dus recreatie. Er lijkt hier sprake te zijn van plan- of beleidsconformiteit.

Ook in Noord-Holland lijkt sprake te zijn van plan- of beleidsconformiteit. In de ontwerp-structuurvisie (Provincie Noord-Holland, 2009a) aangegeven dat men van plan is binnen de Nationale Landschappen extensieve vormen van recreatie te ontwikkelen, waarbij de bijzondere waarden van de landschappen voorop staan. Naast het aanpakken van de veenweidenproblematiek probeert de provincie perspectief te bieden aan de melkveehouderij en het cultuurlandschap en robuuste natuur te ontwikkelen.

In Overijssel is er vanuit relevante beleidsdocumenten ook aandacht voor de functies in het Nationale Snelwegpanorama. In het Toekomstbeeld voor de A1-zone (Broesi et al., 2009) wordt aangegeven dat er langs de A1 ruimte moet zijn voor natuur en recreatie. Deze functies passen onder andere goed in het gebied rond de IJssel. Zoals eerder gezegd is het vanuit de omgevingsverordening (Provincie Overijssel, 2009b) ook lastig om andere bestemmingen aan te wijzen in dit gebied. Ook hier is er dus sprake van plan- of beleidsconformiteit.

De Nationale Snelwegpanorama's in Zuid-Holland liggen grotendeels buiten de bebouwingscontouren. In de ontwerp-verordening (Provincie Zuid-Holland, 2009b) staat dat bestemmingsplannen buiten deze contouren geen toestemming mogen geven voor '... nieuwvestiging of uitbreiding van stedelijke functies, intensieve recreatieve functies of bebouwing voor extensieve recreatieve functies' (p. 9). Dit betekent dat landbouw en natuur de meest voor de hand liggende functies zijn in deze gebieden. Voor Zuid-Holland geldt dus ook hetzelfde als voor de andere drie onderzochte provincies. Het is bij alle provincies onduidelijk in hoeverre er sprake is van gedragsconformiteit.

6. *Verrommeling in de snelwegomgeving moet voorkomen worden en sanering kan soms zelfs nodig zijn.*

In Noord-Holland wordt niets gedaan aan het voorkomen en saneren van verrommeling. De andere provincies zijn hier in meer of mindere mate wel mee bezig. In Groningen wordt zichtbeperkende verrommeling in het Nationale Snelwegpanorama in principe voorkomen via de verordening (Provincie Groningen, 2009b). Saneren is echter niet aan de orde. Daarom is hier sprake van beperkte plan- of beleidsconformiteit.

Broesi et al. (2009) geven aan dat de verrommeling langs de A1 in Overijssel nog niet echt heeft toegeslagen. Om situaties als in de Randstad te voorkomen, moet er nu duidelijk gestuurd worden op het voorkomen van verrommeling in de A1-zone. Bedrijvigheid in landelijk gebied moet zoveel mogelijk een plaats krijgen buiten zichtafstand van de A1. Saneren lijkt dus in dit geval niet nodig te zijn en de provincie spreekt in het Toekomstbeeld voor de A1-zone uit, dat verrommeling zoveel mogelijk voorkomen moet worden. Er is voor de provincie Overijssel dus sprake van volledige plan- of beleidsconformiteit.

In Zuid-Holland wordt overwogen om de snelwegpanorama's prioriteit te geven bij de bestaande saneringsopgave voor verspreid glas (kassen). In de ontwerp-structuurvisie (Provincie Zuid-Holland, 2009a) wordt deze overweging ook benoemd. Verder is het normaal gesproken zo dat de snelwegomgeving in Zuid-Holland als een geschikte plaats gezien wordt voor lijnopstellingen voor windenergie. De aanwijzing van snelwegpanorama's gaat wel meewegen als overwogen wordt ergens lijnopstellingen voor windenergie te plaatsen. De provincie vindt dat deze windmolens niet goed passen binnen snelwegpanorama's.

Er is in Zuid-Holland sprake van een bepaalde mate van gedragsconformiteit, als het gaat om verrommeling door glastuinbouw en windmolens. Wat betreft de aanpak van

verspreid glas is er dus ook sprake van plan- of beleidsconformiteit. Dit zijn echter slechts overwegingen en er wordt nog niet concreet naar gehandeld. Bovendien wordt aan andere vormen van verrommeling in de snelwegomgeving nog geen aandacht besteed.

*7. Verrommeling in de directe snelwegomgeving (wegmeubilair) dient zoveel mogelijk beperkt te worden.*

Groningen en Zuid-Holland zijn met deze opgave niet bezig, voor deze provincies is er sprake van non-conformiteit. In Noord-Holland zijn via de landschapverordening (Provincie Noord-Holland, 2005) opschriften, aankondigingen, afbeeldingen en reclameobjecten die vanaf de weg zichtbaar zijn, verboden. Hiermee is waarschijnlijk het grootste aandeel van de mogelijke verrommeling in de directe snelwegomgeving verboden is. Zichtbeperkende beplanting of bijvoorbeeld geluidsschermen zouden echter wel voor verrommeling kunnen zorgen. Er is dus sprake van gedeeltelijke plan- of beleidsconformiteit. Volgens de heer Van Laar (provincie Noord-Holland) worden deze regels nageleefd. Daarmee is er ook sprake van gedeeltelijke gedragsconformiteit.

In Overijssel is het beperken van verrommeling in de directe snelwegomgeving één van de opgaven als het gaat om ruimtelijke kwaliteit in de snelwegomgeving. Dit wordt echter niet duidelijk benoemd in relevante beleidsdocumenten van de provincie Overijssel. Er is dus geen sprake van plan- of beleidsconformiteit. Er is wel sprake van een beperkte mate van gedragsconformiteit. De intentie is er tenslotte, hoewel daadwerkelijk actie nog ontbreekt.

*8. Er moet aandacht besteed worden aan entrees van de snelwegpanorama's*

De provincies Groningen en Noord-Holland besteden hier geen aandacht aan. In Zuid-Holland speelt deze opgave ook geen grote rol. Alleen binnen het panorama Wiericke wordt enige aandacht besteed aan de entrees. Er is voor Zuid-Holland dus alleen sprake van gedeeltelijke gedragsconformiteit.

In Overijssel is het vooral de stad Deventer, die aandacht besteed aan de stadsrand in relatie tot het open landschap van het panorama. Broesi et al. (2009) geven ook aan dat de overgangen tussen stad en platteland benadrukt moeten worden. De westelijke entree van het panorama ligt in Gelderland, hier heeft de provincie Overijssel in principe geen invloed op. De inspanningen voor de oostelijke entree lijken vooral vanuit Deventer te komen en niet vanuit de provincie, er is dus geen sprake van gedragsconformiteit. Wel is er sprake een zeer beperkte mate van plan- of beleidsconformiteit, gezien de aandacht die het Toekomstbeeld voor de A1-zone (Broesi et al., 2009) aan dit onderwerp besteed.

*9. Er moet aandacht besteed worden aan de maat en schaal van lintbebouwing.*

Van alle onderzochte provincies besteed alleen de provincie Zuid-Holland aandacht aan de maat en schaal van lintbebouwing. Er is er in de ontwerp-structuurvisie (Provincie Zuid-Holland, 2009a) en de ontwerp-verordening (Provincie Zuid-Holland, 2009b) aandacht voor vier kernkwaliteiten van Nationale Landschappen. Voor ontwikkelingen in



Nationale Landschappen is behoud en herstel van deze kernkwaliteiten het uitgangspunt. Één van de kernkwaliteiten is het veenweidekarakter. Lintbebouwing is een belangrijk onderdeel hiervan. Dit gaat dus alleen op voor Nationale Landschappen waar het veenweidekarakter een kernkwaliteit is. Daarmee is er sprake van gedeeltelijke plan- of beleidsconformiteit. Ook is er sprake van een redelijke mate van gedragsconformiteit.

*10. De barrièrewerking van snelwegen dient opgeheven te worden.*

In het POP (Provincie Groningen, 2009a) wordt onder ‘landschappelijke inpassing wegennet’ gesproken over het beperken van de visuele barrièrewerking van wegen. Dit gaat echter over gevallen waarbij ingrepen worden uitgevoerd op bestaande wegen, het aanleggen van nieuwe wegen of grootschalige projecten binnen een zone van circa één kilometer langs de weg. Dit is dus niet van toepassing op het Nationale Snelwegpanorama Drentsche Aa. Er is dus geen sprake van plan- of beleidsconformiteit en ook niet van gedragsconformiteit. Dit geldt ook voor Noord-Holland.

In Overijssel is wel sprake van plan- of beleidsconformiteit. Bij de verbreding van de A1, die onder andere binnen het Nationale Snelwegpanorama plaatsvindt, liggen kansen voor het verbeteren van de onderdoorgangen voor water en natuur (Broesi et al., 2009). De kruisingen met verschillende beken moeten zo hoog zijn dat er voldoende ruimte is voor bijvoorbeeld het water. Op deze manier wordt versnippering voorkomen.

De provincie Zuid-Holland probeert de barrièrewerking van snelwegen op te heffen. Dit speelt onder andere bij de panorama’s Wijk en Wouden en Wiericke. Hier wordt er bijvoorbeeld aan gedacht om ecoducten aan te gaan leggen. Er is dus sprake van gedragsconformiteit. Van plan- of beleidsconformiteit is geen sprake.

*11. Er dient vanaf de snelweg toegang te zijn transferia die toegang bieden tot de Nationale Landschappen.*

In Groningen is er al een transferium vanaf de A28 naar het Nationale Landschap Drentsche Aa. Mogelijk wordt dit transferium nog wat aantrekkelijker gemaakt met informatieborden. Hier is in feite sprake van finale conformiteit. Deze vorm van conformiteit wordt in de analyse echter niet meegenomen, omdat de verwachting was dat hier in principe geen sprake van zou zijn. Gezien de eerdere intenties die hebben geleid tot de aanleg van het transferium, is hier sprake van volledige gedragsconformiteit.

Er wordt in de ontwerp-structuurvisie van Noord-Holland (Provincie Noord-Holland, 2009a) aandacht besteed aan recreatieve transferia. Deze transferia dienen de toegankelijkheid van recreatie- en natuurgebieden te waarborgen. Weliswaar worden de Nationale Landschappen niet specifiek genoemd, maar het is aannemelijk dat juist deze gebieden gebruikt worden voor het beleven van natuur of om te recreëren. Ook wordt er niet specifiek gesproken over transferia vanaf snelwegen. Er lijkt dus een beperkte mate van plan- of beleidsconformiteit te zijn.

Aan de A1 in Overijssel zullen transferia naar de grote landschappen worden gerealiseerd (Broesi et al., 2009). Er wordt onder andere een transferium aangelegd naar het gebied rond de IJssel, dit transferium ligt in het Nationale Snelwegpanorama IJsselvallei. Ondanks dat er hier officieel geen sprake is van een Nationaal Landschap, is er toch sprake van volledige plan- of beleidsconformiteit. Ook in Zuid-Holland probeert men provinciale - en Nationale Landschappen beter bereikbaar te maken door middel van transferia. Dit wordt in de ontwerp-structuurvisie (Provincie Zuid-Holland, 2009a) aangegeven en de provincie is er ook actief mee bezig. Voor deze provincie is er dus ook nog sprake van gedragsconformiteit.

*12. Er dient samenwerking gezocht te worden met alle andere overheden, marktpartijen en belangenorganisaties in het gebied van het Nationale Snelwegpanorama. Deze andere partijen dienen zo vroeg mogelijk bij het proces betrokken te worden (integrale gebiedsgerichte benadering).*

In de provincies Groningen, Noord-Holland en Zuid-Holland zijn er nog geen ontwikkelingen binnen de Nationale Snelwegpanorama's. Het is in alle gevallen dus ook nog niet erg noodzakelijk om andere partijen te betrekken. Desalniettemin zijn in Groningen de betrokken partijen, naast de workshop, ook nog op een ander moment in overleg geweest. Bovendien zullen de partijen binnenkort weer om tafel gaan. De betrokken partijen zijn in dit geval de gemeenten Haren en Tynaarlo en de organisatie van Nationaal Landschap Drentsche Aa. Andere belangenorganisaties en marktpartijen zijn nog niet betrokken. Het is echter de vraag of er andere partijen zijn, die ook betrokken zouden willen worden. Al met al lijkt er in Groningen sprake te zijn van een redelijke mate van gedragsconformiteit

In Noord-Holland is het contact met andere partijen zeer beperkt. Er is wel contact met een persoon binnen de organisatie van het Nationaal Landschap Laag Holland, over de eventuele toevoeging van de panorama's aan het uitvoeringsprogramma van het Nationale Landschap. Voor deze uitspraak is dus heel minimaal sprake van enige gedragsconformiteit. Ditzelfde geldt voor Zuid-Holland. In deze provincie is nog helemaal geen contact met andere partijen, maar de intentie tot samenwerken met gemeenten wordt wel uitgesproken.

In Overijssel is wel sprake van volledige gedragsconformiteit. Binnen het project A1-zone zijn vele partijen betrokken, bijvoorbeeld gemeenten, de regio's Twente en Stedendriehoek, Rijkswaterstaat en nog vele anderen. Deze partijen zijn vanaf het begin van het proces betrokken.

*13. Er dient vanuit verschillende beleidsterreinen naar de opgave voor Nationale Snelwegpanorama's gekeken te worden (integrale gebiedsgerichte benadering).*

In Groningen zijn behalve de afdeling Landelijk Gebied, geen andere beleidsterreinen binnen de provincie betrokken bij het Nationale Snelwegpanorama. Ook in Noord-Holland wordt er nog niet samen gewerkt tussen verschillende beleidsterreinen aan de Nationale Snelwegpanorama's. In beide gevallen is dus geen sprake van conformiteit.

Het Toekomstbeeld voor de A1-zone (Broesi et al., 2009) in Overijssel is onderdeel van een MIRT-verkenning. Bij het MIRT draait het om integrale gebiedsgerichte oplossingen bij het inpassen van infrastructuur. Er wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de omliggende ruimte. Er zijn dus meerdere beleidsterreinen betrokken geweest bij het project voor de A1-zone, daarom is er voor de provincie Overijssel sprake van gedragsconformiteit.

Als het gaat om kwaliteit van het landschap in Zuid-Holland, dan worden de provinciale afdelingen ruimtelijke ordening, groen, economie (sector glastuinbouw), verkeer en vervoer en bureau cultuur betrokken. Het is dus aannemelijk dat deze afdelingen ook bij eventueel beleid voor Nationale Snelwegpanorama's betrokken worden. Weliswaar zijn er momenteel nog niet veel ontwikkelingen, maar uit de deelname aan de masterclasses door de verschillende afdelingen, blijkt wel dat er inderdaad verschillende beleidsterreinen bezig zijn met de snelwegomgeving. In die zin is er wel sprake van gedragsconformiteit.

*14. Provincies kunnen gebruik maken van een handreiking, het advies van het College van Rijksadviseurs en participeren in een expertteam.*

De provincies Groningen, Noord-Holland en Overijssel maken geen gebruik van één van de bovengenoemde vormen van ondersteuning. In Groningen wordt wel overwogen om deel te nemen aan de masterclasses (handreiking). In alle gevallen is er dus (nog) geen sprake van conformiteit.

In Zuid-Holland is wel deelgenomen aan een serie masterclasses (VROM, 2009a). Deze masterclasses zijn niet specifiek gericht op de Nationale Snelwegpanorama's. Vanuit de provincie hebben verschillende beleidsvelden meegedaan (ruimtelijke ordening, groen, verkeer en vervoer en cultuurhistorie). Van de andere vormen van ondersteuning door het rijk is geen gebruik gemaakt. Er wordt dus maar voor een klein deel conform deze uitspraak gehandeld.

