

Tweede nota
over de
ruimtelijke
ordening
in Nederland

Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1966



Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland

Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland

Tweede ongewijzigde druk

Staatsuitgeverij . 's-Gravenhage . 1966

HOOFDSTUK I. OPZET EN STREKKING VAN DE NOTA

1. Inleiding	I
Opzet van de nota	
2. Doelstelling van de nota	2
Functie van de ruimtelijke ordening	
3. Beschouwde periode: tot omstreeks 2000	2
Voortgang van wetenschap en techniek	
Schaalvergroting	
Versnelling van de ontwikkeling	
Onzekerheden bij het vooruitzien	
De keuze van de beschouwde periode	
4. Karakter van de ruimtelijke toekomstvisie (structuurschets)	4
Hogere eisen aan het ruimtelijk milieu in de samenleving van de toekomst	
Zorg voor een goede ruimtelijke structuur als gezamenlijke opgave	
De ruimtelijke structuurschets voor Nederland omstreeks 2000	

HOOFDSTUK II. SITUATIE EN PERSPECTIEF

1. Nederland in West-Europa	7
Het Noordzeegebied als economisch concentratiegebied	
Bevolkingsconcentratie en verstedelijking in het Noordzeegebied	
Plannen voor de uitbouw van de infrastructuur	
Nationale ruimtelijke visies in de omringende landen	
Versterking van de internationale samenhang	
Deconcentreerende tendenties in Europees kader en hun belang voor Nederland	

2. Bevolkingsgroei en bevolkingsspreiding	37
De groei van de bevolking	
Immigratie en emigratie	
Leeftijdsopbouw en volksgezondheid	
Ongelijkmatige spreiding van de bevolking over het land	
Na te streven toekomstige bevolkingsspreiding	
Uitstraling van de Randstad	
Versterkte groei van het Noorden en delen van Overijssel	
Sociale structuur van de bevolking	
3. Economische structuurveranderingen	44
Economische groei	
Verdeling van de beroepsbevolking	
Ontwikkeling van de landbouw	
Ontwikkeling van de industrie	
Olieraffinage, petrochemie en metallurgie	
Zeehavengebieden	
Bouwnijverheid	
Regionaal industrialisatiebeleid	
Gebieden met een eenzijdige economische structuur	
Ontwikkeling van de dienstensector	
Kantorensector	
Spreiding van rijksinstellingen in verband met de ruimtelijke problemen van de Haagse agglomeratie	
Instellingen voor wetenschappelijk onderwijs en speurwerk	
4. Veranderingen in de bestuurlijke organisatie	51
Schaalvergroting	
Maatregelen met betrekking tot de gemeenten sedert 1960	
Huidige gemeentelijke indeling	
Waterschapsorganisatie	
Concentratie van waterschappen	
5. Veranderingen in het levenspatroon	55
De mens van de nabije toekomst	
Eisen voor het levensmilieu	
Verlangen naar grotere keuzemogelijkheden	
Belang van differentiatie in het ruimtelijk milieu	
6. Veranderingen in het ruimtelijke beeld	57
Het ruimtelijke perspectief in een Nederland met 20 mln inwoners	
HOOFDSTUK III. BODEM EN MILIEU	
1. Inleiding	59
Het natuurlijke milieu	
De zorg voor de instandhouding van de levensruimte van ons volk	

2. De grote waterstaatswerken	60
Deltawerken	
Zuiderzeewerken; Lelystad	
Waddengebied en Lauwerszee	
3. De waterhuishouding	64
De behoefte aan water	
De kwaliteit van het water	
Watervoorziening	
Spaarbekkens voor de drinkwatervoorziening	
Ontziltling van water	
Waterverontreiniging	
Waterzuivering	
4. De bodem	70
Zandwinning en ontgrondingen	
Bodemverontreiniging en bodembescherming	
5. Lucht, geluid, straling	72
Luchtverontreiniging	
Geluidhinder	
Straling	
6. Natuurbescherming	75
De functie van natuurelementen	

HOOFDSTUK IV. DE STEDELIJKE GEBIEDEN

1. Enige uitgangspunten voor de opbouw van het woongebied	76
Verscheidenheid van woonwensen	
Grotere schakering van woonvormen en woonkernen met meer aandacht voor het eengezinshuis	
Zorg voor een verantwoorde stedelijke ontwikkeling ook op langere termijn	
Behoud van ruimte	
Aansluiting aan de woonwensen met voorkoming van sterke spreiding	
2. Het verloop van het urbanisatieproces	80
Het karakter van het urbanisatieproces	
Mogelijke spreiding van de grotere bevolkingsconcentraties over ons land omstreeks 2000	
Vergelijking met de spreiding in 1960	
Het stadsgewest als uiteengelegd stedelijk geheel	
Ontwikkeling van stedelijke zones	

3. Het beeld van stedelijk Nederland	85
Gebundelde deconcentratie	
Hoofdstructuur van de ruimtelijke toekomstvisie voor ons land	
De 4 grote stedelijke zones	
De centrale open ruimte	
Stedelijke concentraties buiten de stedelijke zones	
Typering van de opbouw van goedgeschakeerde stadsgewesten	
De ruimtelijke structuurschets voor Nederland omstreeks 2000	
Voordelen van het gekozen beeld voor het woonmilieu en de stedelijke voorzieningen	
Mogelijkheden voor het eengezinshuis	
4. Reconstructie van stad en dorp	95
Samenhang van uitbreiding, sanering en reconstructie	
De oude stadscentra	
Omvang van de behoefte aan stadsreconstructie	
Maatregelen van rijkswege	
Maatschappelijke aspecten	
 HOOFDSTUK V. DE LANDELIJKE GEBIEDEN	
1. De functies van het landelijk gebied	100
Verkleining van de afstand tussen stad en land	
2. De agrarische gebieden	101
Ontwikkelingen in de landbouw	
Het landbouwstructuurbeleid	
3. De recreatiegebieden	103
Structuurschets voor de ruimtelijke ontwikkeling van de openluchtrecreatie 1964	
Nieuwe structuurschets	
Toegankelijkheid en ontsluiting van recreatiegebieden	
De Noordzeekust	
4. De natuurgebieden	106
De belangrijkste natuurlijke landschappen in ons land	
Natuurbescherming en recreatie	
5. De militaire terreinen	110
Oefenterreinen	
Schietterreinen	
Militaire vliegvelden	
Militaire installaties	

6. De bewoning 112

De kleinere woonkernen
 Verspreide bebouwing
 Weekend- en vakantiewoningen

7. Het beeld van landelijk Nederland 114

Het landschap van Nederland
 De centrale open ruimte
 Park- en watersportgebieden van nationale of regionale betekenis
 Landbouwgebieden van overwegend grote schaal buiten de directe invloedssfeer van de stad en de recreatie
 Gemengd agrarisch-recreatieve gebieden
 Bufferzones en landelijke gebieden tussen de stadsgewesten
 Tuinbouw onder glas
 Bewoning

HOOFDSTUK VI. VERKEER EN VERVOER

1. De algemene motorisering 124

De groei van het wegverkeer
 Verschuivingen in het gebruik van de verschillende vervoermiddelen
 Wisselwerking tussen verkeer en vervoer en het ruimtelijke patroon
 De functie van het prijsmechanisme
 Behoeftte aan integrale benadering
 Te verrichten studies

2. Verkeer en vervoer in de steden en stadsgewesten 130

Maatregelen op korte termijn
 Het verkeerscirculatieplan
 Maatregelen op langere termijn in de stadsgewesten en in de stadscentra
 Uitbouw van het openbaar vervoer nodig voor het blijven functioneren van de stadscentra
 Plaats van de spoorwegen in het vervoerssysteem binnen de stadsgewesten
 Gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen
 Financieel-economische vraagstukken

3. Het interlokale weg- en railverkeer 136

- a. *Wegverkeer*
 - Structuurschema voor het Nederlandse hoofdwegenet
 - Vormgeving van de weg
 - Fietspaden, wandelpaden en ruiterspaden
- b. *Spoorwegen en streekvervoer*
 - De positie van het spoorwegvervoer
 - Functie van de spoorwegen in de toekomstige ontwikkeling
 - Denkbare nieuwe spoorwegverbindingen
 - Het streekvervoer
- c. *Regionale verkeers- en vervoersplannen*
 - Integrale verkeers- en vervoersplannen in interlokaal kader

4. Scheepvaart en luchtvaart	149
Zeevaart	
Binnenvaart	
Recreatief gebruik van binnenwateren	
Luchtvaart	
Vliegvelden	
5. Andere transport- en communicatiesystemen	155
Pijpleidingen	
Hoogspanningsleidingen	
Straalverbindingen voor telefonie en televisie	
6. Het verkeer als totaliteit	160
De onderlinge samenhang van de diverse verkeers- en vervoerstechnieken	
De wisselwerking tussen het verkeer en de ruimtelijke structuur	
De samenhang tussen het verkeer en de maatschappijstructuur	

HOOFDSTUK VII. BELEID TER VERWEZENLIJING VAN DE TOEKOMSTVISIE

1. Inleiding	163
De regeringsverklaring 1965	
De bevordering van een goede coördinatie	
De ruimtelijke structuurschets als beleidsinstrument	
Regelmatische toetsing en 'bijsturen' nodig	
2. De toekomstvisie en haar consequenties voor de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid	166
Uitgangspunten voor de toekomstvisie op ons land	
De meest saillante en thans om actie vragende punten in de toekomstvisie	
Het inrichtingsbeleid	
Het op expansie gericht stimuleringsbeleid	
Bijzondere maatregelen voor het Westen	
3. Maatregelen van rijkswegen voor de verwezenlijking van de toekomstvisie	171
Waterstaatkundige werken	
Zuiderzeewerken	
Deltawerken	
Zeehavens	
Verkeers- en vervoersvoorzieningen	
Waterwegen	
Hoofdverkeerswegen	
Spoorwegen	
Stedelijk verkeer en vervoer	
Cultuurtechnische werken en landschapsbouw	
Stimulering van bepaalde gebieden	
Regionaal economisch beleid	
Bouwbeleid	

Inrichting van stedelijke gebieden	
Grondkosten	
Stadsreconstructie	
Bufferzones en open gebieden tussen de stadsgewesten	
Recreatievoorzieningen	
Sociaal-culturele en medisch-hygiënische voorzieningen	
Subsidiëring	
Wetenschappelijk onderwijs	
Veiligstelling en instandhouding van het milieu	
Militaire terreinen	
Beleid inzake het onroerend goed	
4. Financiering van investeringen (en exploitatie-uitgaven)	
 verband houdende met ruimtelijke ordening	181
Investeringen en ruimtelijke ordening	
Intensivering van de ruimtelijke ordening	
Ontwikkeling van de overheidsinvesteringen in het verleden en in de toekomst	
Financiering	
De verdeling van de lasten	
5. Ruimtelijke ordening en bestuurlijke organisatie	185
De schaalvergroting maakt heroverweging nodig	
Uitgangspunten voor de toekomst (gemeenten)	
Gewenste bestuurlijke organisatie in stedelijke of nog te verstedelijken gebieden	
Grenswijziging en samenvoeging	
Bijzondere bestuursvormen	
Bovengemeentelijk verband	
Intergemeentelijke samenwerking	
Gewenste bestuurlijke organisatie in niet-stedelijke gebieden	
Bestuurlijke organisatie van de IJsselmeerpolders	
Provinciale indeling in het algemeen	
Waterschappen	
6. Samenwerking met de lagere organen	194
Sleutelpositie van provincies en gemeenten	
Ruimtelijke ordening als ontwikkelingsbeleid	
Oriëntatie op grotere geografische verbanden	
Beëindigingsplannen	
Verdichtingsplannen	
Gemeentelijke grondpolitiek	
7. Samenwerking met de maatschappij; bundeling van krachten	197
Samenwerking tussen overheid en maatschappij	
Verbreding van het onderzoek	
Opleiding van deskundigen	
Bundeling van deskundigheid	

Hoofdstuk I. Opzet en strekking van de nota

1. Inleiding

Ons land is in een periode gekomen, waarin de zorg voor het in stand houden van een goed leefmilieu aan overheid en maatschappij meer dan vroeger ter harte moet gaan. Het besef daarvan dringt algemeen door.

Steeds meer mensen krijgen te maken met de verstedelijking en haar gevolgen voor het woonmilieu, met het vraagstuk van de recreatieruimte, met moeilijkheden op het gebied van verkeer en parkeren, met het belang van de zuiverheid van het water en de lucht. Door deze en dergelijke dingen heeft vrijwel iedereen in zijn dagelijks leven te maken met hetgeen zich in ons land voltrekt bij het huisvesten van een welvarende en verhoudingsgewijs sterk groeiende bevolking op een klein en dicht-bevolkt gebied.

Het is dan ook begrijpelijk, dat men vraagt naar een richtinggevende visie op de toekomst en naar een duidelijk regeringsbeleid. In het Parlement is verzocht, deze beleidslijnen te concretiseren in een tweede nota over de ruimtelijke ordening als vervolg op de in 1960 verschenen eerste nota. Bij het optreden van het huidige Kabinet is zulk een nota in de loop van 1966 toegezegd. Aan deze toezegging wordt hierbij voldaan.

De opzet van de nota is aldus, dat in de hoofdstukken II en III de basisgegevens voor de ruimtelijke ontwikkeling worden besproken. In het eerstgenoemde hoofdstuk komen de internationale positie van Nederland, alsmede de demografische, economische, bestuurlijke, sociaal-culturele en ruimtelijke perspectieven aan de orde. Hoofdstuk III houdt zich bezig met de beveiliging van ons land tegen de zee, de waterhuishouding en de verdere zorg voor het milieu.

Vervolgens wordt in de hoofdstukken IV, V en VI de ruimtelijke toekomstvisie ontwikkeld. Daarbij staat centraal het opvangen van de te verwachten sterke verstedelijking in een periode van snel toenemende motorisering. De drie genoemde hoofdstukken hangen zo nauw met elkaar samen, dat zij slechts in onderling verband een volledig beeld kunnen verschaffen. Ter wille van de overzichtelijkheid is de stof echter verdeeld over de stedelijke gebieden (hoofdstuk IV), de landelijke gebieden (hoofdstuk V) en verkeer en vervoer (hoofdstuk VI).