### 5.3 Mate van conformiteit

In deze paragraaf wordt een tabel (zie tabel 1.1) opgemaakt, waar per bovenstaande uitspraak wordt aangegeven wat de mate van conformiteit is per provincie. In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen plan- of beleidsconformiteit (PC) en gedragsconformiteit (GC). Aan de hand van bovenstaande teksten wordt een score toegekend van 0 tot en met 3. De score 0 staat voor volledige non-conformiteit, de score 3 voor volledige conformiteit. Dit alles is bedoeld om een helder overzicht te geven van de mate van conformiteit per uitspraak, per provincie. Aan de hand van de tabel worden nog een aantal conclusies getrokken.

Nationale Snelwegpanorama's	Groningen		Noord-Holland		Overijssel		Zuid-Holland	
	PC	GC	PC	GC	PC	GC	PC	GC
1. Toevoeging beleid Nationale Landschappen	0	nvt	0	nvt	1	nvt	2	nvt
2. Doorwerking naar bestemmingsplannen vastleggen	3	nvt	0	nvt	0	nvt	0	nvt
3. Aandacht voor kwaliteit	1	1	2	2	1	-	1	1
4. Afspraken met gemeenten	1	0	1	0	2	0	1	0
5. Extensief ruimtegebruik	3	-	3	-	3	-	3	-
6. Aanpak verrommeling snelwegomgeving	2	0	0	0	3	0	1	1
7. Aanpak verrommeling directe snelwegomgeving	0	0	2	2	0	2	0	0
8. Aandacht voor entrees	0	0	0	0	1	0	0	1
9. Aandacht voor maat en schaal lintbebouwing	0	0	0	0	0	0	2	2
10. Barrièrewerking snelwegen opheffen	0	0	0	0	3	0	0	3
11. Transferia Nationaal Landschap	0	3	2	0	3	0	3	3
12. Samenwerking met andere partijen	0	2	0	1	0	3	0	1
13. Betrekken verschillende beleidsterreinen	0	0	0	0	0	3	0	3
14. Gebruik maken van ondersteuning rijk	nvt	0	nvt	0	nvt	0	nvt	1

Tabel 5.1: Conformiteitscores per uitspraak, per provincie.

Opvallend is dat de twee meest belangrijke opgaven, uitspraak 1 en 2, een relatief lage conformiteitscore geven. De provincies lijken nog niet van plan de Nationale Snelwegpanorama's toe te voegen aan het beleid voor de Nationale Landschappen. Zuid-Holland behaalt nog een redelijke score dankzij het benoemen van de panorama's onder het beleid voor Nationale Landschappen in de ontwerp-structuurvisie van de provincie. Alleen de provincie Groningen houdt zich aan de verplichting om doorwerking van het Nationale Snelwegpanorama naar bestemmingsplannen van gemeenten via de verordening te regelen (uitspraak 2). Dit is opvallend, omdat het hier om een verplichting gaat vanuit de AMvB Ruimte.

De uitspraken 4, 12 en 13 hebben betrekking op de integrale gebiedsgerichte aanpak. Alleen in Overijssel lijkt deze aanpak daadwerkelijk te worden gevolgd. De lage scores van de andere provincies worden echter ook veroorzaakt doordat er überhaupt nog niets aan de Nationale Snelwegpanorama's gedaan is.

De overige uitspraken zijn meer gericht op opgaven die per snelwegpanorama kunnen verschillen. Bepaalde opgaven zijn in een bepaald panorama mogelijk niet van belang. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat in een bepaald panorama geen aandacht meer besteed hoeft te worden aan de entree, omdat deze al voldoet. De scores voor deze uitspraken zijn dan ook erg wisselend.

De laatste uitspraak heeft betrekking op het gebruik maken van de ondersteuning die het rijk biedt. Alleen de provincie Zuid-Holland scoort hier een beperkte mate van conformiteit.

## 6 Conformiteitsmeting eigen beleid voor de snelwegomgeving

Eerder is aangegeven dat er vanuit de structuurvisie voor de snelwegomgeving twee belangrijke opgaven zijn voor de provincies. De eerste was het uitwerken van het beleid voor de Nationale Snelwegpanorama's, de conformiteitsmeting voor deze opgave is gedaan in hoofdstuk 5. In dit hoofdstuk komt de tweede opgave aan bod. De provincies worden door de structuurvisie voor de snelwegomgeving gestimuleerd op ook eigen beleid te maken voor de snelwegomgeving. Hier wordt gekeken in hoeverre de provincies dit doen conform de uitspraken die eerder naar voren zijn gekomen uit de beleidsreconstructie (subparagraaf 4.4.2). Per uitspraak wordt voor de onderzochte provincies beargumenteerd aangegeven of er sprake is van (gedeeltelijke) conformiteit of non-conformiteit. Deze conformiteitsmeting komt aan bod in paragraaf 5.1. In paragraaf 5.2 wordt vervolgens een tabel weergegeven, waarin per uitspraak de conformiteitscores per provincie wordt gegeven. Dit geeft een helder overzicht van de mate van conformiteit voor de verschillende uitspraken.

### 6.1 Conformiteitsmeting

Hieronder volgt de conformiteitsmeting die uitgevoerd is op basis van de verschillende uitspraken die naar voren zijn gekomen uit hoofdstuk 4. Net als in hoofdstuk 5 wordt er weer onderscheid gemaakt worden tussen plan- of beleidsconformiteit en gedragsconformiteit. Plan- of beleidsconformiteit komt voort uit relevante beleidsdocumenten van de onderzochte provincies. Hierbij zijn vooral de verschillende (ontwerp-) structuurvisies en verordeningen van belang. Gedragsconformiteit is vastgesteld aan de hand van interviews met medewerkers van de provincies.

- 1. De provincies worden gevraagd een provinciale structuurvisie voor de snelwegomgeving op te stellen (mogelijk als onderdeel van de algemene provinciale structuurvisie).*

Geen van de onderzochte provincies is momenteel van plan om een provinciale structuurvisie voor de snelwegomgeving op te stellen. Alleen in Groningen wordt de deur nog op een kier gehouden. Er wordt niet uitgesloten dat er in de toekomst zo'n soort structuurvisie wordt opgesteld. Op dit moment is het echter niet aan de orde. Er is voor deze uitspraak bij alle provincies dus sprake van non-conformiteit.

- 2. Bij ontwikkelingen in de snelwegomgeving dient de beleving en herkenbaarheid van bebouwing en het landschap, vanaf de snelweg, meegewogen te worden.*

In het POP van de provincie Groningen wordt het volgende gezegd: 'Bij grootschalige ingrepen in Rijks- en provinciale wegen, aanleg van nieuwe wegen en grootschalige projecten binnen een zone van circa één kilometer langs deze wegen, doen wij een studie naar de effecten hiervan op het landschap. Wij leggen daarin het wensbeeld vast van de weg en de zone daarlangs, zowel vanuit het perspectief van de weg als vanuit het

omliggende gebied' (Provincie Groningen, 2009a, p. 137). Alleen in deze gevallen wordt er dus rekening gehouden met de beleving van het landschap vanaf de snelweg. Er is dus een bepaalde mate van plan- of beleidsconformiteit. Aangezien het alleen om grootschalige ontwikkelingen gaat en het onduidelijk is of er ook rekening wordt gehouden met de herkenbaarheid van het landschap en beleving en herkenbaarheid van bebouwing is deze mate van conformiteit beperkt.

De provincie Noord-Holland lijkt deze opgave net iets strikter te volgen. Volgens de ontwerp-structuurvisie van deze provincie (Provincie Noord-Holland, 2009a) is het kenmerk 'openheid' bepalend voor de waarneming en beleving van het landschap. Daarom probeert men de openheid te beschermen. Ook het zicht op open landschap vanaf verschillende vormen van infrastructuur dient beschermt te worden. De provincie wil hiervoor de zogenaamde zichtveldmethode gaan gebruiken. Dit is een methode, waarbij gebruik wordt gemaakt van zichtlijnen. Bij nieuwe ontwikkelingen in het landelijk gebied dienen gemeenten, met behulp van deze methode, aan te geven wat de effecten zijn op de openheid van het landschap en de zichtbaarheid hierop. Dit vormt dan vervolgens het toetsingskader voor de provincie. Bij ontwikkelingen in de snelwegomgeving wordt dus rekening gehouden met beleving en herkenbaarheid van het landschap. Aan de beleving en herkenbaarheid van bebouwing wordt geen aandacht besteed. Er is dus sprake van gedeeltelijke plan- of beleidsconformiteit. Van gedragsconformiteit is nog geen sprake, de methode is namelijk nog in ontwikkeling.

De provincies Overijssel en Zuid-Holland besteden geen aandacht aan deze opgave. Voor deze provincies is er dus geen sprake van conformiteit.

3. *In de structuurvisie dient rekening gehouden te worden met natuurlijke en culturele gebruiks- en belevingswaarden van landschappen.*

Geen van de provincies heeft een structuurvisie voor de snelwegomgeving opgesteld. Deze uitspraak is dus niet van toepassing.

4. *Er moeten duidelijke keuzes worden gemaakt, waar wel en niet gebouwd mag worden, om contrast tussen stad en land te behouden.*

Alle onderzochte provincies hebben een beleid, gericht op de bundeling van verstedelijking. Via de verschillende verordeningen (Provincie Groningen, 2009b; Provincie Noord-Holland, 2009b; Provincie Overijssel, 2009b; Provincie Zuid-Holland, 2009b) wordt geregeld dat stedelijke ontwikkelingen alleen plaats mogen vinden in het Bestaand Bebouwd Gebied (BBG), op enkele uitzonderingen na. Op deze manier wordt het landelijk gebied open gehouden. Er is voor alle provincies dus sprake van volledige plan- of beleidsconformiteit. In hoeverre er ook sprake is van gedragsconformiteit is onduidelijk.

5. *Barrières, ontstaan door wegen, dienen weggenomen te worden. Dit kan bijvoorbeeld worden uitgevoerd door het plaatsen van wildviaducten of onderdoorgangen.*

In het POP van de provincie Groningen (Provincie Groningen, 2009a) wordt onder 'landschappelijke inpassing wegennet' gesproken over het beperken van de visuele barrièrewerking van wegen. Dit gaat over gevallen waarbij ingrepen worden uitgevoerd op bestaande wegen, het aanleggen van nieuwe wegen of grootschalige projecten binnen een zone van circa één kilometer langs de weg. Er wordt in principe dus alleen aandacht besteed aan de visuele barrièrewerking, het gaat hier duidelijk niet om het verbinden van natuurgebieden (ontsnippering). Er is dus een zeer beperkte mate van plan- of beleidsconformiteit. Ditzelfde geldt voor Overijssel, hier wordt vanuit het Toekomstbeeld voor de A1-zone (Broesi et al., 2009) aangegeven dat de barrièrewerking van de A1 en de A35 in ieder geval wordt tegengegaan. Over de andere wegen in de provincie worden in de relevante beleidsdocumenten, wat dit betreft, echter geen uitspraken gedaan.

Ook in Zuid-Holland is er sprake van een zeer beperkte mate van plan- of beleidsconformiteit. In de ontwerp-structuurvisie (Provincie Zuid-Holland, 2009a) wordt hier (minimale) aandacht aan besteed, het gaat dan met name om het voorkomen van barrières bij het aanleggen van nieuwe wegen. Over mogelijke maatregelen als wildviaducten wordt niet gesproken. Er is in deze provincie bovendien aantoonbaar sprake van gedragsconformiteit. De heer Hinborch (provincie Zuid-Holland) geeft namelijk aan dat Zuid-Holland aandacht besteed aan ontsnippering. Noord-Holland doet, in tegenstelling tot de andere provincies, niets aan het wegnemen van de barrièrewerking van wegen. Voor deze provincie is er dus geen sprake van conformiteit.

6. *Voor bebouwing langs de snelweg dienen landschappelijke, stedenbouwkundige en architectonische randvoorwaarden gesteld te worden.*

Geen van de provincies heeft, specifiek voor de snelwegomgeving, randvoorwaarden gesteld aan de bebouwing. Men is dit ook niet van plan te doen. Er is dus sprake van non-conformiteit.

7. *De provincies worden gevraagd in de structuurvisie, een beschrijving van de kwaliteiten en opgaven van provinciale panorama's op te nemen.*

Geen van de provincies gaat vooralsnog een structuurvisie voor de snelwegomgeving opstellen. Als er echter gekeken wordt naar de opgave om beschrijvingen van provinciale panorama's te maken, dan valt hier wat betreft de provincie Zuid-Holland het één en ander over te zeggen.

In Zuid-Holland zijn een aantal openbaar vervoerpanorama's aangewezen en opgenomen in de ontwerp-structuurvisie van de provincie. Het gaat om panorama's die allemaal vanuit de trein waargenomen kunnen worden. Juist omdat mensen vanuit de trein de tijd hebben om van het landschap te genieten, zien sommige mensen binnen de provincie dit als veel meer voor de hand liggend, in vergelijking met snelwegpanorama's. De



kwaliteiten en opgaven van deze openbaar vervoerpanorama's worden niet afzonderlijk beschreven. De algemene opgave is dat '...ontwikkelingen in deze zones alleen mogelijk zijn als ze geen afbreuk doen aan de kwaliteit van openheid en zichtlijnen vanuit de infrastructuur, naast de kernkwaliteiten en cultuurhistorie in die zones' (Provincie Zuid-Holland, 2009a, p. 82). De beschrijving is dus zeer beknopt en algemeen. Er is sprake van een zeer beperkte mate van plan- of beleidsconformiteit. De overige onderzochte provincies hebben (nog) geen eigen panorama's aangewezen, voor deze provincies is dus geen sprake van conformiteit.

8. *Voor deze provinciale snelwegpanorama's dient een passend planologisch regime uitgewerkt te worden, waarbij planologisch/juridische verankering in bestemmingsplannen gewenst is.*

In Groningen worden in principe geen provinciale snelwegpanorama's aangewezen. Wel wordt er overwogen om uitzichten vanaf verschillende vormen van infrastructuur, dus ook wegen, te beschermen. Er wordt aan gedacht om hiervoor het instrument 'beschermde landschapsgezichten' in te zetten. Dit is een aanwijzing door gedeputeerde staten, die doorwerkt naar bestemmingsplannen. Door deze aanwijzing gaat het gebied niet op slot, maar mogen er alleen ontwikkelingen plaats vinden die de historisch-geografische waarden niet aan tasten. Het is vergelijkbaar met het bekendere 'beschermde dorpsgezichten' (Wendker, 2007). Er is echter onduidelijkheid over de uitwerking van het beschermd landschapsgezicht, want het instrument is nooit eerder gebruikt. Het lijkt in ieder geval te leiden tot planologische verankering in bestemmingsplannen. Het instrument is echter niet expliciet gericht op openheid en zichtbaarheid. Omdat er ook nog geen zekerheid is over het inzetten van dit instrument, is er sprake van een beperkte mate van gedragsconformiteit.

Voor Noord-Holland geldt zo ongeveer hetzelfde verhaal. Ook hier is men van plan om in de toekomst een instrument in te zetten voor het beschermen van de openheid van het landschap. De bij uitspraak 2 genoemde zichtveldmethode richt zich zelfs expliciet op het zicht vanaf infrastructuur. Gemeenten dienen deze methode in de toekomst te gaan gebruiken en aan de hand hiervan verantwoording af leggen over de effecten van nieuwe ontwikkelingen op de openheid van het landelijk gebied en het zicht hierop vanaf infrastructuur. Deze verantwoording dient afgelegd te worden in het bestemmingsplan. Er is hier dus sprake van verankering in het bestemmingsplan. Omdat er geen sprake is van panorama's en omdat het instrument nog in ontwikkeling is, is er sprake van gedeeltelijke plan- of beleidsconformiteit. Ditzelfde geldt voor de gedragsconformiteit.