Hoofdstuk VII vat tenslotte de hoofdpunten uit het voorafgaande deel van de

nota nog eens samen met het oog op het te voeren beleid: in dit hoofdstuk zet de Regering uiteen, met welke beleidsinstrumenten zij de thans als wenselijk voor ogen staande ontwikkeling van ons land tot werkelijkheid wil trachten te maken.

2. Doelstelling van de nota

Het vraagstuk waarmee deze nota zich bezighoudt is in wezen niet nieuw. Altijd en overal bestaat er een wisselwerking tussen de menselijke samenleving en haar leefruimte. Zolang een volk groeit en zich economisch en cultureel ontplooit, heeft dat zijn weerslag op de inrichting van het land; omgekeerd is een voortdurende aanpassing van de ruimtelijke structuur een voorwaarde voor een goede ontwikkeling van de samenleving.

Hoe sterker de druk op de beschikbare ruimte wordt en hoe gecompliceerder het maatschappelijke en technische ontwikkelingsproces, des te meer worden de welvaart van allen en het welzijn van de individuele mens afhankelijk van een in het algemeen belang gegeven leiding, dus van ruimtelijke ordening. Deze bestaat immers, zoals in de eerste nota (blz. 10) is geformuleerd, in het van overheidswege leiding geven aan de ruimtelijke ontwikkeling.

In Nederland is deze leiding er al lang. De lage ligging van een groot deel van ons land en de voortdurende dreiging van het water hebben ons volk al eeuwenlang genoodzaakt tot het ordelijk omgaan met de bodem. Ruim een halve eeuw geleden deed het gemeentelijke uitbreidingsplan zijn intrede in onze wetgeving. Later volgden het streekplan en de nationale ruimtelijke ordening. In al deze gevallen is het te doen om een samenspel tussen overheid en maatschappij en, aan de kant van de overheid, om een onderling op elkaar afstemmen van ruimtelijk, economisch en sociaal-cultureel beleid. De ruimtelijke ordening houdt zich dan in het bijzonder bezig met het fysieke milieu. Zij wil de levensontplooiing van de bevolking, voor zover die van het leefmilieu afhankelijk is, zo goed mogelijk dienen.

In beginsel is met het bovenstaande ook voor deze nota de doelstelling gegeven. De mens en zijn geluk staan ook hier in het middelpunt.

3. Beschouwde periode: tot omstreeks 2000

Een kenmerkende trek van de huidige fase is dat de ontwikkelingen zich op een veel groter schaal en in een veel sneller tempo afspelen dan ooit tevoren het geval was. Beide verschijnselen worden opgeroepen door de snelle voortgang van wetenschap en techniek. Alles wijst erop, dat deze evolutie zich ook in de komende periode krachtig zal voortzetten; in bepaalde opzichten – bv. de electronica en vooral de vreedzame toepassing van kernenergie – staan wij nog maar aan het begin.

Onder de thans werkzame factoren komen in het bijzonder de moderne verkeersmiddelen naar voren wegens hun ingrijpende consequenties op nagenoeg alle terreinen van de ruimtelijke ordening. Dit geldt met name voor het motorisch verkeer. De invloed daarvan op het hele ruimtelijke patroon kan al duidelijk worden afgemeten aan de ontwikkeling in landen als de Verenigde Staten, waar de algemene

motorisering reeds een feit is. Ook ons land is echter de laatste jaren snel naar een dergelijke situatie onderweg. Bij de voorbereiding van deze nota heeft dan ook het beeld van een gemotoriseerd Nederland voor ogen gestaan (vgl. nader hoofdstuk VI).

Het mede door het moderne verkeer mogelijk gemaakte proces van schaalvergroting is al sinds het begin van deze eeuw aan de dag getreden door het opkomen van telkens grotere eenheden als kader voor de ruimtelijke plannen: na de gemeente eerst de streek, vervolgens het nationale gebied. Ook bestuurlijk werkt de schaalvergroting door (vgl. hoofdstuk II, par. 4). Thans moet een volgende stap worden gedaan. Zeker voor een land als het onze is de ontwikkeling zozeer verweven geraakt met die buiten de landsgrenzen en met de Europese functie van Nederland in het algemeen, dat de ruimtelijke vraagstukken slechts in het internationale kader volledig kunnen worden overzien.

Ook in de nota van 1960 is hierop al gewezen (vgl. blz. 13 e.v.), maar destijds is op dit aspect niet verder ingegaan. De Regering heeft echter gemeend – in overeenstemming trouwens met de meermalen in het Parlement tot uiting gekomen inzichten op dit punt – in deze tweede nota de internationale samenhang meer opzettelijk in de beschouwingen te moeten betrekken. Zij verwacht, dat het ruimtelijk vraagstuk in Nederland door deze samenhang in de toekomst steeds sterker zal worden beïnvloed (vgl. nader hoofdstuk II, par. 1; hoofdstuk IV, par. 3 en met name ook de kaartbijlage II).

Bij deze verruiming van het kader voegt zich de versnelling van de ontwikkeling in de tijd. Hierdoor verscherpt zich de vraag, voor welke periode een verantwoorde toekomstvisie kan worden gegeven.

Sommige trekken van het ontwikkelingsproces tekenen zich tamelijk duidelijk af. Een daarvan is de voortgaande betrekkelijk snelle bevolkingsgroei (vgl. hoofdstuk II, par. 2). Een tweede is de verheugende economische groei, waardoor Nederland zich sedert de Tweede Wereldoorlog tot een moderne welvaartsstaat heeft kunnen ontwikkelen. Bij het uitblijven van tussenkomende factoren als oorlog of crisis mag ook in de toekomst, mede gezien de functie van ons land in het Europese kader, een verdere reële stijging van de welvaart worden verwacht (vgl. hoofdstuk II, par. 3). Te voorzien is dat deze zich dan o.a. zal uiten in een toeneming van de vrije tijd en van de mobiliteit (vgl. hoofdstuk II, par. 5). In het algemeen zal de maatschappij van de toekomst hogere eisen stellen aan haar hele leefmilieu.

Aan de andere kant is de Regering zich echter bewust van de grote mate van onzekerheid, die er in onze snel veranderende tijd verbonden is aan het overzien van een periode van enige tientallen jaren. Sommige van deze onzekerheden liggen reeds in de bovenstaande onderstellingen opgesloten. Daarbij voegen zich de ten dele nog onvermoede nieuwe mogelijkheden, die de verdere wetenschappelijke en technische ontwikkeling in zulk een periode kan scheppen. Ook is het bijzonder moeilijk zich een betrouwbaar beeld te vormen van de op til zijnde veranderingen in het thans geldende stelsel van waarden en normen (vgl. hoofdstuk II, par. 5). Toch is dit een essentieel gegeven, omdat een ruimtelijke toekomstvisie alleen dan aan haar doel beantwoordt, als zij voorziet in hetgeen er aan wensen zal blijken te leven in de toekomstige maatschappij.

Het besef van deze – en andere – onzekerheden kan echter niet ontslaan van de plicht tot vooruitzien en tot het geven van leiding aan de ruimtelijke ontwikkeling

naar de beste inzichten die thans kunnen worden verkregen. De maatregelen voor de inrichting van het leefmilieu – geleid of ongeleid – hebben een draagwijdte in de tijd, die zich eerder in eeuwen dan in decennia laat afmeten. Voorbeelden ten goede en ten kwade zijn er te over. Tot deze laatste behoren tal van 19de-eeuwse stadsuitbreidingen. Bovendien vergen de maatregelen voor de ruimtelijke ontwikkeling goeddeels een lange aanloop- en uitvoeringsperiode; men behoeft slechts te denken aan de tijd die het kost om bij de grote projecten voor havenaanleg, stadsuitbreiding, wegenbouw, aanleg van railverbindingen, scheppen van een stadsbos e.d. van de voorbereiding tot de verwerkelijking te komen. De overheid kan zich er daarom niet aan onttrekken althans in hoofdlijnen een visie op enigszins ruime termijn te ontwikkelen.

In deze tweede nota heeft de Regering getracht vooruit te zien tot omstreeks het einde van de eeuw. Dit beantwoordt tevens aan de plaats, die het jaar 2000 al in het denken van allerlei kringen in ons volk is gaan innemen.

4. Karakter van de ruimtelijke toekomstvisie (structuurschets)

De hogere eisen die de samenleving van de toekomst aan het leefmilieu zal stellen, zullen zich in praktisch alle sectoren doen gelden. De voortgaande economische expansie vergt nieuwe, hooggekwalificeerde werkgebieden met in het algemeen een groter ruimtebeslag en vaak zelfs van zeer grote schaal. Er komen nieuwe verlangens naar voren ten aanzien van de inrichting van woongebieden; men vraagt een grotere keuzemogelijkheid wat het type en de plaats van de woning betreft. De algemeen wordende motorisering maakt een drastische uitbreiding van het wegennet noodzakelijk. De toegenomen vrije tijd doet zich gelden bij de wensen ten aanzien van het woonmilieu en vergt daarnaast nieuwe recreatievoorzieningen. De stijgende welvaart, de motorisering en de snelle industrialisatie brengen nieuwe eisen mee voor het verwijderen of onschadelijk maken van vast en vloeibaar afval. In onderlinge wisselwerking roepen al deze ontwikkelingen soms weer nieuwe eisen op, zoals een beter openbaar vervoer – vooral in de steden –, reconstructie van stad en dorp en een doeltreffender zorg voor de zuiverheid van de bodem, het water en de lucht.

De vraagstukken die zich hier aandienen zijn al vraagstukken van het heden, in een land met $12\frac{1}{2}$ mln inwoners en een bevolkingsdichtheid van rond 375 inwoners per km² land. Zij dringen zich echter te sterker op wanneer men denkt aan de ruimtelijke situatie van ons land omstreeks de eeuwwisseling: Nederland met plm. 20 mln inwoners en een bevolkingsdichtheid van ruim 600 inwoners per km² (vgl. hoofdstuk II, par. 2). Bovendien zal de visie, die de generatie van thans zich kiest en voor de verwezenlijking waarvan zij reeds nu allerlei maatregelen moet treffen van een goeddeels onherroepelijk karakter, ook voor de ontwikkeling in de volgende eeuw nog speelruimte moeten laten.

Ons volk vindt hier een opgave, die het voor grote inspanningen zal plaatsen. Inrichting van het land voor een samenleving, waarin het hogere welvaartsniveau zich gaat weerspiegelen in de verlangens ten aanzien van het hele leefmilieu, eist vele en kostbare voorzieningen. Deze moeten bovendien tijdig – soms zelfs vroegtijdig – tot stand komen om de stijgende welvaart haar volle profijt voor de mensen te doen

opleveren: zo komen bv. de bestedingen in de consumptieve sfeer voor auto's slechts tot hun recht, wanneer de investeringen in gemeenschapsvoorzieningen (wegen, tunnels e.d.) daarmee ten minste gelijke tred houden. Dit veronderstelt o.m. dat de besparingen sterker dienen toe te nemen dan de consumptieve uitgaven (vgl. hoofdstuk VII, par. 4).

Ook buiten de financiële sfeer zal de komende ontwikkeling aan ons volk haar eisen stellen. De grote bevolkingsaantallen, die wij tegemoetgaan en het toenemen van de bevolkingsdichtheid in ons kleine land zullen in allerlei opzicht een grotere zelfbeperking noodzakelijk maken: in het beschikken over onze gemeenschappelijke leefruimte – het Nederlandse grondgebied – en eveneens in het voldoen aan ieders individuele verlangens. De Regering ziet als een der hoofdelementen van haar toekomstvisie het scheppen van een zo groot mogelijke keuzevrijheid, daarbij dankbaar gebruik makend van de rijke verscheidenheid van het natuurlijke milieu, die ons land op een kleine oppervlakte biedt. Maar ook dan zullen de verlangens van de één onherroepelijk hun begrenzing moeten vinden in die van de ander (vgl. wat het wonen betreft hoofdstuk IV, par. 1).

Om tot een goede oplossing te komen zal men zich gezamenlijk en met de uiterste zorg op een goede ruimtelijke structuur moeten richten. De Regering meent, na overweging van verschillende mogelijkheden voor de verdere ruimtelijke ontwikkeling van ons land, daarvoor een achtergrond te kunnen bieden in de structuurschets voor Nederland omstreeks 2000, die als kaartbijlage III bij deze nota wordt overgelegd (vgl. hoofdstuk III, par. 3). Zij acht daarin een oplossing voor de ruimtelijke vraagstukken besloten, die naar de huidige inzichten op de beste wijze rekening houdt met de thans overzienbare ontwikkeling en die de voorwaarden kan helpen scheppen om in ons land ook bij een bevolkingsgroei tot rond 20 mln omstreeks 2000 zo goed mogelijk tegemoet te komen aan de wensen en verlangens van de toekomstige samenleving. De Regering is dan ook voornemens, van haar kant met kracht naar verwezenlijking van een dergelijke oplossing te streven (vgl. nader hoofdstuk VII).

Zij wil daarvoor ook appelleren aan de activiteit van de provincies en gemeenten en van ons volk als geheel. Het van rijkswege te voeren beleid kan immers alleen tot zijn recht komen als de lagere bestuursorganen en de maatschappij zelf erdoor worden aangesproken en erop voortwerken. Vandaar, dat reeds bij de voorbereiding van deze nota intensief overleg met de provinciale besturen en hun planologische diensten heeft plaats gehad.

Verder zal in het bijzonder ook een inspirerende vormgeving nodig zijn van ons hele leefmilieu: onze steden, dorpen en landschappen. Dit alles ligt in de lijn van goede en oude Nederlandse tradities: het zorgvuldig omgaan met de bodem, de zin voor een ordelijke ontwikkeling, een zich steeds vernieuwende stedenbouw en een voortdurende her-inrichting van ons land. Het zal echter hoge eisen stellen aan de aanwezige en nog te vormen deskundige krachten op het gebied van wetenschappelijk onderzoek, ontwerp en uitvoering. Hun aantal zal op vrij korte termijn dienen te worden vergroot. De vraagstukken van recrutering en opleiding behoren dan ook tot de urgente onderwerpen die als uitvloeisel van de nota aan de orde zullen moeten komen. Ditzelfde geldt van het probleem, hoe de beschikbare mankracht op de meest effectieve wijze kan worden gebruikt. Bundeling van krachten in nader te bepalen organisatievormen zal daartoe nodig zijn (vgl. hoofdstuk VII, par. 7).