De openbaar vervoerpanorama's in Zuid-Holland komen niet terug in de ontwerp-verordening (Provincie Zuid-Holland, 2009b), verankering in bestemmingsplannen wordt dus niet verplicht gesteld. In de ontwerp-structuurvisie (Provincie Zuid-Holland, 2009a) wordt aangegeven dat openbaar vervoerpanorama's in aanmerking komen als prioriteitsgebied voor het opruimen van verrommeling, zoals verspreid glas. Verder zijn de openbaar vervoerpanorama's aangewezen binnen gebieden die toch al beschermd zijn. Het is een vorm van makkelijk beleid, dat ook wel gezien kan worden als een soort symboolpolitiek. Bij ontwikkelingen in deze gebieden zal de aanwijzing van het

panorama mogelijk een klein verschil maken bij het al dan niet toestaan van bepaalde functies. Er is dus nauwelijks sprake van een planologisch regime voor de openbaar vervoerpanorama's. Hiermee is er een zeer beperkte mate van plan- of beleidsconformiteit en gedragsconformiteit. De provincie Overijssel scoort volledig non-conform voor deze uitspraak.

9. *Bij de aanleg van nieuwe of verbreding van bestaande infrastructuur, wordt provincies gevraagd gebiedsgericht te ontwerpen, naar het voorbeeld van 'Routeontwerp van snelwegen'.*

In Groningen wordt gebiedsgericht ontworpen als het gaat om de aanleg van nieuwe of verbreding van bestaande infrastructuur. Volgens mevrouw Van der Schuur (medewerkster provincie) is dit meer vanuit het landschap geredeneerd en niet vanuit de weg. Dit gebeurt vanuit het maken van een tracékeuze en het gebruik van een MER-procedure. In het POP (Provincie Groningen, 2009a) wordt aangegeven dat er structurele aandacht nodig is voor het integraal ontwerpen van wegen. Ingrepen aan bestaande wegen en de aanleg van nieuwe wegen worden dan ook gebaseerd op integrale routeontwerpen. Het POP is verder niet geheel in lijn met de uitspraken van mevrouw Van der Schuur. 'Bij grootschalige ingrepen in Rijks- en provinciale wegen, aanleg van nieuwe wegen en grootschalige projecten binnen een zone van circa één kilometer langs deze wegen, doen wij een studie naar de effecten hiervan op het landschap. Wij leggen daarin het wensbeeld vast van de weg en de zone daarlangs, zowel vanuit het perspectief van de weg als vanuit het omliggende gebied' (Provincie Groningen, 2009a, p. 137). Er wordt dus wel degelijk vanuit het perspectief van de weg naar het landschap gekeken. Er is sprake van volledige plan- of beleidsconformiteit. Gezien de uitspraken van mevrouw Van der Schuur, is er in iets mindere mate sprake van gedragsconformiteit.

In Noord-Holland wordt er ook het één en ander gedaan aan het gebiedsgericht ontwerpen van infrastructuur. Dit lijkt echter wat vrijblijvend in vergelijking met de provincie Groningen. Volgens de heer Van Laar (provincie Noord-Holland) wordt er binnen de provincie Noord-Holland gewerkt met Routeontwerp. In de ontwerp-structuurvisie (Provincie Noord-Holland, 2009a) wordt tevens aangegeven dat de provincie een goede inpassing van infrastructuur stimuleert. Aangezien alleen stimuleren redelijk vrijblijvend is, is er sprake van beperkte plan- of beleidsconformiteit. Ook de gedragsconformiteit is beperkt, omdat er slechts één medewerker van de provincie sinds kort met Routeontwerp bezig is. Het principe wordt nog niet overduidelijk provinciebreed gedragen.

De provincie Overijssel is veel nadrukkelijker met deze opgave bezig. De heer Van Witzenburg (provincie Overijssel) noemt een aantal voorbeelden van nieuw aan te leggen N-wegen. Bij het ontwerp van deze wegen wordt gebiedsgericht ontworpen. Een voorbeeld is de omleiding Weerselo. Het ontwerp was al klaar, maar in het programma Atelier Overijssel is dit project als case ingebracht. Er werd gekeken hoe op het bestaande ontwerp verbeteringen konden worden toegepast, met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit. Uiteindelijk is het ontwerp, tegen hogere kosten, nog aangepast. Dit gebiedsgericht ontwerpen van wegen komt overigens niet voort uit het programma Routeontwerp, maar is een eigen initiatief van de provincie. Dat er vanuit verschillende

instanties (Routeontwerp, rijk, provincie Overijssel) aandacht is voor het onderwerp, is uiteraard niet heel toevallig. Er is hier sprake van volledige gedragsconformiteit. Ook in de omgevingsvisie (Provincie Overijssel, 2009a) wordt het belang van het gebiedsgericht ontwerpen de aanleg van nieuwe of verbreding van bestaande wegen onderstreept. Er is voor deze provincie dus ook sprake van plan- of beleidsconformiteit.

In Zuid-Holland is alleen sprake van gedragsconformiteit. In relevante beleidsdocumenten wordt geen melding gemaakt van het gebiedsgericht ontwerpen bij de aanleg van infrastructuur. De heer Hinborch (provincie Zuid-Holland) meldt wel dat bij de aanleg van nieuwe wegen wordt geprobeerd deze zo goed mogelijk in te passen binnen het landschap. Verder is er een routeontwerp gaande voor 'de groene uitweg', een toeristische route van Amsterdam tot aan Kinderdijk. Hierbij wordt extra aandacht besteed aan de kwaliteit van het omliggende landschap. Maar dit project is erg low-profile, zo zijn er geen financiële middelen beschikbaar. De provincie Zuid-Holland maakt dus wel gebruik van Routeontwerp, al is er nog maar één concreet voorbeeld. Dit heeft er mee te maken dat Routeontwerp meestal pas aan bod komt bij aanleg van nieuwe of verbreding van bestaande infrastructuur. Dit zijn zaken die niet vaak plaatsvinden. Er is voor deze provincie sprake van gedeeltelijke gedragsconformiteit.

*10. Op routeniveau dient samenwerking gezocht te worden met andere provincies en relevante partijen (gebiedsgerichte benadering).*

Van alle onderzochte provincies is er alleen in Overijssel enige mate van conformiteit. Bij het project A1-zone is samenwerking gezocht met de provincie Gelderland en andere relevante partijen (Broesi et al., 2009). Het is waarschijnlijk dat dit bij het gebiedsgericht ontwerpen van andere wegen ook gebeurt, maar dat valt niet met zekerheid te zeggen. Er is hier dus sprake van gedeeltelijke gedragsconformiteit.

*11. Provincies kunnen de burgerconsultatie, het onderzoek 'Snelwegpanorama's in Nederland en de analyse van uitzichten in de structuurvisie voor de snelwegomgeving gebruiken als input voor de eigen structuurvisie voor de snelwegomgeving.*

Geen van de onderzochte provincies gebruikt de bovenstaande publicaties als input voor hun eigen beleid. Er is dus geen sprake van conformiteit.

*12. Provincies kunnen gebruik maken van de handreiking en participeren in het expertteam.*

Vooralsnog is er alleen in Zuid-Holland gebruik gemaakt van de handreiking, er zijn een zestal masterclasses gevolgd. Hierin werd onder andere 'de groene uitweg' uitgebreid behandeld (VROM, 2009a). Er is hier sprake van gedeeltelijke gedragsconformiteit, er wordt tenslotte niet geparticipeerd in het expertteam. De overige onderzochte provincies doen dit ook niet en hebben ook (nog) niet deelgenomen aan de masterclasses.

## 6.2 Mate van conformiteit

In deze paragraaf wordt een tabel (zie tabel 6.1) opgemaakt, waar per bovenstaande uitspraak wordt aangegeven wat de mate van conformiteit is per provincie. In de tabel wordt onderscheid gemaakt tussen plan- of beleidsconformiteit (PC) en gedragsconformiteit (GC). Aan de hand van bovenstaande teksten wordt een score toegekend van 0 tot en met 3. De score 0 staat voor volledige non-conformiteit, de score 3 voor volledige conformiteit. Dit alles is bedoeld om een helder overzicht te geven van de mate van conformiteit per uitspraak, per provincie. Aan de hand van de tabel worden nog een aantal conclusies getrokken.

Eigen beleid provincies	Groningen		Noord-Holland		Overijssel		Zuid-Holland	
	PC	GC	PC	GC	PC	GC	PC	GC
1. Provinciale structuurvisie voor de snelwegomgeving opstellen	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Meewegen beleving en herkenbaarheid	1	0	2	0	0	0	0	0
3. Rekening houden met gebruik- en belevingswaarden	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt	nvt
4. Contrast stad en land behouden	3	-	3	-	3	-	3	-
5. Barrièrewerking snelwegen opheffen	1	0	0	0	1	0	1	3
6. Randvoorwaarden bebouwing	0	0	0	0	0	0	0	0
7. Beschrijving eigen panorama's	0	nvt	0	nvt	0	nvt	1	nvt
8. Planologisch regime	0	1	1	1	0	0	1	1
9. Gebiedsgericht ontwerpen (Routeontwerp)	3	2	2	2	3	3	0	2
10. Samenwerking op routeniveau	0	0	0	0	0	2	0	0
11. Ondersteuning via studies	nvt	0	nvt	0	nvt	0	nvt	0
12. Overige ondersteuning rijk	nvt	0	nvt	0	nvt	0	nvt	2

Tabel 6.1: Conformiteitscores per uitspraak, per provincie.

Opvallend is dat er maar twee uitspraken zijn, die voor vrijwel alle provincies leiden tot een hoge mate van conformiteit. Uitspraak 4 heeft betrekking op het bundelingsbeleid van de verschillende provincies. De gedragsconformiteit is hier onbekend, dit komt

doordat dit onderwerp in de interviews niet duidelijk naar voren is gekomen. Het gebiedsgericht ontwerpen van infrastructuur (uitspraak 9) is in alle provincies in behoorlijke mate aan de orde. Twee andere belangrijke opgaven voor provincies vanuit de structuurvisie voor de snelwegomgeving hebben nog weinig navolging bij de onderzochte provincies. Het gaat dan om het opstellen van een eigen structuurvisie voor de snelwegomgeving en het aanwijzen van provinciale panorama's. Geen van de provincies is voornemens om een provinciale structuurvisie voor de snelwegomgeving op te stellen. Alleen Zuid-Holland heeft provinciale panorama's aangewezen, dit zijn echter panorama's die vanaf het spoor zichtbaar zijn. Het beschermen van het uitzicht op open landschappen vanaf infrastructuur krijgt verder in Groningen en Noord-Holland nog enige aandacht. In Groningen overweegt men hiervoor het beschermd landschapsgezicht in te zetten en in Noord-Holland de zichtveldmethode.

Duidelijk is verder dat geen van de provincies van plan is om speciaal voor de snelwegomgeving randvoorwaarden te stellen aan bebouwing (uitspraak 6). Met uitzondering van Zuid-Holland, speelt het ontsnipperingsbeleid ook geen grote rol (uitspraak 5). Van de ondersteuning die het rijk biedt wordt nauwelijks gebruik gemaakt door de onderzochte provincies.

## 7 Besluitvormingsanalyse

In dit hoofdstuk wordt bekeken of conformiteit is veroorzaakt door de landelijke structuurvisie voor de snelwegomgeving (VROM, 2008). Tevens wordt gekeken of non-conformiteit is voort gekomen uit een beargumenteerde afwijking van de structuurvisie voor de snelwegomgeving, of dat de structuurvisie voor de snelwegomgeving in die gevallen helemaal niet gebruikt is.

De factoren die van invloed zijn op het gebruik van het initiële beleid zijn conditionerende gebeurtenissen in het voortraject, ondersteunende strategieën van het beleid (middelen/instrumenten) en het bruikbaarheidsoordeel van aangesproken actoren. Deze factoren worden in onderstaande paragrafen belicht. In paragraaf 7.2 over de ondersteunende strategieën wordt een onderscheid gemaakt tussen de ondersteuning die het rijk biedt aan provincies (7.2.1) en de instrumenten die de provincies zelf tot hun beschikking hebben om het beleid uit te kunnen voeren (7.2.2). Via de paragrafen 7.1, 7.2 en 7.3 komt naar voren wat de redenen voor conformiteit of non-conformiteit zijn. In paragraaf 7.4 worden vervolgens een aantal conclusies getrokken. De bevindingen in onderstaande tekst komen voort uit de interviews bij de onderzochte provincies en een interview met Bart Van Bleek, projectleider van de structuurvisie voor de snelwegomgeving.

### 7.1 Voortraject

In het voortraject van de structuurvisie voor de snelwegomgeving zijn in eerste instantie een tweetal verkennende bijeenkomsten georganiseerd. Hier stond de probleemstelling en de selectiemethode voor Nationale Snelwegpanorama's centraal (VROM, 2008). Van de onderzochte provincies heeft alleen de provincie Zuid-Holland deelgenomen aan deze bijeenkomsten.

Nadat er vanuit de selectiemethode een aantal Nationale Snelwegpanorama's naar voren was gekomen, werd per panorama een workshop gehouden bij de betreffende provincie(s) (VROM, 2008). Alle onderzochte provincies zijn bij één of meerdere workshops betrokken geweest. De provincies Groningen, Noord-Holland en Zuid-Holland vonden deze workshops allemaal nuttig, leuk en goed georganiseerd. Dit ondanks de sceptische houding van de provincies ten aanzien van het aanwijzen van Nationale Snelwegpanorama's. Overijssel heeft de workshop grotendeels zelf georganiseerd. Of dit een succes was, kan niet worden gezegd.

Na de workshops duurde het niet lang voordat de definitieve structuurvisie voor de snelwegomgeving werd uitgebracht. De provincie Groningen was enigszins verast over de uiteindelijke aanwijzing van het Nationale Snelwegpanorama Drentsche Aa. Na de workshops was hierover niet meer gecommuniceerd. De provincie Noord-Holland had ook meer invloed willen hebben op de keuze voor de Nationale Snelwegpanorama's. In deze provincie wordt het vreemd gevonden dat andere provincies (bijvoorbeeld Friesland)

de aanwijzing van een panorama hebben weten te voorkomen, terwijl Noord-Holland die kans eigenlijk nooit heeft gekregen. In die zin wordt het selectieproces voor de panorama's door de heer Van Laar (provincie Noord-Holland) als onzuiver bestempeld.

In Zuid-Holland werd een scherpe beleidsdiscussie over verantwoordelijkheden en instrumenten in het voortraject gemist. Voor deze provincie is het dan ook nog steeds niet helemaal duidelijk wie welke verantwoordelijkheid neemt. De heer Hinborch (Zuid-Holland) geeft aan dat een gedeelte van het voortraject zich heeft afgespeeld binnen het Interprovinciaal Overleg (IPO). De afstemming tussen het IPO en de afzonderlijke provincies was echter niet optimaal geregeld. Dit wordt bevestigd door de projectleider van de structuurvisie voor de snelwegomgeving, de heer Van Bleek. Hij geeft aan dat de discussie over verantwoordelijkheden en consequenties van beleid zich vooral binnen het IPO heeft afgespeeld. Binnen het IPO hebben de vertegenwoordigers van de verschillende provincies bovendien ingestemd met de selectie van de negen Nationale Snelwegpanorama's. Een slechte afstemming tussen het IPO en de provincies verklaart dus waarschijnlijk dat Groningen en Noord-Holland verast waren over de aanwijzing van de panorama's. Bovendien verklaart dit ook het gemis aan een scherpe beleidsdiscussie, zoals door de provincie Zuid-Holland verwoord. De workshops waren puur gericht op de inhoud van de panorama's, ofwel de kwaliteiten en opgaven binnen deze gebieden. Voor deze benadering in de workshops werd, volgens de heer Van Bleek, juist bewust gekozen om los te komen van de discussie over de consequenties van het beleid. Opvallend is wel dat de beleidsdiscussies ook gevoerd zijn via bilateraal overleg. De provincie Zuid-Holland is de enige van de onderzochte provincies die aangeeft dat dit ook heeft plaatsgevonden. Desalniettemin werd deze discussie dus toch gemist.

Voor de provincie Overijssel was het voortraject naar de structuurvisie voor de snelwegomgeving niet echt van belang, omdat men zelf al intensief bezig was met beleid voor de snelwegomgeving. De overige onderzochte provincies hebben vooral deelgenomen via de workshops. Vermoedelijk door een slechte terugkoppeling van het IPO naar provincies, kwam de aanwijzing van de Nationale Snelwegpanorama's toch nog als een verrassing en werd een scherpe beleidsdiscussie gemist. In Groningen wordt bovendien aangegeven dat de sceptische (ambtelijk gezien) tot afwijzende (bestuurlijk gezien) houding, door het voortraject niet is veranderd.

Volgens de heer Van Bleek heeft het voortraject er wel toe geleid, dat de aanwijzing van panorama's nauwelijks restricties met zich mee brengt. Provincies en gemeenten waren hier in eerste instantie wel bang voor. Dit is uiteindelijk opgelost door de panorama's onderdeel uit te laten maken van de Nationale Landschappen. Er is dus wel degelijk rekening gehouden met de bezwaren van provincies, die er in eerste instantie waren. De mogelijke aanwijzing van panorama's en de hieraan verbonden restricties, hebben er bovendien voor gezorgd dat partijen om tafel kwamen. In die zin was het voornemen tot het aanwijzen van Nationale Snelwegpanorama's strategisch gezien van belang binnen het voortraject.

## 7.2 Ondersteunende strategieën

### 7.2.1 Ondersteuning door het rijk

Uit de conformiteitsmetingen in hoofdstuk 5 en 6 kwam al naar voren dat er door de onderzochte provincies weinig gebruik wordt gemaakt van de ondersteuning van het rijk. De provincies Groningen en Noord-Holland geven hiervoor als reden, dat het beleid voor de snelwegomgeving weinig prioriteit heeft. Men heeft nog vrijwel niets gedaan met de structuurvisie voor de snelwegomgeving en heeft dus ook geen ondersteuning nodig. In Noord-Holland wordt het zelfs als bijna hinderlijk ervaren dat het rijk telkens aandringt op deelname aan de masterclasses. Overijssel heeft een andere reden om geen gebruik te maken van de ondersteuning van het rijk. Deze provincie is, zoals eerder gezegd, zelf al intensief bezig met beleid voor de snelwegomgeving. Het beleid van het rijk wordt niet als een toevoeging hieraan gezien.

In Zuid-Holland is wel deelgenomen aan de masterclasses. Er is een zestal masterclasses gevolgd, waarin aan bod kwam hoe de provincie om kan gaan met kwaliteit in de snelwegomgeving. In deze masterclasses is dit onder andere uitgewerkt aan de hand van de Mooi! Zuid-Holland route. Op deze route liggen overigens geen Nationale Snelwegpanorama's. De masterclasses worden door deelnemers als leerzaam en nuttig ervaren.

Naast de mogelijke bestaande ondersteuning zouden de onderzochte provincies graag ondersteund worden met geld. De provincie Groningen geeft bijvoorbeeld aan dat geld voor toegangsborden eventueel welkom zou zijn. Een aantal gemeenten in Noord-Holland heeft aangegeven dat een budget voor het saneren van verrommelde gebieden of het verwijderen van zichtbeperkende beplanting zou leiden tot meer actie. En ook in Zuid-Holland wordt aangegeven dat een financieel instrumentarium het interessanter zou maken om daadwerkelijk actie te ondernemen. Het lijkt er echter op dat de provincies niet hoeven te rekenen op financiële ondersteuning van het rijk. De heer Van Bleek geeft namelijk aan dat het rijk heel bewust niet inzet op sanering, omdat er weinig geld beschikbaar is. Als er al rijksmiddelen worden ingezet, dan zullen de snelwegpanorama's medesturend zijn voor de inzet van het geld. Zo hebben provincies meer kans op geld van het rijk bij het saneren van verspreid glas, als dit glas binnen een snelwegpanorama ligt. Voor de Nationale Snelwegpanorama's hebben provincies en gemeenten ook niet de opdracht gekregen het hele gebied op te schonen. Er is geen ontwikkelingsopgave meegegeven. Het gaat volgens de heer Van Bleek om het bewaren van de huidige schoonheid en eventuele nieuwe ontwikkelingen hier goed inpassen. Naast het gemis aan financiële ondersteuning wordt in Groningen ook aangegeven dat de ondersteuning van het rijk te theoretisch is. Er zou meer duidelijkheid moeten zijn wat betreft uitvoering in de praktijk.

De heer Van Bleek geeft aan dat er een atlas is uitgebracht, bedoeld als hulpmiddel voor mensen die bezig zijn met weg en omgeving. Ook is er een (kennis)netwerk opgestart, genaamd Indigo. In dit netwerk kunnen onder andere medewerkers van de provincies participeren. Dit netwerk is min of meer de vervanger van het in de structuurvisie genoemde expertteam. Zowel de atlas als het kennisnetwerk wordt door geen van de



onderzochte provincies genoemd als vorm van ondersteuning. Blijkbaar zijn de provincies nog niet bekend met deze ontwikkelingen, of zien ze deze ondersteuning als overbodig.

### **7.2.2 Instrumenten provincies**

Opvallend is dat slechts één provincie zich vooralsnog houdt aan de verplichting, vanuit de ontwerp- AMvB Ruimte, om doorwerking van de Nationale Snelwegpanorama's naar bestemmingsplannen, vast te leggen via de verordening. In de verordening van de provincie Groningen (Provincie Groningen, 2009b) is opgenomen dat er in bestemmingsplannen binnen het Nationaal Snelwegpanorama alleen bestemmingen mogen worden aangewezen die het vrije zicht vanaf de A28 op het Nationale Landschap waarborgen. Hiermee is het Groningse gedeelte van het Nationale Snelwegpanorama in principe beschermd. Dit was echter ook al zo. In het bestemmingsplan van Haren was dit gebied namelijk ook al als open gebied aangewezen. Bovendien is de bescherming vanuit het Nationale Landschap volgens mevrouw Van der Schuur (provincie Groningen) in principe al voldoende.

De provincie Groningen komt zijn verplichting dus na, al heeft dit weinig consequenties ten opzichte van bestaand beleid. In de ontwerp-verordening (Provincie Zuid-Holland, 2009b) van Zuid-Holland staan de snelwegpanorama's weliswaar ook genoemd, maar er wordt niets gezegd over bijvoorbeeld zichtlijnen. De tekst in de verordening is hiermee niet in lijn met de verplichting vanuit de AMvB Ruimte. Zuid-Holland ziet er echter niet veel in om zaken als het beschermen van zichtlijnen, generiek te regelen binnen een verordening. Dit omdat zichtlijnen geen vaste gegevens zijn. Het gaat om hele specifieke gevallen. Een generiek beleid via de verordening past hier, volgens de heer Hinborch (provincie Zuid-Holland) niet bij. De voorkeur gaat uit naar zachtere instrumenten, dus bijvoorbeeld overleg met gemeenten.

Noord-Holland en Overijssel hebben de Nationale Snelwegpanorama's niet in hun (ontwerp-) verordeningen opgenomen. Het rijk gaat, volgens de heer Van Bleek, eerst via overleg proberen dit wel voor elkaar te krijgen. Niemand zit tenslotte te wachten op harde procedures en dit is eigenlijk ook bijna nooit nodig. De bereidheid tot het geven van aanwijzingen van de minister bepaalt uiteindelijk of er in het uiterste geval een aanwijzing wordt gegeven. De huidige minister van VROM (mevrouw Cramer), gaat voor inhoudelijke resultaten en is waarschijnlijk wel bereid om hard in te grijpen als dat nodig is.

Naast deze verplichting, hoopt het rijk dat provincies meer actie zullen ondernemen als het gaat om de Nationale Snelwegpanorama's en het eigen beleid voor de snelwegomgeving. De provincie Groningen doet verder echter weinig aan het Nationale Snelwegpanorama, er wordt alleen overwogen om nog wat positieve aandacht aan het panorama te geven, door het plaatsen van toegangsborden. In Noord-Holland wordt aangegeven dat de gebieden waarin de Nationale Snelwegpanorama's liggen al beschermd waren vanuit het beleid voor het Nationale Landschap Laag Holland. Het panorama Wijde Wormer – Oostzaan ligt bovendien in een rijksbufferzone. Daarnaast is het ook nog eens zo dat alle ontwikkelingen in het landelijk gebied gepaard moeten gaan

met een beeldkwaliteitsplan. In de ogen van de provincie Noord-Holland is de bestaande bescherming al voldoende. De aanwijzing van de Nationale Snelwegpanorama's voegt hier in de ogen van de heer Van Laar (provincie Noord-Holland) niets aan toe. In Overijssel wordt ook weinig aandacht besteed aan het Nationale Snelwegpanorama. Vanuit het Toekomstbeeld A1-zone (Broesi et al., 2009) worden wel een aantal ambities benoemd, die ook van toepassing zijn op het gebied dat is aangewezen als Nationaal Snelwegpanorama. Men probeert deze ambities te verwezenlijken door goed overleg met de betrokken partijen. De heer Van Witzenburg (provincie Overijssel) geeft aan dat hij overleg een veel beter instrument vindt dan dit soort zaken vastleggen via een verordening. Het gaat tenslotte om gebiedsspecifieke oplossingen.

De provincie Zuid-Holland overweegt een aantal instrumenten in te zetten binnen de Nationale Snelwegpanorama's en de openbaar vervoerpanorama's. Zoals eerder gezegd wordt er overwogen om de panorama's prioriteit te geven bij het saneren van verspreid glas. In dit geval zijn de panorama's dus medesturend voor ander beleid. Ook zijn de panorama's toegevoegd aan de kwaliteitskaart van de provincie Zuid-Holland. Er is een plan om deze kaart op te delen in gebieden en per gebied, gebiedsprofielen op te stellen. Binnen deze gebiedsprofielen worden de gebiedskwaliteiten en toekomstige opgaven en kwaliteitswensen beschreven. Omdat de panorama's deel uit maken van de kwaliteitskaart, zullen ze dus ook een rol gaan spelen in de gebiedsprofielen. Dit idee is echter nog niet verder uitgewerkt en er is nog geen zekerheid of het ook daadwerkelijk gaat gebeuren.

Daarnaast wordt in Zuid-Holland, binnen de gebiedsgerichte opgaven in de snelwegomgeving, rekening gehouden met de snelweg. Dit heeft echter niet direct te maken met de snelwegpanorama's. De snelwegpanorama's vallen in principe binnen het 'normale' landschapsbeleid. Dit geldt eigenlijk ook voor de openbaar vervoerpanorama's, die zijn aangewezen binnen gebieden die toch al beschermd zijn. In Zuid-Holland worden voor de Nationale Snelwegpanorama's en de provinciale openbaar vervoerpanorama's dezelfde instrumenten ingezet. Ook de andere provincies doen het één en ander aan de snelwegomgeving, naast de instrumenten die ze inzetten voor de Nationale Snelwegpanorama's.

In Groningen wordt overwogen om landschappen die waargenomen kunnen worden vanaf verschillende vormen van infrastructuur, te beschermen via de aanwijzing van een beschermd landschapsgezicht. Dit instrument zorgt, voor zover bekend, voor planologische verankering in bestemmingsplannen. Het gaat hier echter niet expliciet om de bescherming van openheid en zichtbaarheid, bovendien is dit instrument nog niet in de praktijk gebracht. Daarnaast kiest de provincie Groningen ervoor om 'bij grootschalige ingrepen in Rijks- en provinciale wegen, aanleg van nieuwe wegen en grootschalige projecten binnen een zone van circa één kilometer langs deze wegen, een studie te doen naar de effecten hiervan op het landschap. Wij leggen daarin het wensbeeld vast van de weg en de zone daarlangs, zowel vanuit het perspectief van de weg als vanuit het omliggende gebied' (Provincie Groningen, 2009a, p. 137). De effectenstudie wordt dus ingezet als instrument, om landschap en weg in samenhang te ontwikkelen, mede vanuit het perspectief van de weg.

In Noord-Holland en Overijssel worden net als in Groningen geen provinciale panorama's aangewezen. Er wordt in Noord-Holland aangegeven dat de mooie, open gebieden langs wegen vaak al beschermd zijn, onder andere via de beeldkwaliteitsplannen. Bovendien gaat men in de toekomst de zichtveldmethode inzetten, hiermee is er ook aandacht voor het landschap vanuit het perspectief van infrastructuur. Bij de gebiedsgerichte aanpak van provinciale wegen in Overijssel, staat overleg met betrokken partijen voorop. De gemeenten zijn hierbij, vanwege de zeggenschap over de gronden via het bestemmingsplan, de belangrijkste partij. Verder wordt ruimtelijke kwaliteit benoemd in de omgevingsvisie en verordening. Ook wordt in deze provincie overwogen om subsidiestromen in te zetten.

### **7.3 Bruikbaarheidsoordeel**

Groningen is de enige provincie die zich niet kan vinden in de invalshoek van de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Volgens mevrouw Van der Schuur (medewerkster provincie) moet de snelweg juist zoveel mogelijk verborgen worden in het landschap en is het beleven van het landschap niet iets voor uit de auto. Hierin krijgt ze bijval van het bestuurlijke deel van de provincie. Jongere collega's van het ambtelijke deel zijn echter wel enthousiast(er) om vanuit de provincie wat te doen aan de snelwegomgeving. De structuurvisie voor de snelwegomgeving heeft hier zeker aan bij gedragen.

Naast de kritiek op de invalshoek, zijn er ook vraagtekens bij de toegevoegde waarde van de structuurvisie voor de snelwegomgeving. In Groningen wordt, zowel vanuit het oude als het nieuwe POP, al veel aandacht besteed aan het landschap. Het beleid voor snelwegpanorama's voegt hier, volgens mevrouw Van der Schuur, niet zo veel aan toe. Dit blijkt wel uit het feit dat vrijwel alle punten waarop (gedeeltelijk) conform wordt gescoord bij de conformiteitsmeting, voort komen uit ander beleid. Alleen het opnemen van het Nationale Panorama in de verordening komt aantoonbaar voort uit de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Dit is ook nog eens gedaan vanwege het verplichtende karakter vanuit de AMvB Ruimte en niet omdat de provincie Groningen hier zelf meerwaarde in ziet. Verder is het niet onwaarschijnlijk dat de passage in de structuurvisie over het doen een effectenstudie bij grootschalige ingrepen aan snelwegen en de omgeving hiervan, voort komt uit het nationale beleid voor de snelwegomgeving. Mevrouw Van der Schuur heeft dit echter niet bevestigd.

In Noord-Holland is er vanuit de projectleiding van de structuurvisie Noord-Holland kritisch tot negatief gereageerd op de nationale structuurvisie voor de snelwegomgeving. De keuze voor de twee Nationale Snelwegpanorama's wordt willekeurig gevonden en men vraagt zich af waarom er niet gekeken is naar panorama's vanaf bijvoorbeeld het spoor, provinciale wegen of fietspaden. De kritiek richt zich vooral op het ontbreken van meerwaarde van het nieuwe beleid voor de snelwegomgeving. Men vindt dat open gebieden langs snelwegen al beschermd vanuit ander beleid. De enige toevoeging hieraan is het gezichtspunt vanaf de snelweg. Vanuit dit gezichtspunt wordt echter vooral aandacht besteed aan mooie gebieden die al beschermd zijn. De heer Van Laar (provincie

Noord-Holland) zou aandacht voor de bedreigde en verrommelde gebieden in dit geval logischer vinden.

De heer Van Laar heeft het idee dat het snelwegpanoramabeleid een beetje is gemaakt voor de 'bühne', omdat het rijk (en ook de provincies) veelvuldig werd aangesproken op de verrommeling. De structuurvisie voor de snelwegomgeving is mogelijk vooral agendavormend gezien van belang. Hij krijgt hierin enige bijval van de heer Van Bleek, projectleider van de structuurvisie voor de snelwegomgeving. De heer Van Bleek geeft namelijk aan dat de structuurvisie voort komt uit een maatschappelijk en politiek gevoel van ontevredenheid over verrommeling en beleving van het landschap. Dit breed gedragen gevoel rechtvaardigt volgens hem het maken van de structuurvisie. Het gaat echter niet alleen om symboolbeleid, de structuurvisie doet ook echt iets. Er is sprake van zelfbinding voor het rijk en een uitvoeringsprogramma. De negen Nationale Snelwegpanorama's zijn wel meer een soort van symboolpolitiek. Via deze voorbeelden probeert het rijk aan provincies te laten zien hoe je met de snelwegomgeving om kan gaan. Dit zou moeten leiden tot navolging. Er komen volgens de heer Van Bleek ook steeds meer initiatieven op dit gebied, de snelwegomgeving komt steeds meer op de agenda. Dit is volgens hem mede veroorzaakt door de structuurvisie.