Ten slotte zal men in het oog dienen te houden dat de ontwikkeling van een land een voortgaand proces is en dat ook de inzichten en wensen zich met het verloop van de tijd zullen wijzigen. In een zo dynamische periode als waarin wij thans leven moet men ook op dit gebied met de mogelijkheid van snelle veranderingen rekening houden. Dat is inherent aan de onzekerheden, waarop hierboven werd gedaan. Hier ligt niet alleen een onderwerp van voortdurende studie voor het economisch en sociaal-wetenschappelijk onderzoek, maar in het bijzonder ook een punt van voortdurende bezinning voor de beleidsorganen. De in deze nota uitgewerkte hoofdlijnen voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland hebben daarvoor een voldoende flexibiliteit.

De Regering wil nl. deze denkbeelden uitdrukkelijk zien als een visie, waarbij het hoofdaccent valt op de structuur en niet op de schematisch aangeduide uitwerking. Vandaar de naam 'structuurschets', die aan de kaartbijlage III is gegeven. Dit betekent enerzijds, dat tussen nu en 2000 regelmatig correcties in de toekomstvisie zullen moeten worden aangebracht en er dienovereenkomstig zal dienen te worden 'bijgestuurd'. Anderzijds betekent het een openheid voor wat nog te wachten is na de thans gekozen peildatum. De geschetste structuur van Nederland omstreeks 2000 is geen in zichzelf besloten eindtoestand; zij is juist opgezet als een fase van een ontwikkeling, die zich langs de aangegeven structurele lijnen verder kan ontploien naar een thans nog niet kenbare toekomst.

Hoofdstuk II. Situatie en perspectief

1. Nederland in West-Europa

De ruimtelijke ontwikkeling van Nederland, nu en in de toekomst, is niet los te zien van de ligging van ons land in Europa. In dat grotere kader lijkt Nederland geografisch gezien zelfs meer een streek dan een land: naar oppervlakte is het slechts weinig groter dan Bretagne en aanzienlijk kleiner dan bv. Beieren en de Povlakte. Een dergelijke situatie noopt er in bijzondere mate toe, de nationale ruimtelijke conceptie mede te baseren op de ontwikkelingen over de grenzen.

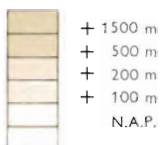
Inleiding

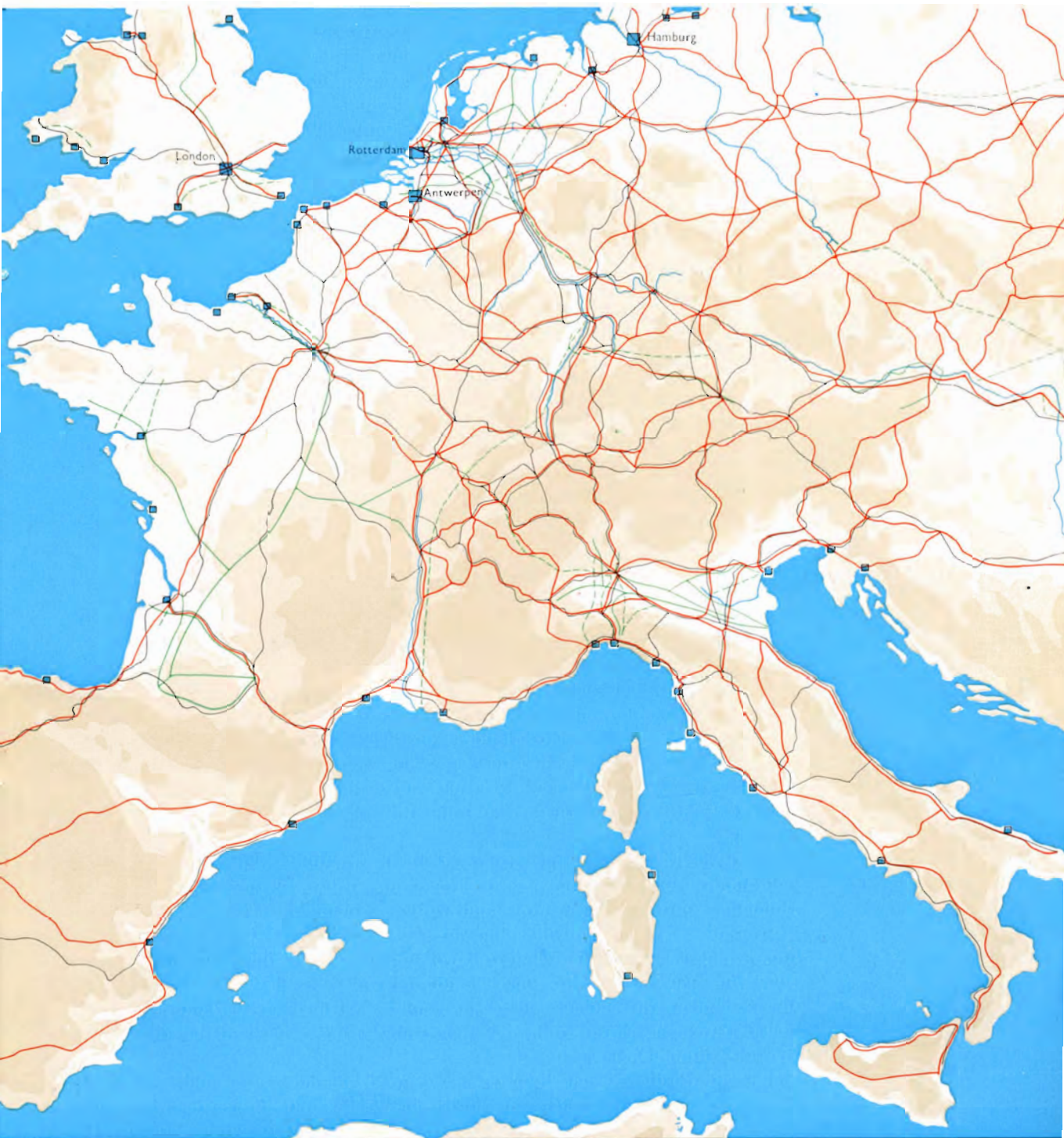
In de thans volgende paragraaf komen deze ontwikkelingen aan de orde: de demografische, economische en stedelijke concentraties in het gebied rond de Noordzee, de plannen voor de uitbouw van de infrastructuur, de ideeën over de nationale ruimtelijke ordening in de landen om ons heen en enige tekortkomingen in de internationale samenhang, met name met betrekking tot onze grensgebieden. Het gehele beeld van de ontwikkeling in dit deel van Europa draagt een stempel van voortgaande concentratie. Toch doen zich ook enige andere tendenties voor; ook deze vragen onze aandacht.

Het gebied rond de Noordzee is reeds vroeg tot ontwikkeling gekomen. Daartoe droegen vooral de gunstige verkeersgeografische en verkeerseconomische omstandigheden bij: de concentratie van een aantal riviermonden met zeer grote stroomgebieden (Seine, Schelde, Maas, Rijn, Eems, Weser, Elbe en Theems), de ijsvrije havens en het vóórkomen van belangrijke delfstoffen (afb. 1). In de loop van de tijd is het stelsel van rivieren op allerlei wijzen verbeterd en met kanalen uitgebreid. Daarbij zijn ook dwarsverbindingen tussen de rivieren beschikbaar gekomen. In de loop van de 19de eeuw is het net van waterwegen verder gecompleteerd met een dicht spoorwegennet; in onze eeuw en in het bijzonder in deze periode ligt een zwaar accent op de uitbouw van de zeehavens, het net van autowegen en de pijpleidingen. Op afb. 2 zijn de voornaamste elementen van de huidige infrastructuur van Noordwest-Europa aangegeven.

Economische
concentratie

Andere voorbeelden van het benutten van de natuurlijke omstandigheden zijn de groei van de industrie en – deels in samenhang daarmee – de ontwikkeling van





— waterwegen geschikt voor binnenschepen
sinds 1350 aan

— belangrijkste spoorwegen

— belangrijkste autowegen

— olieleidingen

— belangrijkste gasleidingen

■ belangrijkste havens

0 100 200 km

de zeehavens. Op basis van de aanwezige delfstoffen ontwikkelde zich in de tweede helft van de 19de eeuw in grote delen van Noordwest-Europa de zware industrie, eerst bij de vindplaatsen van het ijzererts, later bij de kolenbekkens. Daarnaast kwamen reeds vroeg de industrieën voor de verwerking van zowel binnenlandse als tropische landbouwprodukten tot ontwikkeling.

In de laatste tijd ligt een sterk accent op de ontplooiing van de basisindustrieën in de chemische en metallurgische sector. De voornaamste grondstoffen daarvan komen van overzee. Zo speelt opnieuw de gunstige geografische ligging van Noordwest-Europa, met zijn havens van wereldformaat en zijn goede verkeersverbindingen, een grote rol. De nieuwe industrieën vestigen zich ten dele in de zeehavens zelf, ten dele verder in het achterland. Op hun beurt leiden zij tot een opbloei van de toeleverende industrie.

De havens tussen Seine en Elbe en aan de Theems trekken nu $\pm 40\%$ van het totale zeeverkeer van en naar Europa tot zich. De grootste vier havens – Rotterdam, Londen, Antwerpen en Hamburg – nemen daarvan ongeveer $2/3$ voor hun rekening.

In de huidige fase van de industriële ontwikkeling en in die van de handel, het verkeer en de overige elementen uit de dienstensector, weerspiegelt zich ten slotte ook een andere factor die steeds sterker de ontwikkeling gaat beheersen: de aanwezigheid van een grote welvarende bevolking zelf. Noordwest-Europa is een der belangrijkste afzetmarkten van de wereld geworden en oefent alleen daardoor al een sterke aantrekkingskracht uit op nieuwe initiatieven. Zo draagt de economie zelf bij tot een continue groei.

Bevolkingsconcentratie

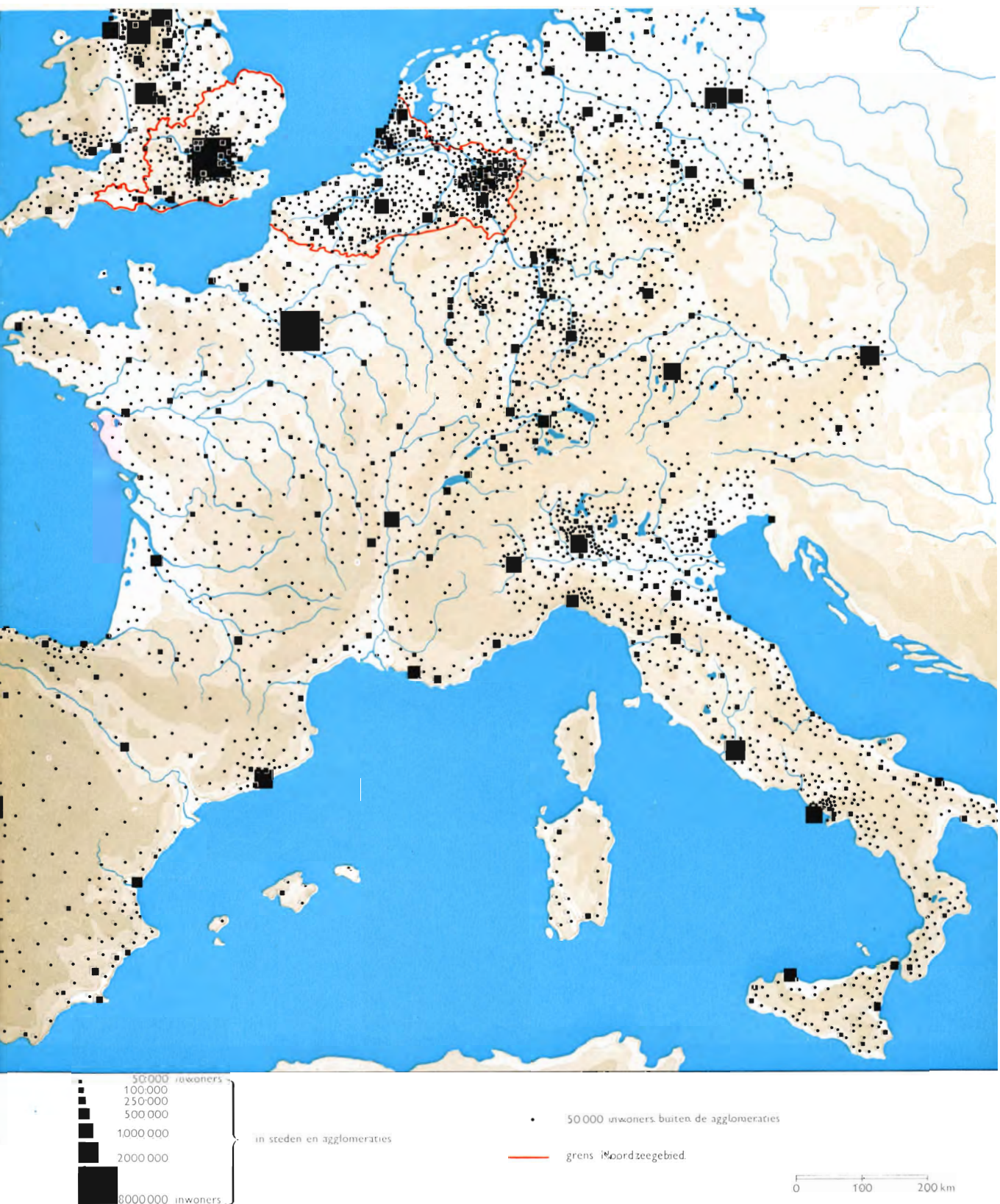
De geschetste ontwikkeling vindt haar neerslag in de bevolkingsverdeling in Europa. De bevolking is hier sterk geconcentreerd in de centrale as die noordwest-zuidoost door Europa loopt tussen het gebied van Birmingham-Liverpool en de Povlakte, met op het continent de Rijn als hoofdader (afb. 3). Binnen dat gebied vindt de sterkste concentratie dan weer plaats in het gebied rond de Noordzee, dat Zuidoost-Engeland, Nederland, Nordrhein-Westfalen, België en Noord-Frankrijk omvat. Op afb. 3 is de begrenzing van dit gebied met een rode lijn aangegeven. Het gebied maakt 2% uit van de totale oppervlakte van Europa (excl. de USSR) en herbergt met 50 miljoen inwoners 12% van de Europese bevolking.