De heer Van Laar van de provincie Noord-Holland vraagt zich af of het rijk van tevoren een beleidsanalyse heeft gemaakt, om te kijken of de snelwegomgeving al niet op andere manieren beschermd was of beschermd kon worden. In de huidige vorm is er geen toegevoegde waarde en is de structuurvisie voor de snelwegomgeving dus niet bruikbaar voor de provincie Noord-Holland. Het gebrek aan meerwaarde blijkt ook uit de conformiteitsmeting. De gemeten conformiteit komt in alle gevallen voort uit bestaand beleid, zoals het restrictieve beleid voor Nationale Landschappen, het beleid voor ongewenste reclame-uitingen en het beleid voor Bestaand Bebouwd Gebied en landelijk gebied.

De heer Hinborch kan zich namens de provincie Zuid-Holland wel vinden in de doelstellingen van de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Hij vindt de basisnotie wel sterk, omdat de snelwegen een belangrijke openbare ruimte vormen. Deze openbare ruimte kan best wat publieke bemoeienis gebruiken om de aantrekkelijkheid te behouden. Hij vindt wel dat het aanwijzen van Nationale Snelwegpanorama's een minimale toevoeging is aan het beleid voor Nationale Landschappen, het risico dat er ontwikkelingen zijn die niet binnen een Nationaal Snelwegpanorama passen, maar wel binnen het Nationaal Landschap is minimaal. Het beleid wordt door hem en vele anderen dan ook als zeer 'dun' gezien. Dit geldt ook voor de opgave om provinciale panorama's aan te wijzen. In bijna alle gevallen zijn de mooie en open gebieden al beschermd. Daarnaast was de provincie, voordat de structuurvisie voor de snelwegomgeving verscheen, ook al bezig met de snelwegomgeving. Zo werd er al aandacht besteed aan Routeontwerp en bij het panorama Wiericke bestond al een project met de naam 'Venster Bodegraven-Woerden'. Dit project ging voor een deel ook al over zichtlijnen en behoud van open ruimte.

Opvallend is dat ook in Zuid-Holland de hoge scores in de conformiteitsmeting slechts zelden worden veroorzaakt door de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Zo wordt vanuit de Nationale Landschappen al extra aandacht besteed aan inpassings-, ontwerp- en vormgevingskwaliteit bij afwijkingen van het 'ja, mits-regime' en de functies binnen het Nationale Landschap. Aandacht voor maat en schaal van lintbebouwing, ontsnippering, transferia voor Nationale Landschappen en Routeontwerp, komt ook allemaal voort uit ander beleid. De structuurvisie voor de snelwegomgeving (VROM, 2008) biedt dus niet veel meerwaarde ten opzichte van bestaand beleid en wordt daarom door de provincie Zuid-Holland niet als erg bruikbaar gezien.

De achterliggende gedachte van de structuurvisie voor de snelwegomgeving wordt volgens de heer Van Witzenburg (provincie Overijssel) waarschijnlijk wel gedeeld door de provincie Overijssel. De provincie gaat echter door op het eigen beleid en maakt hierbij geen gebruik van de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Dit lijkt redelijk logisch, want uit de conformiteitsmeting komt naar voren dat de provincie op een behoorlijk aantal uitspraken al conform scoort. Deze conformiteit heeft dus niets te maken met doorwerking van de structuurvisie voor de snelwegomgeving, maar komt voort uit bestaand beleid van de provincie Overijssel. Hieruit blijkt dat er een behoorlijke overlap is tussen het bestaande beleid van de provincie Overijssel en het beleid dat voorschreven wordt in de structuurvisie voor de snelwegomgeving.

## **7.4 Conclusie**

In dit hoofdstuk dient uiteindelijk bekeken te worden in hoeverre de gemeten conformiteit in de hoofdstukken 5 en 6 voortkomt uit de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Ook dient uiteindelijk bekeken te worden wat de oorzaken waren voor non-conformiteit.

Wat betreft de eerste vraag kan voornamelijk op basis van de paragraaf 7.3 geconcludeerd worden dat de meeste conforme scores uit hoofdstuk 5 en 6, voortkwamen uit ander beleid dan de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Een aantal ontwikkelingen komt echter wel voort uit deze structuurvisie. Zo heeft de structuurvisie voor de snelwegomgeving in Groningen als gevolg gehad, dat het Nationale Snelwegpanorama Drentsche Aa in de provinciale verordening is opgenomen. In Zuid-Holland wordt mogelijk prioriteit gegeven aan de Nationale Snelwegpanorama's en openbaar vervoerpanorama's bij het saneren van verspreid glas. Bovendien zijn de panorama's in deze provincie opgenomen binnen de provinciale kwaliteitskaart en gaan ze in de toekomst deel uit maken van gebiedsprofielen, waarvan overigens nog niet zeker is dat ze opgesteld gaan worden. Ook wordt er bij het plaatsen van lijnopstellingen voor windenergie rekening gehouden met de panorama's. In de ontwerp- structuurvisie van de provincie Zuid-Holland (Provincie Zuid-Holland, 2009a) wordt bovendien kort aandacht besteed aan de Nationale Snelwegpanorama's en de openbaar vervoerpanorama's. Aangegeven wordt dat de zichtbaarheid van het landschap op deze plekken beschermd moet worden. Dit wordt echter niet vastgelegd in de verordening, er blijft dus ruimte voor gemeenten om dit naar eigen inzicht in te vullen. De structuurvisie van Nationaal

Landschap Hoeksche Waard (Commissie Hoeksche Waard, 2009) besteedt kort aandacht aan het Nationale Snelwegpanorama, dat hier gelegen is. Zuid-Holland is hiermee, van de onderzochte provincies, de provincie waar de meeste ontwikkelingen zijn geweest naar aanleiding van de structuurvisie voor de snelwegomgeving. In Noord-Holland en Overijssel is namelijk nog niets gebeurd naar aanleiding van deze structuurvisie.

Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen voor het gebrek aan conformiteit. De belangrijkste is waarschijnlijk de lage toegevoegde waarde van de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Groningen, Noord-Holland en Zuid-Holland geven aan dat er een grote overlap is met bestaand beleid ter bescherming van het landschap. Voor Overijssel is de toegevoegde waarde beperkt, omdat deze provincie zelf al intensief bezig is met de snelwegomgeving. De beperkte toegevoegde waarde wordt onderstreept door de hoge conformiteitscores in de metingen in hoofdstuk 5 en 6. Deze scores komen vrijwel niet voort uit de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Blijkbaar worden bepaalde opgaven vanuit ander beleid dus al gedekt.

Het voortraject is waarschijnlijk ook niet optimaal verlopen. De workshops met betrekking tot de Nationale Snelwegpanorama's werden door de onderzochte provincies leuk en nuttig gevonden. Maar de uiteindelijke keuze voor de Nationale Snelwegpanorama's kwam voor Noord-Holland en Groningen toch als een verrassing. Zuid-Holland miste vooral een scherpe beleidsdiscussie over instrumenten en verantwoordelijkheden. Dit valt waarschijnlijk te verklaren doordat deze zaken binnen het IPO besproken zijn. De terugkoppeling naar provincies was hierbij niet optimaal.

Verder is er maar weinig gebruik gemaakt wordt van de ondersteuning van het rijk. De redenen zijn de lage prioriteit van het beleid voor de snelwegomgeving, het ontbreken van een financieel instrumentarium, het ontbreken van praktijkgerichte ondersteuning en voor Overijssel het gebrek aan toegevoegde waarde aan het eigen beleid. Alleen de provincie Zuid-Holland maakt voorsnog gebruik van de masterclasses en is hierover tevreden.

De onderzochte provincies zetten zelf ook nauwelijks instrumenten in ter bescherming van de Nationale Snelwegpanorama's en de overige snelwegomgeving. Veelal blijft het bij overwegingen voor de toekomst. Dit valt ook te verklaren vanuit de beperkte toegevoegde waarde ten opzichte van het bestaande beleid. De provincies vinden dat mooie, open gebieden langs snelwegen vaak al voldoende beschermd zijn. De heer Van Bleek geeft echter aan dat bestaande bescherming over het algemeen niet expliciet rekening houdt met het zicht vanaf de infrastructuur. Noord-Holland en Groningen lijken zichzelf dan ook enigszins tegen te spreken. Want ondanks dat bestaand beleid volgens hen al voldoende is, wordt toch overwogen om in de toekomst nieuwe instrumenten in te gaan zetten om het zicht vanaf infrastructuur op open landschap te beschermen. In het geval van Groningen gaat het daarbij om het beschermde landschapsgezicht en in Noord-Holland om de zichtveldmethode. Beide instrumenten staan volgens de provincies los van het landelijke beleid voor de snelwegomgeving. De zichtveldmethode vertoont echter wel veel overeenkomsten met de methodes die gebruikt zijn voor de structuurvisie voor de snelwegomgeving.

Uiteindelijk kan geconcludeerd worden dat conformiteit, gemeten via de conformiteitsmeting in de hoofdstukken 5 en 6, veelal niet veroorzaakt is door de structuurvisie voor de snelwegomgeving. In Groningen en met name Zuid-Holland is wel sprake van een beperkte mate van richtinggevendheid (zie 3.2.1). In deze provincies wordt in sommige gevallen de lijn van het initiële beleid gevolgd. In Groningen is alleen sprake van (zeer beperkte) richtinggevendheid voor de opgave om het beleid voor Nationale Snelwegpanorama's verder uit te werken. In Zuid-Holland geldt de beperkte richtinggevendheid voor beide opgaven (Nationale Snelwegpanorama's en eigen beleid) ongeveer in dezelfde mate. In Noord-Holland en Overijssel is helemaal geen sprake van richtinggevendheid. De intenties van alle onderzochte provincies bieden wat betreft verdere doorwerking in de toekomst ook weinig perspectief. In Groningen is men zelfs nog niet overtuigd van het idee om landschap vanuit het perspectief van infrastructuur te beschermen. Zoals eerder gezegd zien de provincies verder weinig toegevoegde waarde in de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Hier staat tegenover dat er inmiddels binnen de samenwerkingsafspraken in het programma 'Mooi Nederland', een afspraak is gemaakt, waarin de provincies toezeggen te werken aan het bredere belang van het beschermen van uitzichten vanaf infrastructuur, naast de Nationale Snelwegpanorama's. Deze afspraak is gemaakt via het IPO.

Dan rest nog de vraag wat de oorzaken zijn van non-conformiteit. In de conformiteitsmeting in hoofdstuk 5 en 6 zijn tenslotte de nodige uitspraken naar voren gekomen, die geen enkele navolging vinden bij de onderzochte provincies. In Groningen, Noord-Holland en Zuid-Holland is er wel kennis genomen van de structuurvisie voor de snelwegomgeving. In Groningen en Zuid-Holland is het duidelijk dat het beleid vanuit deze structuurvisie in overweging is genomen en dat deze structuurvisie dus deel uit maakt van de besluitvormingsprocessen bij de provincie. Bij deze provincies is dus sprake van bruikbaarheid (zie 3.2.1). Non-conformiteit wordt in deze provincies vooral veroorzaakt door de beperkte prioriteit die gegeven wordt aan het beleid voor de snelwegomgeving. In Groningen speelt ook mee dat het idee om landschap vanuit het gezichtspunt van infrastructuur te beschermen, door velen niet omarmd wordt.

In Noord-Holland is de houding ten aanzien van de structuurvisie zodanig afwijzend, dat het maar de vraag is of de structuurvisie enige rol van betekenis speelt in besluitvormingsprocessen. Er wordt geen enkele prioriteit gegeven aan de uitvoering van de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Voor Noord-Holland kan dus gezegd worden dat er mogelijk sprake is van enig gebruik, dit is dan echter wel in zeer beperkte mate. Voor Overijssel kan gemakkelijker een conclusie getrokken worden. Voor zover beoordeeld kan worden, is in deze provincie nauwelijks kennis genomen van de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Dit initiële beleid lijkt geen rol te spelen in besluitvormingsprocessen. In Overijssel is er dus ook geen sprake van bruikbaarheid. De reden hiervoor is dat Overijssel vanuit het eigen beleid al de nodige aandacht besteed aan de snelwegomgeving. De provincie vindt dat de structuurvisie voor de snelwegomgeving daar niets aan toevoegt.

## 8 Slot

### 8.1 Conclusie

In dit onderzoek is bekeken in welke mate de structuurvisie voor de snelwegomgeving vooralsnog is doorgewerkt naar de provincies. Dit onderzoek is uitgevoerd bij de provincies Groningen, Noord-Holland, Overijssel en Zuid-Holland. Vanuit de structuurvisie voor de snelwegomgeving waren er twee opgaven voor de provincies. Van de provincies wordt verwacht dat ze het beleid voor de Nationale Snelwegpanorama's verder uitwerken en eigen beleid voor de snelwegomgeving ontwikkelen. Voor beide opgaven is onderzocht in welke mate provincies hier iets mee doen.

Voor het vaststellen van doorwerking is allereerst een conformiteitsmeting uitgevoerd. Hierbij werd onderscheid gemaakt tussen plan-of beleidsconformiteit en gedragsconformiteit. Bij het uitwerken van het beleid voor de Nationale Snelwegpanorama's viel op dat de provincies nog niet van plan lijken de Nationale Snelwegpanorama's toe te voegen aan het beleid voor de Nationale Landschappen. Alleen Zuid-Holland benoemt de panorama's onder het beleid voor Nationale Landschappen in de ontwerp-structuurvisie van de provincie. Verder houdt alleen de provincie Groningen zich aan de verplichting vanuit de AMvB Ruimte, om doorwerking van het Nationale Snelwegpanorama naar bestemmingsplannen van gemeenten, via de verordening te regelen. Daarnaast was te zien dat alleen Overijssel gebruik maakt van de gebiedsgerichte benadering als het gaat om het Nationale Snelwegpanorama. Bij de onderzochte provincies viel ook op dat alleen Zuid-Holland gebruik maakt van de ondersteuning van het rijk.

De opgave om eigen beleid te ontwikkelen voor de snelwegomgeving vindt ook slechts beperkt navolging bij de onderzochte provincies. Geen van de provincies is voornemens om een provinciale structuurvisie voor de snelwegomgeving op te stellen. Alleen Zuid-Holland heeft provinciale panorama's aangewezen. Dit zijn echter panorama's die vanaf het spoor zichtbaar zijn. Het beschermen van het uitzicht op open landschappen, vanaf infrastructuur, krijgt in Groningen en Noord-Holland nog enige aandacht. In Groningen overweegt men hiervoor het beschermde landschapsgezicht in te zetten en in Noord-Holland de zichtveldmethode. In alle onderzochte provincies is er wel aandacht voor het behoud van contrast tussen stad en land. En ook het gebiedsgericht ontwerpen van infrastructuur was in alle provincies aan de orde.

Met het meten van de conformiteit voor beide opgaven kunnen nog geen conclusies worden getrokken over de mate van doorwerking. Daarom is ook bekeken in hoeverre conformiteit daadwerkelijk veroorzaakt is door de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Ook is bekeken wat de oorzaken waren van non-conformiteit. In paragraaf 7.4 werden hier uitgebreid conclusies over getrokken. Hier worden deze conclusies kort herhaald.