Zoals de kaart laat zien, ligt Nederland in dit brandpunt van activiteit, aan de hoofdpoot van het continentale deel daarvan. In dit structurele kader moet de ruimtelijke ontwikkeling van ons land worden gezien.

De recente bevolkingsontwikkeling van het Noordzeegebied is weergegeven op afb. 4. Naast elkaar is de relatieve bevolkingsgroei aangeduid voor de perioden 1957 t/m 1959 en 1960 t/m 1962. De administratieve eenheden die daarbij in de diverse landen zijn onderscheiden zijn resp. de provincie (Nederland en België), het departement (Frankrijk), het Regierungsbezirk (Duitsland) en de county (Groot-Brittannië).

Het beeld wordt beheerst door de sterke groei in midden- en zuid-Nederland, Belgisch Limburg, het westen van Nordrhein-Westfalen, de Franse departementen Nord en Pas-de-Calais en de counties rondom Londen. Nationaal beschouwd is de

Bron: I. B. F. KORMOSS, Adjunkt-Professor aan het Europa-College te Brugge (Secretaris-Generaal van de Conferentie voor Ruimtelijke Ordening in Noord-West Europa), in opdracht van de Raad van Europa.





TOENEMING

periode: 1957 t/m 1959



periode: 1960 t/m 1962

1 mm = 5%



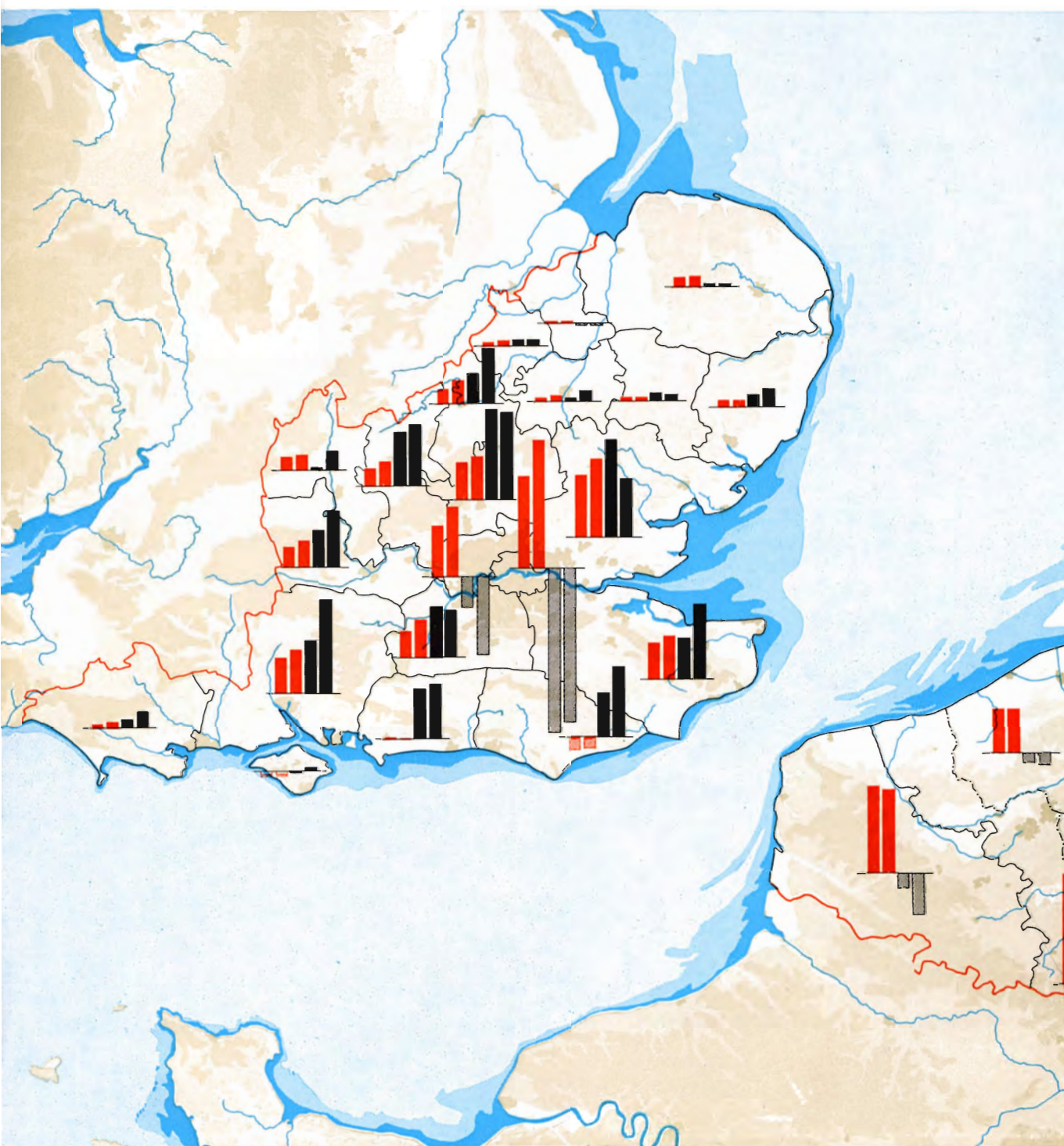
AFNEMING

periode 1957 t/m 1959



periode 1960 t/m 1962

0 50 100 km



GEBORTEOVERSCHOT

periode 1957 t/m 1959



periode 1960 t/m 1962

STERFTEOVERSCHOT

periode 1957 t/m 1959



periode 1960 t/m 1962

1 mm = 3000 personen



VESTIGINGSOVERSCHOT

VERTIEKINGSOVERSCHOT

periode 1957 c/m 1959

periode 1960 c/m 1962

periode 1957 c/m 1959

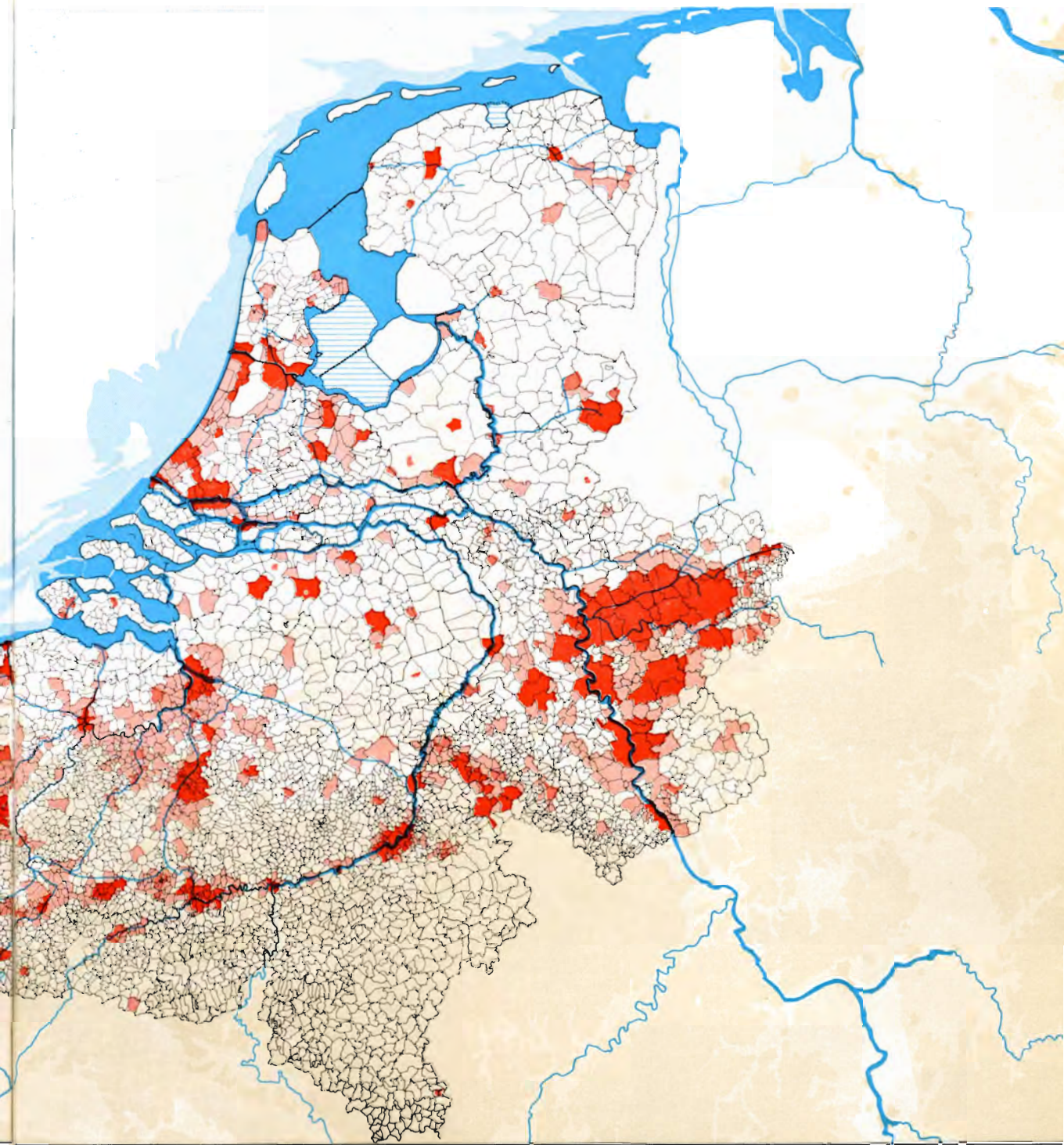
periode 1960 c/m 1962

0 50 100 km



gemeente of groep van aangrenzende gemeenten met een dichtheid van:





1000 inwoners per km² and ea 50.000 inwoners

0 50 100 km



gemeente of groep van aaneengrenzende gemeenten met een dichtheid van:



400 inwoners per km² land en 10 000 of meer inwoners



1000 inwoners per km² land en 10 000 inwoners



 1000 inwoners per km² land en 50000 inwoners

0 50 100 km



 meer dan 80% van de mannelijke beroepsbevolking is niet werkzaam in de landbouw



meer dan 90% van de mannelijke beroepsbevolking is niet werkzaam in de landbouw

0 50 100 km



meer dan 80% van de mannelijke beroepsbevolking is niet werkzaam in de landbouw



 meer dan 90% van de mannelijke beroepsbevolking is niet werkzaam in de landbouw

0 50 100 km



===== bestaande waterwegen geschikt voor binnenschepen van 1350 ton

————— bestaande waterwegen, die in de toekomst geschikt gemaakt zullen worden voor binnenschepen van 1350 ton



--- ontworpen waterwegen geschikt voor schepen van 1350 ton

↔ mogelijk in de toekomst aan te leggen vaarwegen waarvan het tracé nog niet vaststaat

0 50 100 km



— bestaande autowegen

- - - ontworpen autowegen





— 380 kV-net bestaand
- - - 380 kV-net ontworpen

..... pijpleidingen bestaand
- - - - - pijpleidingen ontworpen



— gasleidingen, bestaand
 - - - gasleidingen, onvoorlopig

0 50 100 km



- metropolitan region
- greater London area
- - - county grenzen
- new towns (50-75 000 inwoners)

- nieuwe steden
 - grote nieuwe uitbreidingen
 - andere uitbreidingen
- } grotere nieuw te ontwikkelen
of te vergroten kernen tot
150 000 - 200 000 inwoners

0 50 100 km



- Ballungskerne
- Ballungsrandzonen
- ländliche Zonen, davon
- städtische Verflechtungsgebiete
- te ontwikkelende kernen in de ländliche Zonen.

- Landesgrenze
- Reg. Bez. Grenzen
- Kreisgrenzen

0 50 100 km

ongelijkmatigheid in de groeitendenties het grootste in België: hier vindt een duidelijke verschuiving plaats van het zuiden naar de noordelijke helft met Brussel.

Vergelijkt men de beide perioden, dan blijkt de groei in Nederland in 6 van de 11 provincies in kracht toe te nemen; buiten onze grenzen is dat slechts het geval in Belgisch Brabant, in Detmold en het departement Nord.

Op afb. 5 is de groei gesplitst in zijn onderdelen: geboorte-overschot en vestigings- of vertrekoverschot. De sterke groei van het Noordzeegebied blijkt dan vooral te berusten op een hoog geboorte-overschot. Deze overwegende invloed van de natuurlijke aanwas onderstreept de waarschijnlijkheid van een verdere concentratie in de komende periode. In het bijzonder geldt dat voor midden- en zuid-Nederland, waar de groei in kracht toeneemt en de geboorte-overschotten vergeleken met grote delen van het Noordzeegebied hoog liggen.

Verstedelijking De bevolkingsgroei weerspiegelt zich in het proces van verstedelijking. Op de afb. 6 t/m 9 is de verstedelijking weergegeven in resp. 1947 en 1960. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen morfologische en sociaal-economische verstedelijking¹; de eerste is weergegeven op de afb. 6 en 7, de tweede op de afb. 8 en 9.

Op alle vier kaarten wordt het beeld beheerst door de grote concentraties in het Rijn-Ruhrgebied, de Randstad en België-Noord-Frankrijk. Sedert 1947 heeft de morfologische verstedelijking zich vooral uitgebreid in delen van het Ruhrgebied en in West-Nederland.

Veel opvallender is echter de uitbreiding van de sociaal-economische verstedelijking. Gemeten naar verschuivingen in de beroepsstructuur zijn uitgestrekte gebieden verstedelijkt: in Nederland grote delen van het gebied bezuiden de zone Alkmaar-Arnhem (met uitzondering van het zuidwesten), in Duitsland het gehele Rijn- en Ruhrgebied en de streek van Aken, in België tal van streken in de noordelijke helft, in het bijzonder in Brabant, Antwerpen en Limburg². Het gehele beeld draagt het kenmerk van toenemende verdichting en sterke economische structuurverschuivingen.