Conformiteit werd veelal niet veroorzaakt door de structuurvisie voor de snelwegomgeving. In Groningen en met name Zuid-Holland was wel sprake van een



bepaalde mate van richtinggevendheid. In deze provincies is in sommige gevallen de lijn van het initiële beleid gevolgd. In Groningen was alleen sprake van (zeer beperkte) richtinggevendheid voor de opgave om het beleid voor Nationale Snelwegpanorama's verder uit te werken. In Zuid-Holland gold de beperkte richtinggevendheid voor beide opgaven ongeveer in dezelfde mate. In Noord-Holland en Overijssel was helemaal geen sprake van richtinggevendheid, conformiteit in deze provincies kwam dus niet voort uit de structuurvisie voor de snelwegomgeving.

Non-conformiteit werd in Groningen en Zuid-Holland vooral veroorzaakt door de beperkte prioriteit die gegeven wordt aan het beleid voor de snelwegomgeving. In Groningen speelt ook mee dat het idee om landschap vanuit het gezichtspunt van infrastructuur te beschermen, door velen niet omarmd wordt. In deze provincies is het beleid vanuit de structuurvisie voor de snelwegomgeving wel in overweging genomen. De structuurvisie maakt dus deel uit van de besluitvormingsprocessen, waarmee er sprake is van bruikbaarheid. In Noord-Holland is de houding ten aanzien van de structuurvisie zodanig afwijzend, dat het maar de vraag is of de structuurvisie enige rol van betekenis speelt in besluitvormingsprocessen. Er wordt geen enkele prioriteit gegeven aan de uitvoering van de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Voor Noord-Holland kon dus gezegd worden dat er mogelijk sprake is van enig gebruik, dit is dan echter wel in zeer beperkte mate. In Overijssel is nauwelijks kennis genomen van de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Het initiële beleid lijkt geen rol te spelen in besluitvormingsprocessen. In Overijssel was er dus ook geen sprake van bruikbaarheid. De reden hiervoor is dat Overijssel vanuit het eigen beleid al de nodige aandacht besteed aan de snelwegomgeving. De provincie vindt dat de structuurvisie voor de snelwegomgeving daar niets aan toevoegt.

De uiteindelijke mate van doorwerking kan per provincie worden aangegeven in termen van richtinggevendheid en bruikbaarheid. In Groningen en Zuid-Holland was sprake van een beperkte mate van richtinggevendheid. In Groningen gold dat overigens alleen voor de opgave om het beleid voor Nationale Snelwegpanorama's verder uit te werken. Voor de andere opgave was geen sprake van richtinggevendheid. In beide provincies was er wel sprake van bruikbaarheid. Dit gold voor Noord-Holland in mindere mate en voor Overijssel helemaal niet.

## **8.2 Aanbevelingen**

In hoofdstuk 1 werd aangegeven dat een goede doorwerking van de structuurvisie voor de snelwegomgeving essentieel is voor het behalen van de doelstellingen van dit beleid. De provincies en gemeenten zijn tenslotte grotendeels verantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering. Gezien de beperkte mate van doorwerking, die uit dit onderzoek naar voren is gekomen, is het dus maar de vraag of de doelstellingen behaald worden. Waarschijnlijk had het rijk weinig andere opties dan het neerleggen van de verantwoordelijkheid bij provincies en gemeenten. Opgaven in de snelwegomgeving spelen tenslotte op lokaal of regionaal schaalniveau en kunnen volgens de structuurvisie voor de snelwegomgeving het beste gebiedsgericht aangepakt worden. Een generiek nationaal beleid, zou hier dus

niet bij passen. Wel zijn er een aantal zaken die de mate van doorwerking mogelijk kunnen verhogen.

Het lijkt erop dat er in het voortraject het één en ander mis is gelopen bij de communicatie tussen het IPO en de provincies. De provincies misten een scherpe beleidsdiscussie en de keuze voor de Nationale Snelwegpanorama's kwam voor sommige provincies uit de lucht vallen. Deze discussie is echter wel gevoerd door vertegenwoordigers van de provincies in het IPO. Zij hebben de aanwijzing van de negen Nationale Snelwegpanorama's bovendien goedgekeurd. Uit de interviews met Zuid-Holland en de projectleider van de structuurvisie voor de snelwegomgeving bleek dat de zaken die binnen het IPO zijn besproken, waarschijnlijk slecht zijn teruggekoppeld naar de provincies. Dit is dus een punt ter verbetering binnen het gehele proces. Vanwege tijdgebrek is er geen interview gehouden bij het IPO. Mogelijk had dit wel meer inzicht verschaft in de communicatie tussen dit IPO en de provincies.

Sommige gemeenten en provincies zouden graag meer financiële ondersteuning krijgen, voor bijvoorbeeld het saneren van bestaande verrommeling. Deze partijen geven aan dat ze waarschijnlijk meer met de structuurvisie voor de snelwegomgeving zouden doen als er geld beschikbaar komt. Dit zou dus een aanbeveling kunnen zijn. Het rijk zet echter heel bewust niet in op sanering, omdat er weinig geld beschikbaar is. Als er rijksmiddelen worden ingezet, dan zullen de snelwegpanorama's medesturend zijn voor de inzet van het geld. Zo hebben provincies meer kans op geld van het rijk bij het saneren van verspreid glas, als dit glas binnen een snelwegpanorama ligt.

De belangrijkste kritiek op de onderzochte structuurvisie richt zich op de minimale toegevoegde waarde aan bestaand beleid. Uiteindelijk draait het er om dat de doelstellingen van de structuurvisie worden behaald. Aangezien de provincies nauwelijks bereid zijn om iets te doen met de instrumenten uit de structuurvisie, is het allicht verstandig te kijken naar de mogelijkheden van het inzetten van bestaand beleid en instrumenten, waar gemeenten en provincies al langer bekend mee zijn.

Verdere aanbevelingen dienen samen te hangen met de verwachtingen van het rijk. De structuurvisie voor de snelwegomgeving is tenslotte niet alleen gericht op de provincies, maar vooral ook zelfbindend. Het rijk is tevreden als provincies zelf nadenken over mogelijk beleid voor de snelwegomgeving. Ze hoeven hiervoor niet precies het beleid uit de structuurvisie voor de snelwegomgeving te volgen. In alle provincies is dit in principe al het geval. Overijssel heeft al eigen beleid, Groningen denkt aan het beschermde landschapsgezicht, Noord-Holland is bezig met de zichtveldmethode en Zuid-Holland doet het één en ander met de Nationale Snelwegpanorama's en openbaar vervoerpanorama's. Mogelijk draagt de eerder genoemde aanvullende afspraak, binnen het programma 'Mooi Nederland' ook bij aan verdere actie van de provincies. Wel is het van belang dat dit onderwerp, op wat voor manier dan ook, op de agenda blijft. Gezien de lage prioriteit die de onderzochte provincies aan het onderwerp geven, is het niet onwaarschijnlijk dat het onderwerp anders snel helemaal naar de achtergrond zal verschuiven.

### 8.3 Reflectie

Dit onderzoek was gericht op de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Deze structuurvisie is pas in oktober 2008 goedgekeurd via een kabinetsbesluit en vervolgens uitgebracht. Inmiddels is het een jaar later. Voor de uitwerking van een strategisch beleidsplan is dit een vrij korte termijn. Het is daardoor goed mogelijk dat doorwerking in de toekomst nog plaats gaat vinden en dus nog niet gemeten is via dit onderzoek. Wel is getracht binnen dit onderzoek rekening te houden met de intenties van de provincies en niet alleen te kijken naar het huidige beleid en handelen.

In hoofdstuk 4 is de structuurvisie voor de snelwegomgeving gereconstrueerd voor dit onderzoek. Hierbij werd naar aanleiding van het theoretisch kader onderscheid gemaakt tussen instrumentele en inhoudelijke uitspraken. Dit onderscheid bleek niet te handhaven, vele uitspraken vielen namelijk onder beide categorieën. Uiteindelijk bleek dit onderscheid ook niet nodig te zijn om een overzichtelijke beleidsreconstructie te maken.

Voor het vaststellen van gedragsconformiteit en het uitvoeren van de besluitvormingsanalyse is bij de onderzochte provincies telkens één persoon geïnterviewd. Van die ene persoon kan niet verwacht worden dat hij of zij het volledige overzicht heeft bij de provincie, over wat er gedaan wordt met de structuurvisie voor de snelwegomgeving. Bovendien heeft deze persoon uiteraard ook een eigen mening, die het verhaal kleurt. Voor een breder en beter onderbouwd beeld met het meten van gedragsconformiteit en het uitvoeren van de besluitvormingsanalyse hadden dus mogelijk meerdere medewerkers per provincie geïnterviewd moeten worden. Gezien de beperking qua tijd was dit echter niet mogelijk. Overigens zijn er geen tekenen dat de resultaten van dit onderzoek niet overeenkomen met de doorwerking in de praktijk.

Bij de interviews is er voor gekozen om de geïnterviewde zoveel mogelijk zelf zijn of haar verhaal te laten doen. Dit heeft er in sommige gevallen helaas toe geleid dat bepaalde uitspraken voor de meting van gedragsconformiteit niet aan bod zijn gekomen. In de tabellen (5.1 en 6.1) voor de conformiteitsmeting zijn deze missende waarden aangegeven met een streepje. Verondersteld wordt, dat het missen van deze scores niet van grote invloed is op de conclusies.

Bij de conformiteitsmeting is gebruik gemaakt van een tabel met scores per uitspraak. Deze tabellen (5.1 en 6.1) zijn puur bedoeld om een overzicht te geven van de mate van conformiteit per uitspraak. De kwantitatieve scores moeten niet geïnterpreteerd worden als kwantitatieve onderzoeksresultaten. Deze scores zijn zoveel mogelijk beargumenteerd tot stand gekomen. Een bepaalde mate van subjectiviteit valt hierbij echter niet te voorkomen.

Zoals eerder aangegeven is er bewust voor gekozen om het onderzoek te richten op een aantal provincies. Hierdoor is het uiteindelijke beeld mogelijk onvolledig. Van de provincies Drenthe, Gelderland en Limburg is overigens bekend dat er momenteel nog niets concreet gedaan is naar aanleiding van de structuurvisie voor de snelwegomgeving.

## Literatuur:

- Broesi, R., A. Jager, W. Veldhuis en S. van Wijk (2009), *Toekomstbeeld A1-zone*. Amsterdam: Must
- Büchi, H. (2007), 'Openheid verzwakt gemeente; verrommeling invloed marktpartijen op de ruimtelijke ordening.' *De Volkskrant* 16 maart 2007, p. 11.
- Bukkems, G. (1989), *Doorwerking van het in nationale ruimtelijke plannen verwoorde beleid; in het bijzonder de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen
- Coenen, F. (1998), 'Doorwerking van plannen in de dagelijkse beleidsvoering' *Beleidswetenschap* Vol. 12 (1), p. 3-25
- Commissie Hoeksche Waard (2009), *Structuurvisie Hoeksche Waard, ruimtelijk plan*. Amsterdam: Vista landscape and urban design
- Doorn, F.A. van en M.E. Pietermaat-Kros (2008), *RO bij de hand*. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Feis, B. (2008), 'Rijk moet regie houden bij snelwegpanorama's.' *NRC Handelsblad* 3 september 2008, p.6
- Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland (2008), *Voorloper Groene Hart 2008 – 2020, concept*. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland
- Heerema, P. (2008), *Routes! Startboek Routeontwerp*. Amsterdam: Spinhex en Industrie
- Herweijer, M., G.J.A. Hummels en C.W.W. van Lohuizen (1990), *Evaluatie van indicatieve plannen*. Den Haag: Ministerie van VROM
- Hidding, M. (2006), *Planning voor stad en land*. Bussum: Coutinho
- Iersel, J. van en A. Bogaerts (2009), *Migratiesaldo-nul in de Nationale landschappen*. Amsterdam: RIGO
- Jonge, J. de, S. Mink, J.M. van Linge en H. de Wit (2008), *Eindverslag workshops nationale snelwegpanorama's*. Wageningen: Wing
- Kerstens, M. (1994), *Doorwerking; over de pretenties en potenties van een evaluatie-criterium*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen
- Korthals Altes, W. (1995), *De Nederlandse planningsdoctrine in het fin de siècle; voorbereiding en doorwerking van de Vierde Nota over de ruimtelijke ordening (Extra)*. Assen: Van Gorcum
- Lange, M. de (1995), *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid*. Amsterdam: Thesis Publishers
- Mastop, J.M. en A. Faludi (1993), 'Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering.' *Beleidswetenschap* Vol. 7 (1), p.71- 90
- Metropoolregio Amsterdam (2009), *Snelwegpanorama A2*. <http://www.metropoolregioamsterdam.nl/groen-PanoramaA28.2.html> (bezoekt op 01-10-2009)
- Monod de Froideville, G., J. Westra en C. de Grauw (2007), *Snelwegpanorama's, een burgerconsultatie*. Den Haag: Bureau KLB

- Piek, M., M. van Middelkoop, M. Breedijk, W. Hornis, N. Sorel en N. Verhoeff (2006), *Snelwegpanorama's in Nederland*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau
- Provincie Groningen (2009a), *Provinciaal omgevingsplan 2009-2013*. Groningen: Provincie Groningen
- Provincie Groningen (2009b), *Omgevingsverordening 2009*. Groningen: Provincie Groningen
- Provincie Noord-Holland (2005), *Landschapsverordening Noord-Holland 2005*. Haarlem: Provincie Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2006), *Uitvoeringsprogramma Nationaal Landschap Laag Holland 2007-2013*. Haarlem: Provincie Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2009a), *Structuurvisie Noord-Holland 2040, kwaliteit door veelzijdigheid, ontwerp*. Haarlem: Provincie Noord-Holland
- Provincie Noord-Holland (2009b), *Provinciale ruimtelijke verordening structuurvisie, ontwerp*. Haarlem: Provincie Noord-Holland
- Provincie Overijssel (2009a), *Omgevingsvisie Overijssel*. Zwolle: Provincie Overijssel
- Provincie Overijssel (2009b), *Omgevingsverordening Overijssel 2009*. Zwolle: Provincie Overijssel
- Provincie Zuid-Holland (2009a), *Visie op Zuid-Holland, ontwikkelen met schaarse ruimte, ontwerp structuurvisie*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland
- Provincie Zuid-Holland (2009b), *Ontwerp verordening ruimte*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland
- Rinnooy Kan, A. (2008), 'Cultuurlandschap verdwijnt onder druk van economische realiteit.' *Agrarisch Dagblad* 13 november 2008, p. 3.
- Spit, T. en P. Zoete (2005), *De achterkant van de planologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv
- Tweede kamer (2009), Kamerstukken. [www.tweedekamer.nl/kamerstukken](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken) (bezoekt op 15-09-2009)
- VROM, LNV, VenW en EZ (2006), *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: VROM, LNV, VenW en EZ
- VROM (2008), *Zicht op mooi Nederland, structuurvisie voor de snelwegomgeving*. Den Haag: VROM
- VROM (2009a), Masterclasses snelwegomgeving. <http://denkmee.vrom.nl/snelwegomgeving> (bezoekt op 02-11-2009)
- VROM (2009b), *Ontwerp besluit Amvb Ruimte*. Den Haag: VROM
- Wendker, L. (2007), 'Waar blijft het eerste beschermd landschapsgezicht?' *Noorderbreedte* Vol. 31 (5), p. 43-45

## **Geïnterviewde personen**

- Fenneke van der Schuur, senior beleidsmedewerker landelijk gebied, provincie Groningen op 28 oktober 2009
- Ton van Laar, directie Beleid, sector Ruimtelijke Inrichting en contactpersoon voor de Nationale Snelwegpanorama's, provincie Noord-Holland op 29 oktober 2009
- Ronald van Witzenburg, beleidsmedewerker Verkeer en mobiliteit en Ruimtelijke kwaliteit, provincie Overijssel op 9 november 2009
- Ejsmund Hinborch, directie Ruimte en Mobiliteit, afdeling Ruimte en Wonen, bureau Visie, Ontwerp en Strategie, teamleider ontwerpen, provincie Zuid-Holland op 22 oktober 2009
- Bart van Bleek, projectleider structuurvisie voor de snelwegomgeving op 20 november 2009

## **Bijlage 1: Typen uitspraken in de structuurvisie voor de snelwegomgeving**

In deze bijlage staan alle uitspraken uit de structuurvisie voor de snelwegomgeving ‘Zicht op mooi Nederland’ (VROM, 2008), die betrekking hebben op de provincies. Per uitspraak wordt aangegeven om wat voor type uitspraak het gaat, hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke en instrumentele uitspraken. Ter ondersteuning van deze uitspraken wordt in sommige gevallen ook (een gedeelte van) een declaratieve uitspraak aangehaald. Declaratieve uitspraken dienen niet als analyse-eenheid, maar zeggen iets over de huidige situatie of het vigerend beleid. Ze geven hiermee de context aan voor de inhoudelijke en instrumentele uitspraken. Bij enkele uitspraken is niet geheel duidelijk wat de link is met provincies of met het beleid ten aanzien van de snelwegomgeving. Bij deze uitspraken wordt een korte toelichting gegeven. De uitspraken zijn per hoofdstuk uit de structuurvisie voor de snelwegomgeving (VROM, 2008) ingedeeld.

### **Inleiding:**

1. *‘Al lange tijd wordt aandacht geschonken aan de ruimtelijke kwaliteit van intensief gebruikte openbare ruimten. Echter, de snelwegomgeving blijft tot op heden onderbelicht. Dit tot ergernis van steeds meer Nederlanders die met lede ogen aanzien hoe het mooie Nederland verrommelt en die dit veelal vanaf de snelweg herkennen. Het kabinet wil hier iets aan doen. De rijke Nederlandse cultuurhistorie moet bewaard en herkenbaar blijven.’*

Type uitspraak: Grotendeel declaratief. Alleen de laatste zin duidt op een inhoudelijk doel.

2. *‘Doel van de structuurvisie is om de ruimtelijke kwaliteit van de snelwegomgeving te verbeteren en herkenbare en kenmerkende landschapskwaliteiten in de snelwegomgeving veilig te stellen, onder meer door negen Nationale Snelwegpanorama’s te selecteren.’*

Type uitspraak: Inhoudelijk. Dit is de centrale doelstelling van deze structuurvisie.

3. *‘Van de structuurvisie gaat geen bindende werking voor andere partijen uit. Voor de planologische doorwerking dient een structuurvisie geëffectueerd te worden door middel van maatregelen en uitvoeringsbesluiten. Het rijk zal daarom de doorwerking van de visie in het beleid van decentrale overheden stimuleren en faciliteren en wanneer nodig reguleren. De medeoverheden wordt gevraagd rekening te houden met deze rijksvisie bij de uitwerking van het eigen beleid.’*

Type uitspraak: Instrumenteel

### **Hoofdstuk 2: Rijksbeleid**

4. *‘Het rijk neemt bij de aanleg van nieuwe of verbreding van bestaande infrastructuur gebiedsgericht ontwerpen in samenhang met de omgeving als uitgangspunt en vraagt provincies en gemeenten hetzelfde te doen. Als voorbeeld hiervoor geldt het project ‘Routeontwerp van snelwegen’. Binnen dit programma is de relatie tussen snelweg en de*

*snelwegomgeving onderzocht, zijn routevisies ontwikkeld en concrete voorstellen gedaan voor het zorgvuldig ontwikkelen van snelweg en omgeving.'*

Type uitspraak: Instrumenteel

### **Hoofdstuk 3: Snelwegomgeving**

*5. 'Het ruimtelijke beleid voor de omgeving van de snelweg is veelal een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Dit ruimtelijke beleid overstijgt de grenzen van de individuele gemeente en daarom is regie door provincies gewenst. Verrommeling in de snelwegomgeving kan worden voorkomen met een integrale gebiedsgerichte aanpak, waarbij samenhang bestaat tussen ruimtelijk beleid en wegontwerp.'*

Type uitspraak: Instrumenteel

*6. 'Het rijk stimuleert de provincies om gebiedsbeleid uit te werken als sturend kader voor toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen in de snelwegomgeving. Hierbij gaat het om het maken van duidelijke keuzes voor de ontwikkelingsmogelijkheden van functies en de inrichting en vormgeving van gebieden: waar mag worden gebouwd en onder welke voorwaarden? De beleving en herkenbaarheid van bebouwing en het landschap vanaf de snelweg worden meegewogen, zowel in open als in gesloten landschap en zowel binnen bebouwd gebied als in het buitengebied.'*

Type uitspraak: Instrumenteel, gebiedsbeleid dient als instrument voor het ontwikkelen van de snelwegomgeving.

*7. 'Het rijk vraagt de provincies om bij het uitwerken van de visie op de snelwegomgeving rekening te houden met de natuurlijke, culturele, gebruiks- en belevingswaarde van landschappen. Door het benadrukken en herkenbaar maken van typische eigenschappen en cultuurhistorische waarden van gebieden worden de identiteiten en karakteristieken ervan versterkt.'*

Type uitspraak: Deels instrumenteel, deels inhoudelijk. Het doel is identiteiten en karakteristieken van gebieden versterken. Het instrument hiervoor is rekening houden met de verschillende waarden van landschappen en het benadrukken en herkenbaar maken van typische eigenschappen en cultuurhistorische waarden.

*8. 'Door duidelijke keuzes te maken waar wel en waar niet gebouwd mag worden, ontstaat een scherper contrast met duidelijke overgangen tussen stad en land.'*

Type uitspraak: Deels instrumenteel, deels inhoudelijk. Het doel is een scherper contrast tussen stad en land. De duidelijke keuzes zijn het middel, ofwel het instrument.

*9. Een integrale visie betekent ook dat er geen onvoorziene afwenteling van verrommeling naar andere gebieden kan plaatsvinden.'*

Type uitspraak: Deels instrumenteel, deels inhoudelijk. Voorkomen van onvoorziene afwenteling is het doel, de integrale visie het instrument.

*10. 'Het rijk vraagt de provincies om bij de uitwerking van de integrale visie samenwerking te zoeken met de andere relevante provincies op routeniveau. Per gebied werken belanghebbende partijen samen aan de regionaal ruimtelijke opgaven. Dit leidt*



*tot versterking van de lokale en regionale identiteit: de weg door een indrukwekkende stad, of de weg met een weids panorama op landelijk gebied.'*

Type uitspraak: Deels instrumenteel, deels inhoudelijk. Versterking van lokale en regionale identiteit is het doel. Dit wordt bereikt door samenwerking met andere relevante provincies bij het uitwerken van de integrale visie.

*11. 'Door het wegnemen van barrières wordt samenhang tussen gebieden gecreëerd, bijvoorbeeld door een overkluizing in de stad, een onderdoorgang in landelijk gebied of een ecoduct in een natuurgebied.'*

Type uitspraak: Deels instrumenteel, deels inhoudelijk. Het wegnemen van barrières (instrument), leidt tot samenhang tussen gebieden.

*12. 'Voor de gebieden waar gebouwd mag worden, vraagt het rijk de provincies om kwalitatieve randvoorwaarden te stellen, landschappelijk, stedenbouwkundig en architectonisch. Dit betreft alle vormen van verstedelijking maar is, gezien de recente en te verwachten ontwikkelingen, vooral van belang voor bedrijventerreinen. Daarbij is het vergroten van de samenhang van de ruimtelijke ontwikkelingen en de identiteit op gebiedsniveau van belang. Het landschap vormt hierbij een belangrijk uitgangspunt.'*

Type uitspraak: Instrumenteel

*13. 'Het rijk stimuleert de provincies om het gebiedsbeleid uit te werken in een provinciale structuurvisie voor de snelwegomgeving. Dit is bijvoorbeeld mogelijk als onderdeel van een provinciedekkende structuurvisie. Het rijk verzoekt de provincies waar nodig zorg te dragen voor planologische doorwerking naar gemeentelijke plannen.'*

Type uitspraak: Instrumenteel

*14. 'In de zomer van 2007 zijn burgers via internet geraadpleegd over hun favoriete uitzicht vanaf de Nederlandse snelwegen (zie bijlage 3). Deze digitale burgerconsultatie levert een divers beeld op. Uitzicht op bosgebied (zoals de Veluwe), open water (zoals vanaf de afsluitdijk over het IJsselmeer), rivierlandschappen en open landschappen (zoals het Groene Hart), maar ook stadslandschappen en industriële landschappen (zoals vanaf de Van Brienenoordbrug en op Pernis), worden hoog gewaardeerd. Deze bevindingen kunnen input vormen voor de uit te werken integrale visies op de snelwegomgeving door de provincies.'*

Type uitspraak: Instrumenteel

*15. 'Vanwege de kwetsbaarheid van de openheid van snelwegpanorama's wil het rijk hier extra aandacht aan besteden. Het rijk stimuleert provincies om snelwegpanorama's te identificeren in hun structuurvisies en zal zelf binnen de ruimtelijke hoofdstructuur 'Nationale Snelwegpanorama's' selecteren.'*

Type uitspraak: Instrumenteel. De provincies dienen zelf snelwegpanorama's te identificeren. Dit is een instrument om de ruimtelijke kwaliteit van de snelwegomgeving te verbeteren.

16. *‘Het rijk ondersteunt provincies bij het maken van structuurvisies voor de snelwegomgeving en vraagt hen er voor te zorgen dat deze visies doorwerken in gemeentelijke bestemmingsplannen.’*

Type uitspraak: Instrumenteel.

#### **Hoofdstuk 4: Snelwegpanorama’s**

17. *‘Het rijk stimuleert de provincies om open gebieden met vanaf de snelwegen zichtbare, herkenbare en te beleven bijzondere landschappelijke- en cultuurhistorische waarden, binnen de provinciale structuurvisie, aan te wijzen als provinciaal snelwegpanorama’s en hiervoor een passend planologisch regime uit te werken.’*

Type uitspraak: Instrumenteel. Het aanwijzen van provinciale snelwegpanorama’s en het uitwerken van een passend planologisch regime dragen bij aan het verbeteren van de kwaliteit van de snelwegomgeving en het veiligstellen van herkenbare en kenmerkende landschapskwaliteiten.

18. *‘Om een zorgvuldige ruimtelijke afweging te kunnen maken binnen deze provinciale panorama’s, wordt de provincies gevraagd de kwaliteiten en opgaven per gebied te beschrijven in een provinciale structuurvisie.’*

Type uitspraak: Instrumenteel.

19. *‘Bij de selectie van snelwegpanorama’s kunnen provincies gebruik maken van de resultaten van de studie ‘Snelwegpanorama’s in Nederland’ van het Ruimtelijk Planbureau, van de burgerconsultatie, van de analyse van uitzichten vanaf de snelwegen die het rijk heeft uitgevoerd.’*

Type uitspraak: Instrumenteel

20. *‘Bij de beschrijving van de gebiedskwaliteiten en –opgaven voor de provinciale snelwegpanorama’s kunnen de provincies zich laten inspireren door onderstaande beschrijving van de kwaliteiten en opgaven voor de Nationale Snelwegpanorama’s en door de beschrijving van de gebiedskwaliteiten van de door het rijk aan te wijzen Nationale Snelwegpanorama’s.’*

Type uitspraak: Instrumenteel

21. *‘Door een planologisch/juridische verankering in bestemmingsplannen wordt grondspeculatie voorkomen en langdurige zekerheid gegeven over de ontwikkelingsmogelijkheden van functies die de openheid dragen. Deze functies vallen binnen de agrarische-, de recreatie- en de natuursector.’*

Type uitspraak: Instrumenteel

22. *‘Provincies maken afspraken met gemeenten over plaats en omvang van woningbouw en de ontwikkeling van bedrijvigheid, inclusief niet grondgebonden landbouwbedrijven (zoals glastuinbouw) en intensieve veehouderij.’*

Type uitspraak: Instrumenteel

Toelichting: deze uitspraak heeft betrekking op het beleid ten aanzien van de negen Nationale Snelwegpanorama’s.

23. *‘Voor de Nationale Landschappen hebben de provincies structuurvisies en uitvoeringsprogramma’s opgesteld. Hierin zijn concrete ambities, opgaven en uitvoeringsprojecten benoemd. Deze vormen het uitgangspunt voor de gebiedsopgaven in de Nationale Snelwegpanorama’s.’*

Type uitspraak: Declaratief

Toelichting: Uit de volgende uitspraak blijkt dat de Nationale Snelwegpanorama’s onderdeel uitmaken van de structuurvisies en uitvoeringsprogramma’s voor de Nationale Landschappen.

24. *‘Met de Nationale Snelwegpanorama’s wordt daar een opgave aan toegevoegd die samenhangt met de kwaliteit van de snelwegomgeving, in het bijzonder met het zicht hierop. Deze opgaven hangen samen met de kwaliteiten van deze gebieden. Algemeen gesteld is de opgave voor de Nationale Snelwegpanorama’s om de gebiedskwaliteiten te behouden en te versterken, evenals de zichtbaarheid en herkenbaarheid hiervan vanaf de snelweg. Van belang zijn maat, schaal en contrasten binnen het panorama. Daar waar de stedelijke dynamiek het landschap beïnvloed is een hoogwaardige aanpak nodig. Een landschap waarin geïnvesteerd wordt en dat duurzaam wordt beheerd.’*

Type uitspraak: Deels inhoudelijk, deels instrumenteel. Inhoudelijk gezien worden de doelstelling van de Nationale Snelwegpanorama’s uiteen gezet. Deze Nationale Snelwegpanorama’s zijn echter weer een instrument dat bij moet dragen aan de centrale doelstelling van de structuurvisie voor de snelwegomgeving (zie uitspraak nummer 2). Instrumenteel gezien is het verder van belang dat de Nationale Snelwegpanorama’s deel uit maken van de provinciale structuurvisies en uitvoeringsbesluiten voor de Nationale Landschappen.

25. *‘In samenhang met de hierboven beschreven gebiedskwaliteiten zijn de volgende gebiedsopgaven van belang:*

- *realiseren en behouden van een vitaal agrarisch landschap;*
- *tegengaan van verrommeling en lokaal soms sanering;*
- *aandacht voor de entrees van de snelwegpanorama’s en voor overgangsgebieden van stad en land waar een sluipende verrommeling dreigt. De beeldkwaliteit en inrichting van bebouwingsranden is een bijzondere ontwerpogave. De entrees, overgangen en randen zijn heel bepalend voor de beleving van het snelwegpanorama. Hierbij kan het nodig zijn om een geleidelijke overgang te creëren, dan wel een harde, contrastrijke rand;*
- *aandacht voor de maat en schaal van lintbebouwing evenals voor doorzichten naar achterliggend landschap;*
- *landschapsontwikkeling gekoppeld aan de dragende structuren en bijzondere kenmerken van het gebied, veelal een combinatie van natuur-, recreatie- en waterbeheer;*
- *herstel van zichtlijnen en creëren van uitzichtpunten. Zichtbaarheid kan bijvoorbeeld worden verminderd door bebouwing, maar ook door andere elementen zoals windturbines, reclamezuilen of beplanting;*
- *(her)inrichting van de snelweg en directe omgeving en zorgen voor een rustig wegbeeld, met een minimum aan ‘wegmeubilair’ (portalen, vangrail, borden etc.) en zichtbelemmerende bermbeplanting;*
- *zorgen voor toegang vanaf de snelweg tot de gebieden met transferia;*

- *opheffen van de barrièrewerking ('ontsnippering') van de snelweg met het oog op de ontwikkeling van recreatie en natuur (ehs, robuuste verbindingen), veelal gekoppeld aan waterlopen en historische ontginningsstructuren.*

*De opgaven verschillen per snelwegpanorama. Hierbij wordt uitdrukkelijk een integrale gebiedsgerichte benadering voorgestaan, waarbij alle belangen en belanghebbende partijen betrokken worden.'*

Type uitspraak: Instrumenteel. Alle genoemde zaken zijn instrumenten die bijdragen tot het behouden en versterken van gebiedskwaliteiten, evenals de zichtbaarheid en herkenbaarheid hiervan, vanaf de snelweg.