Infrastructuur De – overwegend nog nationale – denkbeelden over de verdere ontwikkeling van het gebied rond de Noordzee hebben vooral betrekking op de verbetering van de infrastructuur en op de stedelijke ontwikkeling. Voor Nederland komen daar o.a. nog bij de beveiliging tegen de zee, de landaanwinning en de veiligstelling van de waterhuishouding. Deze specifiek Nederlandse aspecten komen in hoofdstuk III aan de orde.

In het net van *waterwegen* zijn nog verdere verbeteringen te verwachten. In het achterland van het Noordzeegebied zijn dit met name de verbinding van de Rijn via de Main met de Donau – waardoor ook een groot deel van Midden- en Zuidoost-Europa in contact zal komen met de Noordzee –, de kanalisatie van Bovenrijn en Neckar en de uitbreiding en verbetering van het waterwegennet in Noordwest-Duitsland, met name de verbinding van Hamburg met de Duitse kanalen. Binnen het Noordzeegebied zelf zijn in het bijzonder de nieuwe Schelde-Rijnverbinding en de verbeteringen van het Belgisch-Franse kanalenet en van het Dortmund-Emskanaal van belang. Op afb. 10 zijn deze uitbreidingen en verbeteringen aangegeven.

¹ De omschrijving van deze begrippen is opgenomen in de legenda van de kaarten.

² Voor Engeland waren de vereiste gegevens niet beschikbaar.

Uit de kaart blijkt, dat de voorgenomen verbeteringen het contact tussen de Belgisch-Noordfranse agglomeraties en de beide andere continentale groeipolen binnen het gebied om de Noordzee (Randstad en Ruhrgebied) belangrijk zullen kunnen versterken.

De betere koppeling van deze drie concentraties is ook een van de doeleinden van de voorgenomen uitbreiding van het net van *autowegen*. De daarvoor bestaande plannen zijn weergegeven op afb. 11. Belangrijke nieuwe verbindingen zijn o.m. de E 3 (Rijssel-Antwerpen-Eindhoven-Oberhausen), de E 10 (Parijs-Brussel-Antwerpen-Breda), de E 5 (Brussel-Luik) en de E 39 (Hasselt-Heerlen-Aken). Voor het contact met Londen zijn vooral de verbeteringen van de veerverbindingen van belang. In dit verband verdient ook het moderne vrachtverkeer (roll-on, roll-off) vermelding.

Voor het internationale *spoorwegennet* bestaan geen plannen voor grootscheepse uitbreidingen, afgezien dan van de Kanaaltunnel die – gedacht als spoorwegtunnel – mogelijk in de komende decennia tot stand zal komen. Tot dusverre hebben Groot-Brittannië en Frankrijk nog slechts besloten tot een gezamenlijke bestudering van de technische mogelijkheden. Bij de spoorwegen ligt verder het accent vooral op de elektrificatie en op andere vormen van modernisering (o.a. beveiliging en aanpassing van systemen over de grenzen heen), die de capaciteit van het net vergroten en de mogelijkheden voor een frequent, comfortabel en snel verkeer versterken.

Zeer actuele uitbreidingen van de infrastructuur zijn de aanleg van het 380 kV koppelnet voor de *elektriciteitsvoorziening* en de snelle uitbouw van het net van *pijpleidingen* (afb. 12).

Hoewel niet uit het kaartbeeld sprekend, dragen ten slotte ook de steeds frequenter wordende *vliegverbindingen* tot de sterkere onderlinge koppeling van de drie genoemde concentraties bij.

De voortgaande verstedelijking in het gebied rond de Noordzee heeft de meeste nationale Regeringen genoopt tot de vorming van een visie op de ruimtelijke ontwikkeling van hun land op lange termijn. Deze visies zijn overwegend van recente datum, zodat over de doorwerking daarvan in de praktijk nog niets is te zeggen. In het algemeen heeft tot nog toe het ruimtelijk beleid in Engeland het sterkst doorgewerkt.

Voor *Engeland* is het beleid o.m. neergelegd in het 'White Paper on South East England' van 1964. De South East Region beslaat een gebied ongeveer ter grootte van Nederland met een bevolking van 18 mln. De ruimtelijke problematiek wordt hier beheerst door de uitgroei van Londen, dat zich nu reeds uitstrekt over een gebied met een middellijn van plm. 50 km. Om de groei van dit complex te matigen heeft men in de afgelopen 20 jaar 8 nieuwe steden van ongeveer 50 000 à 75 000 inwoners tot ontwikkeling gebracht. Deze 'New Towns' liggen op een afstand van 40-50 km van het centrum van Londen. De snelle voortgang van de groei maakt nu echter de vorming van grotere steden op grotere afstand noodzakelijk. Daarom gaan thans de gedachten uit naar het tot ontwikkeling brengen van steden van 150 000-200 000 inwoners op een afstand van 100-125 km van Londen. De denkbeelden zijn weergegeven op afb. 13.

Nationale
ruimtelijke visies

Ook in *Frankrijk* draagt de ruimtelijke ontwikkeling het stempel van een voortgaande concentratie in de hoofdstad. Voorts stelt de afvloeiing uit de Franse landbouw en de verdere ontvolking van het platteland de agrarische gebieden o.a. in het westen en zuidwesten voor problemen. Ten slotte vindt in het gebied Marseille-Rhône-Maas een versnelde ontwikkeling plaats, die begeleiding vereist.

Het Vijfde Plan – dat zich uitstrekt over de periode 1966-1970 – omvat in verband hiermee het volgende programma:

- snelle modernisering van de landbouw, gepaard gaande met afstemming van de produktie op de natuurlijke omstandigheden van de verschillende gebieden en op de binnen- en buitenlandse vraag;
- industrialisatie van het Westen (met name door lichte industrie);
- goede inrichting van de ontwikkelingsas tussen Middellandse Zee en Noordzee (Marseille-Lyon-Maas);
- modernisering van het gebied van Parijs;
- ontwikkeling van een duidelijke hiërarchie in de verstedelijking, met als zwaartepunten naast Parijs acht 'métropoles régionales', nl. Rijsel-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz-Thionville, Straatsburg, Lyon-St. Etienne, Marseille-Aix-Rhône-delta, Toulouse, Bordeaux en Nantes-St. Nazaire;
- maatregelen ten aanzien van verkeersontsluiting en waterbeheersing.

Het programma van het Plan is gebaseerd op het in 1964 gepubliceerde rapport van de Commission Nationale de l'aménagement du territoire.

In *België* heeft de Regering nog geen standpunt bepaald over een planologisch beleid op lange termijn. Wel tekenen zich de laatste jaren enige lijnen af in de praktische politiek, die vooral tenderen naar een spreiding van de industrialisatie. Hierbij richt men zich op de stedenring in een straal van plm. 60 km rond Brussel-Antwerpen, Bergen, Charleroi, Namen, Tienen, Diest – en op de streek tussen Luik en Aarlen. Binnenkort zullen de studies over de na te streven kernenhiërarchie zijn afgerond; daarbij denkt men niet aan nieuwe steden, maar aan de ontwikkeling van kleine steden tot centra met een volwaardige dienstensector. Het bevolkingscijfer waarmee men rekt bedraagt 11 à 12 mln omstreeks 2000; het aandeel van de agrarische beroepsbevolking schat men voor dat jaar op 5 %. Voor de periode tot omstreeks 2000 voorziet men een belangrijke vermindering van het agrarische areaal, ook door afstoting van minder goede landbouwgronden.

In *Nordrhein-Westfalen* heeft de Regering in 1964 het Landesentwicklungsprogramm vastgesteld. Het plan omvat het gehele land, dat ongeveer even groot is als Nederland en 16,5 mln inwoners telt. Voor 2000 rekt de prognose met 20 mln inwoners.

Bij de indeling van het land in zones is onderscheid gemaakt tussen:

1. 'Ballungskerne', dat zijn gebieden met een stedelijke structuur met een oppervlakte van tenminste 50 km² en een bestaande of in afzienbare tijd te bereiken bevolkingsdichtheid van 2.000 inw./km².
2. 'Ballungsrandszonen', dat zijn gebieden die aan de Ballungskerne grenzen en als geheel een gemiddelde bevolkingsdichtheid van ongeveer 1 000-2 000 inw./km² hebben of in afzienbare tijd zullen bereiken.
3. 'Ländliche Zonen', dat zijn gebieden die als geheel overwegend in gebruik zijn voor land- en bosbouw. Deze gebieden omvatten ook halfstedelijke gebieden ('städtische Verflechtungsgebiete'), zomede industriekernen en 'zentrale Orte'.

In de Ballungskerne zijn ongewenste ontwikkelingen al zover voortgeschreden, dat de bewoners daarvan nadeel ondervinden. Het streven is hier gericht op verbetering van de ruimtelijke structuur, vermindering van lucht- en waterverontreiniging en van lawaai, voorziening in de behoefte aan groene ruimten en beschikbaar stellen van terreinen voor doeleinden van openbaar nut. In de plannen moet verder gerekend worden op uitbreidingsmogelijkheden voor ter plaatse gebonden bedrijven, resp. op vestigingsmogelijkheden voor complementaire industrieën.

In de Ballungsrandzonen ligt de nadruk op het voorkómen van de bezwaren die in het kerngebied worden ondervonden. Tevens moeten deze zones dienen voor ontlasting van het kerngebied. Naast een goede geleiding in werk-, woon- en recreatiegebieden is met name het vrijhouden van open ruimte nodig om een toekomstige overbezetting te verhinderen.

In de Ländliche Zonen staat de stimulering voorop. Waar nodig moet het vestigingsklimaat door verbetering van de infrastructuur, de sociale en culturele outillage e.d. op een hoger peil gebracht worden. Daarbij ziet men concentratie op enkele kernen als een waardevol instrument. Voorts moet hier worden gelet op het zoveel mogelijk in stand houden van aaneengesloten ruimten voor land- en bosbouw, waterhuishouding en recreatie.

Op afb. 14 zijn de vorengenoemde drie categorieën van gebieden, met de in de Ländliche Zonen te ontwikkelen kernen, nader aangegeven. Bij de keuze van de kernen is aansluiting gezocht aan het systeem van ontwikkelingsassen, waaronder worden verstaan 'verkeersbanden' (weg, spoorweg, waterweg) en 'voorzieningsbanden' (energievoorziening, wateraanvoer enz.).

Uit de beschouwingen over de ontwikkelingen in het gebied rond de Noordzee komt naar voren, dat de onderlinge samenhang tussen de concentraties minder hecht is, dan het kaartbeeld van afb. 3 schijnt aan te duiden. Tussen de Randstad en het Ruhrgebied is een duidelijke band, maar deze is aanzienlijk zwakker tussen Randstad en België-Noord-Frankrijk en tussen België-Noord-Frankrijk en Ruhrgebied. De ontwikkeling van de vierde pool, Londen, voltrekt zich voorts in slechts verwijderde relatie tot die van de drie continentale polen.

Internationale
samenhang

De nieuwe plannen maken een versterking van de samenhang waarschijnlijk. Met name geldt dit voor de denkbeelden over de verbetering van de infrastructuur: de afb. 10 en 11 doen zien, dat diverse nieuwe verbindingen zowel te land als te water op stapel staan, die de onderlinge relaties tussen de vier groeipolen zullen kunnen versterken.

De verschillende nationale denkbeelden over de stedelijke ontwikkeling gaan overwegend van dezelfde gedachten uit (tegengaan van al te sterke concentraties, tot ontwikkeling brengen van nieuwe steden en van streekcentra), maar vertonen in hun uitwerking nog weinig samenhang.

Alles bijeen genomen acht de Regering het gewenst, dat de ontwikkeling van het Noordzeegebied meer dan tot dusverre als één geheel wordt gezien. In verband hiermee hecht zij waarde aan een versterking van het internationale overleg, dat – zij het nog te incidenteel – in verschillend verband plaatsvindt. Voor Nederland is daarbij de stedelijke en recreatieve ontwikkeling van de gebieden aan beide zijden van de grens met België en de Duitse Bondsrepubliek van het meest directe belang.

Over de ontwikkeling van het Benelux-Middengebied heeft de Benelux-commissie voor de Ruimtelijke Ordening in 1963 een aantal aanbevelingen gedaan¹. De doorwerking daarvan in het praktische beleid is echter nog gering. De structuur van de samenwerking – ook op dit punt – komt eerlang aan de orde in een Benelux-Regerings-conferentie.

Het ligt in de bedoeling, de ontwikkeling van de gebieden rond de grens met West-Duitsland als een van de eerste punten aan de orde te stellen in het permanente planologische contactorgaan, dat thans met de Duitse Bondsrepubliek in voorbereiding is. De vorming van dit contactorgaan is vertraagd door de overgang van de ruimtelijke ordening naar een ander departement van de Duitse Bondsregering.

Overigens vindt eveneens nuttig overleg plaats in de Conferentie voor Ruimtelijke Ordening in Noordwest-Europa (waarin de hoofden van de nationale planologische diensten elkaar ontmoeten) en in diverse regionale contacten. Een voorbeeld van deze laatste is het beraad in de zgn. 'Hasseltse Studiegroep', dat tot enige publikaties heeft geleid over het Benelux-Middengebied. Eén daarvan is tevens verschenen als bijlage bij het rapport van de Beneluxcommissie voor de Ruimtelijke Ordening.

Deconcentre tendenties

Intussen wordt het perspectief niet alleen beheerst door een verdergaande concentratie in het gebied rond de Noordzee. Daartegenover tekenen zich ook andere tendenties af, die met name in een wat verder verwijderde toekomst een groeiende invloed zouden kunnen hebben.

In de eerste plaats zijn enige basisfactoren, waaraan de opkomst van ons achterland mede is te danken, door de moderne ontwikkeling achterhaald. Deze verschuivingen komen o.m. tot uiting in het afbrokkelen van de positie van de steenkolen en van de Europese erts, de groeiende betekenis van overzeese erts, de opkomst van nieuwe energiebronnen (aardgas en kernenergie) en van nieuwe transportmiddelen (pijpleidingen). Door al deze ontwikkelingen ontstaan mogelijkheden voor nieuwe economische zwaartepunten. Ten dele liggen deze in ons land, ten dele ook elders. Voorbeelden daarvan zijn de hoogovens, raffinaderijen en petrochemische industrieën die aan onze kust, maar ook in Zuid-Europa zijn gevestigd. Dank zij de pijpleidingen zijn de – thans sterk groeiende – havens Genua, Marseille en Le Havre in een gunstiger verkeerseeconomische positie komen te verkeren, die ook in de toekomst zal kunnen doorwerken.