*26. 'Het rijk geeft provincies beleidsruimte om het beleid ten aanzien van de Nationale Snelwegpanorama's gebiedsspecifiek uit te werken en te borgen binnen de uitwerking van het beleid voor de Nationale Landschappen. Hierbij zijn het lokaliseren en beschrijven van de gebiedsspecifieke kwaliteiten die zichtbaar zijn vanaf de snelweg en zoals hierboven genoemd, planologische randvoorwaarden en het vastleggen van doorwerking in gemeentelijke bestemmingsplannen, via een provinciale verordening of anderszins, van belang. De zichtbaarheid van de gebiedskwaliteiten vanaf de snelweg dient geborgd te worden en is daarmee een verbijzondering van de lokalisering van de kernkwaliteiten binnen de Nationale Landschappen.'*

Type uitspraak: Instrumenteel, de laatste zin geeft duidelijk aan wat de toevoeging is aan het beleid voor Nationale Landschappen.

*27. 'Binnen de Nationale Snelwegpanorama's kunnen projecten, plannen en activiteiten worden uitgevoerd wanneer deze bijdragen aan duurzame versterking van de kernkwaliteiten van het betreffende gebied én als de zichtbaarheid van deze kernkwaliteiten vanaf de snelweg gegarandeerd blijft. Wanneer hierop uitzonderingen worden toegestaan vanwege het ontbreken van reële alternatieven of redenen van groot openbaar belang, dan moet extra aandacht worden gegeven aan inpassing-, ontwerp- en vormgevingskwaliteit, waarbij bijvoorbeeld de zichtlijnen vanaf de snelweg van belang zijn.'*

Type uitspraak: Instrumenteel

## **Hoofdstuk 5: Negen Nationale Snelwegpanorama's**

*28. 'Het Nationaal Snelwegpanorama Eemland ligt in het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland, tussen de kernen Eemnes, Baarn, Bunschoten en het stedelijk gebied Amersfoort. Het snelwegpanorama biedt zicht op het extreem open veenweidelandschap vanaf één zijde van de snelweg A1 tegenover Baarn en op de open veenweiden vanaf beide zijden van de A1 tussen Baarn en Amersfoort. In het bijzonder gaat het om de extreem open veenweiden met onregelmatige strokenverkaveling van de Noord- en Zuidpolder te Veld, Bickerspolder, Polder de Haar ten noorden van de A1, Polder Zeldert ten zuiden van de A1, de Eem (die het snelwegpanorama doorkruist) en de kernen Eemnes, Bunschoten, Baarn en Amersfoort.'*

Type uitspraak: Instrumenteel, gebiedsaanduiding.

*29. 'Het Nationaal Snelwegpanorama Wijde Wormer – Oostzaan ligt in het Nationaal Landschap Laag Holland en in de rijksbufferzone Amsterdam-Purmerend, tussen de*

*stedelijke gebieden Zaandam/Oostzaan en Purmerend. Het snelwegpanorama biedt zicht vanaf beide zijden van de snelweg A7 op het open weidelandschap van de droogmakerij Wijde Wormer en vanaf één zijde van de snelwegen A8 en A7 op het open zeer waterrijke veenweidelandschap van de Polder Oostzaan. In het bijzonder gaat het om de open en waterrijke veenweiden met strokenverkaveling van de Polder Oostzaan, de transparante bebouwingslinten van Oostzaan, De Heul en De Haal, het open weidelandschap met opstreckende verkaveling van de droogmakerij Wijde Wormer, met parallelle transparante bebouwingslinten en kenmerkende stolpboerderijen van de Noorder- en Zuiderweg en de stedelijke rand van Purmerend.'*

Type uitspraak: Instrumenteel, gebiedsaanduiding.

*30. 'Het Nationaal Snelwegpanorama Wiericke ligt in het Nationaal Landschap Groene Hart, tussen de kernen Bodegraven en Woerden. Het snelwegpanorama biedt zicht vanaf beide zijden van de deels verhoogde snelweg A12 op open veenweidelandschap met kernen en transparante bebouwingslinten, de watergangen van de Enkele en Dubbele Wiericke en de lommerrijke zone langs de rivier de Oude Rijn. Het snelwegpanorama vormt een landschappelijke en ecologische schakel tussen de open veenweiden ten zuiden en ten noorden van de A12 en de Oude Rijnzone in het Groene Hart, die gestalte moet krijgen via de zogenoemde 'Groene Ruggengraat' (Natte As). In het bijzonder gaat het om de open veenweiden met strokenverkaveling van de Zuidzijderpolder, Polder Reeuwijk, Polder het Westeinde, Weijpoortsche Polder, Bartwoudswaarder Polder, Polder Lange Weide (gelegen tussen de Enkele en Dubbele Wiericke), de transparante agrarische bebouwingslinten van Lage Weide, Westeinde, Oosteinde en de kernen Bodegraven, Driebruggen, Waarder, Nieuwerbrug en delen van Woerden.'*

Type uitspraak: Instrumenteel, gebiedsaanduiding.

*31. 'Het Nationaal Snelwegpanorama Wijk en Wouden ligt in het Nationaal Landschap Groene Hart en in de rijksbufferzone Den Haag-Leiden-Zoetermeer, tussen de stedelijke gebieden Den Haag/Leidschendam en Leiden/Leiderdorp. Het snelwegpanorama biedt zicht vanaf één zijde van de snelweg A4 op open veenweidelandschap met kernen en transparante bebouwingslinten en enkele watermolens. Het snelwegpanorama vormt een groene schakel tussen het landschap van de kust en binnenduinen ten oosten van de A4 en de polders en droogmakerijen in het Groene Hart westelijk van de A4. In het bijzonder gaat het om de open veenweiden met strokenverkaveling van de Damhouderpolder en de Groote Westeindsche Polder, de molendriegang van Stompwijk, de transparante bebouwingslinten van Stompwijk en Westeinde, de kernen Stompwijk en Zoeterwoude en de stedelijke rand van Leidschendam.'*

Type uitspraak: Instrumenteel, gebiedsaanduiding.

*32. 'Het Nationaal Snelwegpanorama Noord-Kennemerland ligt in het Nationaal Landschap Laag Holland en (voor een deel) het Nationaal Landschap Stelling van Amsterdam, tussen de stedelijke gebieden Alkmaar-Heiloo en Beverwijk- Uitgeest. Het snelwegpanorama draagt de kenmerken van het oorspronkelijke landschap van de oude duinen met strandwallen en -vlaktes op de overgang naar het polder en droogmakerijen landschap oostelijk van de A9. Het snelwegpanorama biedt zicht op open veenweiden met oude krekens in de strandvlakte en op kernen op de strandwallen, vanaf één zijde van de*

*snelweg A9 tegenover Heemskerk/Uitgeest en tussen Uitgeest en Heiloo vanaf beide zijden van de A9. In het bijzonder gaat het om de open veenweiden met onregelmatige blokverkaveling en voormalige kreken van het Uitgeester- en Heemskerkerbroek, de Limmer-polder, Groot Limmerpolder, Oosterzijpolder, een deel van de Polder Boekelermeer en de kernen Heiloo, Limmen, Akersloot, Castricum en Uitgeest.'*

Type uitspraak: Instrumenteel, gebiedsaanduiding.

*33. 'Het Nationaal Snelwegpanorama Venen - Vecht ligt in het Nationaal Landschap Groene Hart, tussen de stedelijke gebieden van Amsterdam en Utrecht. Het snelwegpanorama biedt zicht op open veenweidelandschap met transparante bebouwingslinten en meanderende veenriviertjes, ten oosten en ten westen van de snelweg A2 tussen de kernen Abcoude en Maarssen. Het snelwegpanorama vormt een belangrijke landschappelijke en ecologische schakel tussen de open veenweiden ten westen en ten oosten van de infrastructuurbundel A12, Amsterdam Rijnkanaal en spoor in het Groene Hart, die gestalte moet krijgen via de zogenoemde 'Groene Ruggengraat' (Natte As). In het bijzonder gaat het om de open veenweiden met strokenverkaveling van de Polders het Groenland, de Roodenmolen en Donkervliet, Polder Oukoop, Polder Honderd, Polder Groot en Klein Oud Aa, de transparante bebouwingslinten van Oukoop, Oud Aa, Kortrijk en Noordeinde en de kernen Abcoude, Baambrugge, Loenersloot, Nieuwer Ter-Aa en Breukelen.'*

Type uitspraak: Instrumenteel, gebiedsaanduiding.

*34. 'Het Nationaal Snelwegpanorama Hoeksche Waard ligt in het Nationaal Landschap Hoeksche Waard, tussen de kernen Heinenoord en Klaaswaal. Het snelwegpanorama markeert de overgang van de stedelijk Randstad naar de open en waterrijke Zeeuwse en Zuid-Hollandse Delta. Het snelwegpanorama biedt zicht vanaf beide zijden van de snelweg A29 op open zeeleipolders met akkerbouw, dijken, voormalige kreken, bebouwingslinten en kernen. In het bijzonder gaat het om de open zeeleipolders met akkerbouw en blokverkaveling, beplante dijken en voormalige kreken van de Zomerlandsche Polder, (delen van) de polders Oud Heinenoord, het Westmaas Nieuwland, Mijnsheerenland en Oud Beijerland-Moerkerken- Cromstrijen en de Group, de kernen Heinenoord, Oud Beijerland, Mijnsheerenland, Klaaswaal en de transparante bebouwingslinten van Greup, Stougjesdijk, Westdijk en Blaaksedijk.'*

Type uitspraak: Instrumenteel, gebiedsaanduiding.

*35. 'Het Nationaal Snelwegpanorama IJsselvallei ligt voor een belangrijk deel in het Nationaal Landschap Veluwe, tussen de stedelijke gebieden Apeldoorn en Deventer en tussen de beboste Veluwe en het besloten parklandschap van Oost Nederland. Het snelwegpanorama biedt zicht vanaf beide zijden van de snelweg A1 op het open rivierenlandschap met weiden en bouwlanden, op de IJssel met uiterwaarden, kernen en verspreide boerderijen. In het bijzonder gaat het om de open rivierkleiweiden en - bouwlanden met onregelmatige blokverkaveling tussen de kernen Twello en Wilp, de IJssel en de uiterwaarden De Wilpsche Klei en de Stads- of Bolwerksweiden, met verspreide boerderijen op verhogingen ('pollen'), de kern Wilp en het stedelijk front van de Hanzestad Deventer.'*

Type uitspraak: Instrumenteel, gebiedsaanduiding.

36. *‘Het Nationaal Snelwegpanorama Drentsche Aa ligt in het Nationaal Landschap Drentsche Aa, tussen Glimmen en het stedelijk gebied Groningen. Het snelwegpanorama ligt op de overgang van de besloten Hondsrug en de benedenloop van het open beekdal van de Drentsche Aa. Het snelwegpanorama biedt zicht vanaf beide zijden van de snelweg A28 op overwegend open weiden, natuur en plassen en hogere randen met bossen en kernen. In het bijzonder gaat het om de open natte graslanden en plassen van Polder het Oosterland, Polder Lappenvoort, Wolddeelen, Westerpolder, Polder de Punt en tussen Haren en Groningen, de kernen Haren, Glimmen, Paterswolde en de stedelijke rand van Groningen.’*

Type uitspraak: Instrumenteel, gebiedsaanduiding.

## **Hoofdstuk 6: Realisatie**

37. *‘In deze structuurvisie selecteert het rijk 9 gebieden als Nationaal Snelwegpanorama. Vanwege de ligging binnen de nationale ruimtelijke hoofdstructuur voelt het rijk een bijzondere verantwoordelijkheid voor deze gebieden. Via juridisch-planologische doorwerking tot in de bestemmingsplannen wil het rijk zeker stellen dat de kernkwaliteiten in deze gebieden en de zichtbaarheid hiervan vanaf de snelweg behouden blijven. De doorwerking wordt veiliggesteld als integraal onderdeel van het beleid voor de Nationale Landschappen, binnen het ‘ja, mits-regime’. Deze doorwerkinglijn wordt vastgelegd in de integrale AMvB Ruimte bij het (getrapte) onderdeel over landschap. ‘Getrap’t wilzeggen dat de provincies vorm geven aan de uitwerking van de planologische regimes en hiervoor beleidsruimte krijgen, waarbij de beleidsuitgangspunten zoals opgenomen in de Nota Ruimte en in deze structuurvisie als basis gelden.’*

Type uitspraak: Instrumenteel, deze uitspraak geeft aan hoe de bescherming van de Nationale Snelwegpanorama’s procedureel geregeld is.

38. *‘Het rijk ziet het als haar verantwoordelijkheid om provincies het instrumentarium te bieden dat nodig is om deze Nationale Snelwegpanorama’s te behouden. Provincies en gemeenten worden, indien door hen gewenst, ondersteund bij het uitwerken van de integrale visies op de snelwegomgeving en gebiedsbeleid voor de Nationale Snelwegpanorama’s. Het rijk voert de volgende concrete acties uit:’*

Type uitspraak: Instrumenteel, heeft betrekking op de uitspraken 39 tot en met 42.

39. *'Handreiking; het rijk stelt een handreiking op die het maken van integrale visies op de snelwegomgeving en gebiedsvisies voor snelwegpanorama's door provincies en gemeenten stimuleert en faciliteert. Basis hiervoor vormt het bijna zes jaar lopende Routeontwerp van Snelwegen. Provincies en gemeenten worden betrokken bij het opstellen van de handreiking. Belangrijk onderdeel van de handreiking vormen in ieder geval: aanbevelingen en ervaringen ten aanzien van het proces om te komen tot integrale gebiedsvisies en gebiedsontwikkelingen, quick-scan routeontwerpen voor alle snelwegen in Nederland en (globale) architectonische uitgangspunten voor alle snelwegen in Nederland. De handreiking wordt aangeboden als een in-company-training die op aanvraag van provincies kosteloos kan worden verzorgd. De handreiking is begin 2009 gereed.'*

Type uitspraak: Instrumenteel

40. *'Expertteam; het rijk initieert een interbestuurlijk expertteam als opvolger van het interdepartementale Steunpunt Routeontwerp dat eind 2008 ophoudt te bestaan. Provincies worden uitgenodigd hierin te participeren. Dit interbestuurlijk expertteam richt zich op de gezamenlijke implementatie van de beleidsambities door rijk en provincies ten aanzien van de weg en de omgeving. Het expertteam verbindt de verschillende schaalniveaus en organisaties en inspireert en faciliteert de beleidsagenda's, de uitvoeringsprogramma's en specifieke acties. Het expertteam richt de focus allereerst op een beperkt aantal routes (A1, A6/ A9, A15 en A58), die de komende jaren specifieke aandacht krijgen als voorbeelden van de voorgestane integrale aanpak. Het expertteam is begin 2009 operationeel en heeft een tijdelijk karakter.'*

Type uitspraak: Instrumenteel

41. *'Rijksadviseurs; het College van Rijksadviseurs (CRA) heeft bij de totstandkoming advies uitgebracht over deze structuurvisie. Het CRA zal gebiedsgericht ad hoc adviseren bij de uitwerking van de Nationale Snelwegpanorama's om te komen tot integrale en sturende gebiedsvisies door provincies en gemeenten voor de geselecteerde Nationale Snelwegpanorama's. Hiermee wordt mede invulling gegeven aan de verantwoordelijkheid die het rijk voelt voor deze gebieden. In overleg met de verantwoordelijke provincies en gebiedsautoriteiten kan het College hier een invulling op maat aan geven. Belangrijk is dat wordt aangesloten op bestaande ideeën en processen in de gebieden. Daarnaast zal het CRA een periodieke evaluatie van de implementatie en de resultaten ondersteunen van de in deze structuurvisie neergelegde ambities. Eind 2008 zal na overleg met het College van Rijksadviseurs duidelijk zijn hoe invulling wordt gegeven aan de betrokkenheid van het CRA.'*

Type uitspraak: Instrumenteel