In de tweede plaats is, nationaal beschouwd, een zekere autonome decentralisatie waarneembaar. Verscheidene bedrijven verplaatsen zich uit de concentratiegebieden naar elders, bv. ten gevolge van een tekort aan goede uitbreidingsmogelijkheden of van overwegingen ontleend aan de arbeidsmarkt (vgl. de overplaatsing van Amsterdamse bedrijven naar de Kop van Noord-Holland en Friesland en van Rotterdamse bedrijven naar West-Brabant). Het lijkt waarschijnlijk, dat deze ontwikkeling zich in de toekomst – bij een verdere eenwording van de Europese markt – ook internationaal zal manifesteren.

In de derde plaats verdient in dit verband de regionale politiek de aandacht. Overal wint de gedachte veld, dat sterke verschillen in welvaart en welzijn vermeden moeten worden. De gevolgen daarvan blijven niet beperkt tot ons land (of tot de

¹ Van randgewesten tot middengebied; een studie van het Benelux Middengebied. Brussel 1963.

ontwikkelingslanden), maar strekken zich ook uit over de perifere gebieden in Europa. Het vraagstuk heeft ook de aandacht van de Europese Commissie en van de Raad van Europa. Op afb. 15 zijn de 'benadeelde gebieden' binnen de zes EEG-landen aangegeven; deze liggen zeer overwegend buiten het Noordzeegebied. In alle zes landen gelden daarvoor nu bijzondere stimuleringsmaatregelen; in sommige gevallen strekken dergelijke maatregelen zich ook nog uit over gebieden die niet op de kaart zijn aangegeven (vgl. bv. de hiervoor besproken ontwikkeling van de as Middellandse Zee-Rhône-Maas en van de 8 'métropoles régionales' in Frankrijk). De verschillende maatregelen kunnen veelal bogen op een redelijk succes. Daartoe dragen ook nevenfactoren bij, als het aanboren van nieuwe energiebronnen, verschuivingen in de verkeersgeografische positie en – in ieder geval – de aanhoudend gunstige conjunctuur.

De verdere perspectieven voor Nederland zullen daarom niet alleen afhangen van de verdere concentratie in het gebied rond de Noordzee, maar – zeker in een wat verdere toekomst – óók van de mate waarin de decentraliserende krachten zullen bijdragen tot een meer evenwichtige ontwikkeling in Europees kader. De Regering hecht waarde aan het doorwerken van deze krachten. De gevolgen daarvan zijn echter nu nog niet te kwantificeren.

2. Bevolkingsgroei en bevolkingsverspreiding

De Nederlandse bevolking telt thans $12\frac{1}{2}$ mln zielen. Onze bevolking groeit snel; in plm. 50 jaar verdubbelt zij zich. Rond 1800 vergde een groei met 1 mln 50 jaar, rond 1900 14 jaar, nu 6 jaar en rond 2000 zal het nog slechts 4 jaar zijn. Voor 2000 leidt een der vooruitberekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek¹ tot een eindcijfer van 21 mln.

Bevolkingsgroei

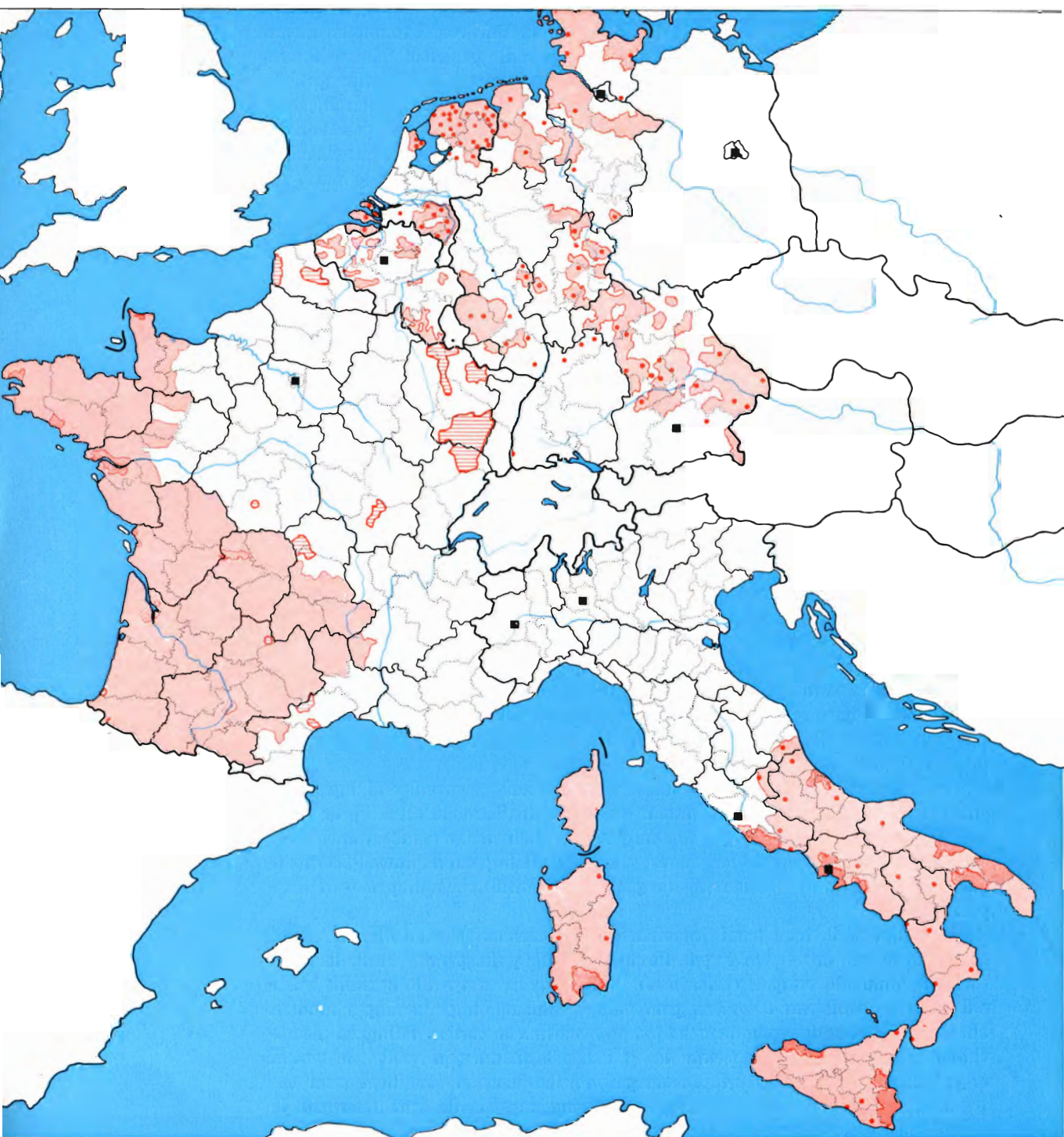
Bij deze berekening is uitgegaan van een nog enigszins dalende trend van het sterftecijfer, een verdergaande daling van de huwelijksleeftijd (waardoor de generaties elkaar vlugger op gaan volgen) en een daling van de huwelijksvruchtbaarheid. De eerste twee tendenties leiden uiteraard tot een voortgaande versterking van de groei, de laatste tot een matiging.

De toekomst zal moeten leren in hoeverre de gemaakte veronderstellingen zich zullen realiseren. Het Centraal Bureau voor de Statistiek achtte het bij de opzet van de berekeningen (einde 1964) niet uitgesloten, dat in de komende jaren van een meer algemene en in een sneller tempo verlopende daling van de huwelijksvruchtbaarheid sprake zou zijn dan bij de gemaakte vooruitberekeningen werd aangehouden.

Bij het tempo en de toenemende openhartigheid, waarmee zich sindsdien in vrijwel alle groepen van onze bevolking de discussie over de gezinsgrootte en de daarmee verband houdende vragen verder heeft ontplooid, is er op dit ogenblik zeker reden met realisatie van de zoëven genoemde veronderstelling rekening te houden. Uiteraard rijst dan de vraag naar het tempo, waarin een verdere daling zal plaatsvinden. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft indertijd reeds een tweetal mogelijkheden gekwantificeerd. De ene gaf voor het jaar 2000 een inwonertal van $19\frac{1}{4}$ mln, terwijl bij een ietwat langzamer teruggang van de vruchtbaarheid de 20 mln juist vóór de eeuwwisseling zou zijn overschreden.

¹ Centraal Bureau voor de Statistiek. Berekeningen over de groei van de Nederlandse bevolking in de periode 1965-2000. Maandstatistiek van de bevolking en de volksgezondheid, april 1965.

Bron: EEG-Commissie (Bijlage Verslagen van de groepen van deskundigen over de regionale politiek in de EEG, Brussel, juli 1964).



in Duitsland (BR) : Bundesausbaugebiete
 in Frankrijk : zones de développement
 industriel
 in Italië : mezzogiorno
 in Nederland : probleemgebieden
 in België : ontwikkelingsgewesten

in Italië : aree di sviluppo industriale
 in Frankrijk : centres de développement
 industriel
 in Duitsland (BR) : Bundesausbauorte
 in Italië : nuclei di industrializzazione
 in Nederland : ontwikkelingskernen

in Frankrijk : zones d'adaptation industrielle
 steden en stedelijke agglomeraties
 van meer dan 1000.000 inwoners

0 100 200 km

Het lijkt aanvaardbaar, op dit ogenblik in ieder geval reeds met de in laatstgenoemd cijfer begrepen vrij voorzichtige raming ten aanzien van de verdere daling van de huwelijksvruchtbaarheid rekening te houden. In deze nota is daarom uitgegaan van een bevolking van 20 mln omstreeks 2000.

Met 20 mln inwoners zal ons land omstreeks 2000 een gemiddelde dichtheid hebben van 600 inwoners per km². Dit cijfer is als gemiddelde hoog; bovendien zullen vrij grote delen van ons land een dichtheid bezitten die het drie- à viervoudige van deze waarde bedraagt. Vooruitlopend op tal van aspecten die hierna in deze nota nog aan de orde komen (omvang van het nieuw te scheppen woonmilieu, van de infrastructuur, van de recreatiegebieden enz.), kan reeds hier geconcludeerd worden, dat een dergelijke dichtheid ons land uit planologisch oogpunt voor grote moeilijkheden plaatst. In de komende periode zal hierbij ook de buitenlandse migratie in toenemende mate de aandacht vragen als element van de bevolkingsaanwas.

In de genoemde berekeningen van het Centraal Bureau voor de Statistiek is de buitenlandse migratie buiten beschouwing gelaten, aangezien men daaromtrent op langere termijn geen enkele rationele veronderstelling meende te kunnen maken¹. Na de laatste oorlog heeft de buitenlandse migratie nl. een sterk wisselend beeld te zien gegeven. De stroom van repatrianten in de jaren vijftig is daarvan een voorbeeld.

Buitenlandse
migratie

Het overzeese emigratiesaldo nam sedert het begin van de jaren vijftig sterk af, doch vertoont sinds 1963 weer een lichte stijging. In de laatste jaren neemt voorts de vestiging uit Suriname en de Nederlandse Antillen en de immigratie uit de zuid-europese landen langzaam toe. Een langzame groei kenmerkt voorts ook het vertrek van Nederlanders naar de landen van Noord-, West- en Midden-Europa. In 1964 was het eindresultaat een vestigingsoverschot van ruim 10 000. Dit cijfer werd vooral beheerst door een vestigingsoverschot uit Zuid-Europa (11 600) en uit Suriname en de Nederlandse Antillen (2 500) en door een vertrekoverschot naar andere Europese landen (3 000) en naar de specifieke overzeese immigratiegebieden (2 100).

De Regering hecht waarde aan een voortzetting van haar emigratiebeleid, vooral omdat emigratie een verruiming van de mogelijkheden tot ontplooiing der persoonlijkheid biedt aan hen die, al of niet in verband met de demografische ontwikkeling in ons land, in Nederland daarvoor onvoldoende kansen of mogelijkheden aanwezig achten. De – thans overigens zeer geringe – vertraging in de bevolkingsgroei, die daarmee wordt bereikt, acht de Regering voorts een gunstig aspect van dit beleid.

Wat de immigratie betreft dient met name gedacht te worden aan het vooruitzicht, dat er in afzienbare tijd vrije vestiging zal bestaan binnen de landen van de EEG. Reeds in de afgelopen jaren heeft de concentratietendentie in het gebied rond de Noordzee, waarover in de vorige paragraaf van dit hoofdstuk is gesproken, zich weerspiegeld in een toestroming uit de Zuideuropese landen. Het lijkt niet uitgesloten, dat de gunstige verkeersgeografische ligging van ons land ook in de toekomst zou kunnen leiden tot immigratie uit minder welvarende delen van het EEG-gebied of uit derde landen. Hoewel deze immigratie in de huidige conjunctu-rele situatie positief is benaderd ter vermindering van het tekort aan vooral

¹ Wel zijn enkele theoretische berekeningen gemaakt. Vgl.: Centraal Bureau voor de Statistiek. Buitenlandse migratie en bevolkingsgroei. Maandstatistiek van de bevolking en de volksgezondheid, november 1965.

ongeschoolde arbeiders, moet evenwel uit planologisch oogpunt, in het licht van de te voeren Europese regionale politiek, de voorkeur sterk uitgaan naar een belangrijke verruiming van de werkgelegenheid in de landen van Zuid-Europa zelf.

Leeftijdsopbouw en volksgezondheid Tot dusverre was uitsluitend sprake van de omvang van onze toekomstige bevolking. Daarnaast is ook de leeftijdsverdeling van belang. De reeds genoemde publikatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek bevat dienaangaande de volgende gegevens.

Tabel 1. Leeftijdsverdeling van de Nederlandse bevolking 1965-2000 (Bron: CBS)

Leeftijdsgroep	1965	1980	1990	2000
indexcijfers				
< 20 jaar	100	125	151	179
20-64	100	122	139	166
65 +	100	138	160	180
Totaal	100	125	146	172
procentuele verdeling				
< 20 jaar	37,9	38,1	39,4	39,5
20-64	52,6	51,4	50,2	50,6
65 +	9,5	10,5	10,4	9,9
Totaal	100	100	100	100

Uit de tabel blijkt, dat het aantal bejaarden sneller toeneemt dan de gehele bevolking, in het bijzonder in de eerste decennien. De vervroeging van de huwelijksleeftijd leidt daarnaast tegen het eind van de eeuw tot een snelle toeneming van het aantal jeugdigen. De verschuivingen in de procentuele verdeling van de bevolking over de leeftijdsgroepen zijn daardoor per saldo betrekkelijk bescheiden. Het aandeel van de bevolking van 20-64 jaar, waaruit de beroepsbevolking overwegend voortkomt, loopt met 2 % terug. Voor de omvang van de feitelijke beroepsbevolking hangt echter zeer veel af van de ontwikkeling van de beroepsarbeid onder de jeugdigen, bejaarden en met name ook onder de vrouwen.

Behalve de omvang van de bevolking en de verdeling over de leeftijden is uiteraard ook de gezondheid van onze (toekomstige) bevolking van groot gewicht. De waarde die de Regering hieraan toekent komt tot uitdrukking in de Volksgezondheidsnota 1966 van de Minister en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid. Enige beschouwingen over de relatie tussen lichamelijke en geestelijke gezondheid en ruimtelijke ordening zijn opgenomen in hoofdstuk I, par 8 en 9 van die nota; daarin komen o.a. de gezondheidsaspecten aan de orde van de demografische ontwikkelingen en van de industrialisatie en urbanisatie.

Bevolkings-
spreiding

De spreiding van de bevolkingsgroei over de landsdelen was in het verleden vrij ongelijkmatig. Gedurende de gehele periode sinds 1900 lag in het Noorden¹ en in Zeeland het aandeel in de Nederlandse bevolkingsgroei beneden het aandeel in het Nederlandse bevolkingstal. Voor het Zuiden gold gedurende de gehele periode het omgekeerde. Voor het Oosten en Westen ligt een breuklijn rond 1940. Tot 1940 had het Westen een groter aandeel in de toeneming dan in de bevolking, daarna was de situatie hier andersom. Het Oosten vertoont het spiegelbeeld van deze ontwikkeling: sedert 1940 is het aandeel in de bevolkingsgroei hier groter dan het aandeel in het bevolkingstal.

In de spreiding van de bevolking over ons land treden dus langzamerhand verschuivingen op, die tenderen tot een nivellering van het niveau van de bevolkingsgroei in de verschillende landsdelen. Daartoe dragen zowel de ontwikkeling van de natuurlijke aanwas als van de binnenlandse migratie bij.

De regionale verschillen in huwelijksvruchtbaarheid nemen af; de algemene verwachting is, dat deze nivellering zich in de komende decennia zal voortzetten.

In de ontwikkeling van de binnenlandse migratie is het meest markante feit, dat de beide Hollanden, die sedert ongeveer een eeuw een vrijwel ononderbroken vestigingssaldo hadden, sedert 1960 vertrekoverschotten vertonen. De trek richt zich vooral op Utrecht en Gelderland en in de allerlaatste jaren ook op Noord-Brabant. In deze ontwikkeling weerspiegelt zich de uitbreiding van de verstedelijking. Een tweede belangrijke ontwikkeling is de daling van de vertrekoverschotten uit het Noorden en Zeeland; het vertrekoverschot van het Noorden is in een enkel jaar zelfs al in een bescheiden vestigingssaldo verkeerd.

Ondanks deze gunstige ontwikkelingen is in ons land toch nog duidelijk sprake van een ongelijkmatige bevolkingsverdeling. In de vorige paragraaf van dit hoofdstuk is in dit verband al gewezen op de overgangszone Alkmaar-Arnhem, waar de sterke verstedelijking in het Noordzeegebied nu ongeveer haar noordgrens heeft. Ten zuiden van deze lijn wonen thans plm. 9 mln mensen, ten noorden slechts ongeveer 3 mln.

Voor een inzicht in de toekomstige bevolkingsspreiding is eerst een prognose gemaakt op grond van *demografische en economische* verwachtingen. Als extrapolatieperiode voor de demografische prognose is aangehouden 1958-1964, zij het met deze correctie, dat voor het Noorden des Lands, Overijssel en Zeeland reeds de veronderstelling is ingebouwd, dat deze gebieden op zijn minst hun natuurlijke aanwas geheel zullen kunnen vasthouden. De economische prognose is gebaseerd op de mogelijke expansie van de bedrijfsklassen in de eerstkomende jaren; de gegevens daarvan waren afkomstig van het Centraal Planbureau. Volgens de confrontatie van beide uitkomsten is omstreeks 2000 een bevolking te verwachten van rond 2½ mln in het Noorden, 4 mln in het Oosten, 8½ mln in het Westen, ½ mln in Zeeland en 4¾ mln in het Zuiden, tezamen plm. 20 mln (vgl. ook tabel 2).

Vergeleken met de huidige situatie betekent deze verdeling nauwelijks een vermindering in de bestaande ongelijkmatigheid. De cijfers zouden nl. betekenen, dat rond 2000 ongeveer 15 mln inwoners zouden wonen in de zuidelijke helft van ons land (beneden de zone Alkmaar-Arnhem) en ruim 5 mln ten noorden daarvan. De bevolkingsdichtheid in beide delen zou daardoor resp. 900 en 300 inwoners per km² bedragen, vergelijkbaar met resp. de beide Hollanden tezamen en Noord-Brabant thans.

¹ In de nota is de volgende gebiedsindeling aangehouden:

Noord: Groningen, Friesland, Drenthe

Oost: Overijssel, Gelderland

West: Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht

Zuidwest: Zeeland

Zuid: Noord-Brabant en Limburg

Deze cijfers onderstrepen het belang van een verdergaande spreiding. De Regering heeft daarom besprekingen gevoerd met de provinciale besturen, teneinde inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden van een versterkte groei in de provincies met een relatief geringe bevolkingsaanwas. Dit overleg heeft tot overeenstemming geleid over de *na te streven bevolkingsverdeling*. Het resultaat daarvan zijn de volgende streefcijfers: Noord 3 mln, Oost $4\frac{1}{4}$ mln, Zeeland $\frac{3}{4}$ mln en Zuidelijke IJsselmeerpolders (Oostelijk en Zuidelijk Flevoland en Markerwaard) $\frac{1}{2}$ mln. Door deze spreiding kan de bevolkingsverdeling tussen de beide helften van ons land ten zuiden en ten noorden van de zone Alkmaar-Arnhem verschuiven van $15/5$ mln naar $14/6$ mln.

De cijfers van tendentie en taakstelling zijn samengevat in tabel 2.

Tabel 2. De bevolkingsverdeling van Nederland; 1965 en 2000

Landsdeel	1965	2000	
		voortzetting tendentie	versterkte spreiding
Noord	1,3	$2\frac{1}{4}$	3
Oost	2,2	4	$4\frac{1}{4}$
West	5,7	$8\frac{1}{2}$	} $11\frac{1}{2}$
Zuid	2,6	$4\frac{3}{4}$	
Zuidwest	0,3	$\frac{1}{2}$	
Zuidelijke IJsselmeerpolders	—	—*	$\frac{1}{2}$
Nederland	12,1	20	20

* Bij geleide agrarische kolonisatie en overigens spontane ontwikkeling vermoedelijk slechts in de grootte-orde van $\pm 50\,000$.

In het licht van de ongelijkmatige bevolkingsverdeling over de zuidelijke en de noordelijke helft van ons land is het streven allereerst gericht op stimulering van de groei van het Noorden en bepaalde delen van Overijssel.

Voorts is in de cijferopstelling ook de bevordering van de uitstraling van de Randstad naar buiten¹ betrokken. Het noordelijke en het zuidelijke deel van de Randstad² hebben beide een tekort aan ruimte om de te verwachten bevolkingsgroei op te vangen; in het noordelijk deel ligt dit tekort tot omstreeks 2000 in de orde van 1 mln mensen, in het zuidelijke deel in de orde van $\frac{1}{2}$ mln.

De overloop van het noordelijke deel van de Randstad zal zich voor een belangrijk deel kunnen vestigen in de Kop van Noord-Holland en in de Zuidelijke IJsselmeerpolders. In de nieuwe polders zijn daarvoor op korte termijn mogelijkheden aanwezig in Lelystad; plm. 1975 ontstaan deze eveneens in Zuidelijk Flevoland, na plm. 1985 in de Markerwaard³. Gezien de bijzondere verantwoordelijkheid die de rijksoverheid heeft ten aanzien van de nieuwe polders, heeft de Regering met betrekking tot de ontwikkeling van Lelystad een aantal maatregelen aangekondigd⁴. Deze zijn o.a. gericht op een groei van deze stad tot 100 000 inwoners tegen het einde van de eeuw.

¹ Eerste nota inzake de ruimtelijke ordening (1960), blz. 89.

² De begrenzing van de Randstad is aangegeven op afb. 24; zij komt in hoofdzaak overeen met die uit het rapport *Westen des Lands van 1958*. Volgens deze omschrijving beperkt de Randstad zich dus tot delen van het territoire van de drie westelijke provincies.

³ Vgl. blz. 62/63.

⁴ Rijksbegroting 1966, hoofdstuk XI (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening), memorie van toelichting blz. 14 en Begroting Zuiderzeefonds 1966, memorie van toelichting blz. 8.

Voor de overloop van het zuidelijk deel van de Randstad gaan de gedachten o.m. uit naar de Zuidhollandse eilanden en West-Brabant. Voorts hecht de Regering grote waarde aan de tijdige ontwikkeling van het Scheldebekken als zeehaven- en industriegebied (vgl. blz. 48 van dit hoofdstuk). De consequentie daarvan is, dat Zeeland met name in de tweede helft van de periode tot omstreeks 2000 een vrij sterke bevolkingsgroei door vestiging te zien zal kunnen geven.

De ruimtelijke bezwaren in de Randstad kunnen ook door de nagestreefde versterkte groei van de bevolking in het Noorden en bepaalde delen van Overijssel worden verminderd. Deze versterkte groei zal immers op de bevolkingsaanwas in andere landsdelen, waaronder het Westen, in mindering komen. Verlichting van de ruimtelijke spanning in het Westen is echter niet het voornaamste motief om tot een versterkte bevolkingsgroei in de eerstbedoelde gebieden te komen. Dit motief ligt in de eerste plaats in de gewenste ontwikkeling van die gebieden zelf.

De economische ontplooiing van dit deel van het land geeft namelijk nog steeds reden tot zorg. In het Noorden is in de afgelopen jaren, mede dank zij de steun van het regionale industrialisatiebeleid, de ontwikkeling van de nijverheid zodanig voortgeschreden dat de werkloosheid sterk is verminderd en de vertrekoverschotten tot geringe proporties zijn teruggebracht. Volledig is de industrialisatie van het Noorden echter nog niet geslaagd. De industriële structuur aldaar wordt nog voor een deel beheerst door betrekkelijk kleine eenheden met een ongecompliceerd, relatief veel arbeid en weinig kapitaal vergend productieproces. Deze bedrijven bieden werk aan veel ongeschoolden en halfgeschoolden, doch zij geven betrekkelijk weinig kansen voor hoger gekwalificeerd personeel. Het is begrijpelijk, en het was ook in de afgelopen periode onvermijdelijk, dat het Noorden vooral bedrijven als hier bedoeld heeft aangetrokken, omdat een ruime arbeidsmarkt aanvankelijk het belangrijkste vestigingsvoordeel van dit gebied was. Een gevolg van deze ontwikkeling is echter, dat het Noorden een beperkte beroependifferentiatie bezit en daardoor weinig mogelijkheden biedt voor een verantwoorde beroepskeuze, vooral voor hoger gekwalificeerd personeel. Dit is een wezenlijk welzijnstekort. Hoewel als resultaat van een andere historische ontwikkeling, vertonen bepaalde delen van Overijssel soortgelijke tekorten op het gebied van de werkgelegenheid als het Noorden.

Voor het aantrekken van bedrijven met een gedifferentieerde structuur naar het Noorden en Overijssel is de ontwikkeling van rijker geschakeerde stedelijke milieus thans een der voorwaarden. De hier bedoelde stuwende bedrijven stellen vaak hoge eisen aan het woon- en werkklimaat – daaronder begrepen de maatschappelijke, culturele en hygiënische outillage – en aan de infrastructuur in brede zin (transport- en communicatiemogelijkheden, hoogwaardige industrieterreinen enz.). Een hervorming van de industriële structuur in deze richting zal daarom gepaard moeten gaan met een sterke bevolkingsgroei en met de ontwikkeling van bepaalde kernen tot stedelijke milieus van hoge kwaliteit. Dit geldt in het bijzonder voor het Noorden. Bij deze ontwikkeling is uiteraard een wisselwerking in het geding: de aanwezigheid van stedelijke milieus is bevorderlijk voor de ontwikkeling van stuwende bedrijvigheid, omgekeerd ondersteunt deze bedrijvigheid ook het stedelijke milieu (bv. door de grotere beroependifferentiatie die zij meebrengt).

Behalve de zwakke industriële structuur maken ook de tekortkomingen in het

voorzieningenapparaat het bevorderen van een ontwikkeling als boven beschreven gewenst. De versterkte bevolkingsgroei, de vergroting van de beroependifferentiatie en de verstedelijking zullen gezamenlijk het voorzieningenniveau in de noordelijke provincies op een hoger peil kunnen brengen. Daarbij zal er uiteraard wel voor gezorgd moeten worden, dat de aantrekkelijke aspecten van het woonklimaat van het Noorden en Overijssel – zoals de aanwezigheid van ruimte, rust en frisse lucht – gehandhaafd blijven.

De stimulerende maatregelen, die de Regering voor ogen staan om de nagestreefde ontwikkeling te ondersteunen, zullen in hoofdstuk VII worden beschreven. Daarbij zal er rekening mee worden gehouden dat de taakstelling vooral voor het Noorden hoog ligt. De groei van 1,3 mln inwoners thans tot 3 mln omstreeks 2000 betekent een groeisnelheid van ruim twee maal die van de rest van Nederland. Bij handhaving van het huidige niveau van de natuurlijke aanwas is daarvoor een jaarlijks vestigingssaldo vereist in de orde van 20 000 personen.

De hierboven aangeduide veranderingen in de omvang, de samenstelling en de spreiding van de bevolking en de daarmee samengaande verdere industrialisatie en verstedelijking zullen ook de sociale structuur van de bevolking in vele streken van ons land doen veranderen. In het kader van de ruimtelijke ordening is daarom bij dit proces ook aandacht vereist voor een goede structurering van de maatschappelijke en culturele uitrusting van de verschillende gebieden en kernen. Voor de totstandkoming van een goed leefklimaat is dit essentieel.

3. Economische structuurveranderingen

Inleiding Sedert de Tweede Wereldoorlog verloopt de expansie van de nationale economie in een tot dan toe ongekend tempo. Terwijl het jaarlijkse groeipercentage van het reëel bruto nationaal produkt per hoofd in de relatief voorspoedige jaren twintig $\pm 1\frac{1}{2}$ bedroeg, was het sinds 1948 3,7. In de periode van 1960-1965 lag het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage op 3,4 per hoofd.

Ook in de komende jaren is – bij uitsluiting van oorlog en crisis – een voortzetting van de economische expansie te verwachten. Die groei is ook nodig, wil onze economie internationaal haar positie handhaven en nationaal kunnen voldoen aan de eisen die onze groeiende bevolking stelt. Tussen nu en 1970 lijkt een raming van de groei van het nationaal produkt met plm. 25 % ($3\frac{1}{2}$ % per hoofd per jaar) een redelijke veronderstelling. Het beleid van de Regering is er op gericht, die groei te effectueren. Voor de periode na 1970 zijn de ramingen al weer veel moeilijker te geven; een voorlopige prognose voor de jaren zeventig bedraagt plm. 3 % per hoofd per jaar.

Deze voortzetting van de economische groei zal gepaard moeten gaan met diverse wijzigingen en aanpassingen in de structuur van onze economie. Verscheiden factoren nopen daartoe: de integratie van onze economie in een groter marktgebied, de groeiende vraag naar goederen en diensten die de leefbaarheid van ons land kunnen vergroten (verkeers- en vervoersvoorzieningen, woningen, recreatievoorzieningen), de gedeeltelijke vervanging van kolen door aardolie en aardgas

en diverse technologische ontwikkelingen (automatisering, opkomst kernenergie, enz.).

De structurele veranderingen zullen zich bij vrijwel alle onderdelen van de economische activiteiten manifesteren. Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft de landbouw reeds veel arbeidskrachten afgestoten. Deze ontwikkeling zal nog verdere voortgang vinden. De mogelijkheid om meer werkgelegenheid in de industriële sector te scheppen is nog ruimschoots aanwezig, maar zal relatief gezien toch gaan verminderen door voortgaande automatisering van belangrijke onderdelen van het productieproces. In de dienstensector – die komt te staan voor tal van nieuwe taken – zal de automatisering vooralsnog minder algemeen kunnen worden toegepast, met uitzondering van de mogelijkheden bij de massa-administratie. Een verdere toeneming van het aandeel van deze sector in de totale werkgelegenheid is dan ook waarschijnlijk. De mogelijke verschuivingen in de verdeling van de beroepsbevolking zijn opgenomen in tabel 3.

Beroepsbevolking

Tabel 3. Verdeling van de beroepsbevolking – in manjaren – over landbouw, industrie en diensten, 1950-1980 (Bron: CPB)

Sector	1950	1955	1960	1964	1980
Landbouw	14,1	12,2	10,4	8,3	5,0
Industrie	40,5	41,2	41,4	42,2	40,7
Diensten	45,4	46,6	48,2	49,5	54,3
Totaal	100	100	100	100	100

De ontwikkeling van de landbouw wordt gekenmerkt door een stijging van de arbeidsproductiviteit, een daling van de werkgelegenheid en een vergroting van de hoeveelheid produkt. Het aandeel van de landbouw in het nationale inkomen bedraagt thans plm. 9 %; het aandeel van de agrarische uitvoer in de totale goederenuitvoer is plm. 30 %. Binnen de agrarische bedrijfstak is de positie van de tuinbouw (groente onder glas, bloembollen, bloem- en boomkwekerijgewassen) thans het sterkst; met een areaal van slechts 28 000 ha verzorgen deze sectoren van de tuinbouw ongeveer 11 % van de totale agrarische produktiewaarde.

Landbouw

De structuurveranderingen die zich in de landbouw voltrekken beïnvloeden in sterke mate het ruimtelijke beeld van ons land. In het hoofdstuk over de landelijke gebieden (hoofdstuk V) zal hieraan uitvoerig aandacht worden besteed.

De belangrijkste bijdrage tot de economische groei levert ongetwijfeld de industrie. De industriële produktie stijgt duidelijk sneller dan de nationale produktie; de desbetreffende groeipercentages over de periode 1950-1965 zijn resp. 125 en 95. Het aandeel van de industrie in het nationale inkomen bedraagt thans ± 40 %. In onze relatief jonge industrie vinden belangrijke structuurveranderingen plaats, die o.m. resulteren in een versterking van de expansieve bedrijfsgroepen, zoals olie-

Industrie

raffinage, petrochemie en metallurgie. Deze ontwikkeling is, ruimtelijk gezien, van groot gewicht.

Kenmerkend voor deze bedrijfsgroepen (met raffinaderijen, hoogovens, enz.) is de continuproduktie in omvangrijke installaties waarin bijzonder veel kapitaal geïnvesteerd is, op uitzonderlijk grote terreinen en met een zeer ver doorgevoerde automatisering van het produktieproces, waardoor slechts een bescheiden werkgelegenheid wordt geschapen.

De vestigingsplaats van deze industrieën werd voorheen veelal bepaald door het voorkomen van de benodigde grondstoffen. De laatste tijd worden de tot deze groepen te rekenen industrieën echter meer en meer gevestigd aan diep water. De optimale situatie met betrekking tot de aanvoer in massa van de basisgrondstoffen en de afvoer van de vervaardigde primaire produkten – eveneens in massa – is beslissend voor deze tendentie. Het transport per pijpleiding van diverse stoffen maakt weliswaar ook andere vestigingsplaatsen mogelijk, maar het economische voordeel van een vestiging in de zeehavengebieden is onmiskenbaar.

De algemene verwachting is daarom, dat ook in de toekomst veel industriële bedrijvigheid van deze aard in de Europese zeehavengebieden een vestigingsplaats zal zoeken. In par. 1 van dit hoofdstuk is in dit verband al gewezen op de gunstige ligging van het gebied rond de Noordzee waarvan Nederland deel uitmaakt, maar ook op de tendentie dat in dit opzicht ‘nieuwe’ havens als Le Havre, Genua en Marseille eveneens in de belangstelling staan.

In het gebied van de Nieuwe Waterweg – waar Europoort toegankelijk wordt voor tankers van 165 000 ton – is de hier bedoelde bedrijvigheid reeds tot krachtige expansie gekomen. De mogelijkheden voor de vestiging van nieuwe bedrijven raken langzamerhand beperkt; na de uitgifte van de terreinen op de Maasvlakte – die plm. 1975 gereedkomen – zijn de ruimtelijke mogelijkheden in het gebied van de Nieuwe Waterweg welhaast uitgeput. Op de terreinen van de bestaande bedrijven is evenwel nog een zeer sterke uitbreiding mogelijk. De zorg voor een gezond levensmilieu – o.m. bestaande uit zorgvuldige beperking van lucht- en waterverontreiniging – noopt daarbij echter tot grote behoedzaamheid.

Het tweede vestigingsgebied voor deze industrieën is het Noordzeekanaalgebied. Sedert 1918 zijn hier de hoogovens gevestigd. De ontwikkeling van nieuwe zeehaven-industriegebieden is nu ook in dit gebied actueel. De Regering heeft haar medewerking toegezegd aan de vestiging van een petrochemische industrie, onder het dubbele voorbehoud, dat voor het vraagstuk van de lucht- en waterverontreiniging een naar het oordeel van de betrokken ministers verantwoorde regeling wordt gevonden en dat het project afhankelijk is van aanpassing – voor zover nodig – van de thans reeds geldende bestemmingen van de in gebruik te nemen terreinen via de normale procedure van streek- en uitbreidings- (c.q. bestemmings-) plan. In verband met het eerste voorbehoud zijn inmiddels regelingen getroffen; deze zijn vermeld in hoofdstuk III, par. 5. Ter voldoening aan het tweede voorbehoud vindt in het kader van de voorbereiding van het streekplan voor het Noordzeekanaalgebied overleg plaats over de meest gewenste inrichting van het gebied.

De zeehavengebieden ontleen hun betekenis overigens niet alleen aan de zeehavenindustrieën, maar in zeker niet mindere mate aan de directe zeehavenfuncties van in-, uit- en doorvoer. Naar de vooruitzichten voor de totale zeehavenactiviteit

– die dus zowel in de industriële als in de dienstensector ligt – is onder auspiciën van de Rijksplanologische Dienst een onderzoek uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn in een bijlage van de Zeehavennota neergelegd. Bij dit onderzoek is de aandacht in eerste aanleg gericht op het vooral in het economisch vlak liggende vraagstuk inzake de grootte van de goederenbeweging, die in het jaar 1980 in de zeehavens – tezamen genomen – kan worden verwacht. In tweede aanleg is een studie gemaakt van het terreingebruik dat met deze activiteiten gemoeid zal zijn. De aard en omvang van de goederenbewegingen zullen in het verkeershoofdstuk (hoofdstuk VI) nader worden beschouwd. Het resultaat van de raming van het zeehavenareaal is weergegeven in tabel 4.

Tabel 4. *Het totale zeehavenareaal in de Nederlandse zeehavengebieden naar categorie in 1960 en 1980 (in ha)*

Categorie	1960	1980	behoefte 1960-1980
Overslag- en opslagdoeleinden	575	1 265	690
Industriedoeleinden	2 840	7 420	4 580
Doeleinden van algemene aard	80	210	130
	3 500*	8 900*	5 400
Reserve-areaal	600	1 750	1 150
Infrastructuur	2 800	7 250	4 450
Totaal	6 900	17 900	11 000

* Afgerond op 100 ha.

Wellicht nog belangrijker dan het directe ruimtebeslag is uit het oogpunt van ruimtelijke ordening echter de omvangrijke groei die op den duur ook buiten de directe relatie met de zeehavens plaatsvindt en die aanleiding geeft tot een stedelijke ontwikkeling. Aanleiding hiertoe is de vestiging van toeleverende en verwerkende bedrijven bij de zeehavenindustrieën, met daarnaast de dienstverlenende instellingen als handels- en transportbedrijven, laboratoria, adviesbureaus, banken e.d. Een voorbeeld daarvan is het Westen van Nederland, waar de havenfunctie een van de grondslagen heeft gevormd voor de concentratie van bevolking; zonder de basis van scheepvaart en goederenvervoer zou de opkomst van de Randstad als één van de grote stedelijke complexen in Noordwest-Europa ondenkbaar zijn geweest. Als gevolg van en parallel met de uitbouw van de havenfunctie is het geheel van stedelijke voorzieningen en activiteiten tot stand gekomen, waardoor de Randstad is geworden tot het hooggekwalficeerde en rijk geschakeerde stedelijke milieu dat dit gebied heden ten dage is.

In het voorgaande werd er reeds de aandacht op gevestigd dat in het gebied van de Nieuwe Waterweg de ruimtelijke mogelijkheden omstreeks 1975 vrijwel uitgeput zullen zijn. Ook in het Noordzeekanaalgebied zijn deze na de recente be-

slissing over de vestiging van Mobil Oil nog maar beperkt. Voor de toekomst zijn echter gunstige mogelijkheden voor de zeehavenontwikkeling aanwezig in het Scheldebekken en in de Eemsmond. In de Zeehavennota heeft de Regering medegedeeld, dat naar haar oordeel in beide gebieden in beginsel de voorwaarden aanwezig zijn voor een ontwikkeling van allure. De ontwikkeling van de havenfunctie zal nl. samen moeten gaan met het tot stand komen van zelfstandige, wervingskracht bezittende stedelijke complexen van een zeker formaat, met een woon- en werkklimaat dat de vergelijking met de steden in het Westen in dit opzicht kan doorstaan. De werken bij Vlissingen, Terneuzen en Delfzijl ziet de Regering als eerste aanzetpunten van een dergelijke nieuwe zeehavenontwikkeling. De stimulering van economische activiteiten in Zeeland en het Noorden – waartoe de ontwikkeling van zeehavenbedrijvigheid aan het Scheldebekken (Reimerswaal) en in de Eemsmond sterk kan bijdragen – acht de Regering een belangrijk instrument bij de bevordering van een minder ongelijkmatige bevolkingsverspreiding over ons land (vgl. par. 2 van dit hoofdstuk).

Uit een oogpunt van ruimtelijke ontwikkeling is voorts de *bouwnijverheid* van bijzondere betekenis. Sedert 1960 is de expansie van de werkgelegenheid in deze bedrijfstak sterker dan in welke andere bedrijfstak ook. Met name geldt dit voor Zeeland, het Noorden en het Zuiden. In het licht van de nagestreefde bevolkingsverdeling over ons land is de huidige expansie van de bouwnijverheid in deze landsdelen gunstig.

De *overige Nederlandse industrie* vormt een geschakeerd geheel. De verschillen in mogelijkheden en problemen zijn dan ook aanzienlijk. Naast bedrijfstakken met een expansief karakter zijn er ook die stagnatie vertonen of een periode van omschakeling doormaken.

De keuze ten aanzien van de vestigingsplaats, die door de bedrijven uit bedrijfs-economisch oogpunt wordt gedaan, is ook ruimtelijk gezien van betekenis. Hierbij kan de regionale nivellering van de arbeidskosten een ongunstige uitwerking op de industriële spreiding hebben. Daar staat echter tegenover dat de verschillen in transportkosten, vooral voor bedrijven die voor een groter marktgebied werken, een verminderde betekenis hebben gekregen. Hiervan gaat weer een positieve invloed op de spreiding uit. In ieder geval mag wel worden vastgesteld, dat de betekenis van het woon- en werkklimaat (o.m. bepaald door de aanwezige infrastructuur) relatief groter wordt.

Deze ontwikkeling is mede bepalend voor de mogelijkheden van het regionale industrialisatiebeleid. In par. 2 van dit hoofdstuk is er al op gewezen, dat het streven van de Regering er op is gericht, een evenwichtiger bevolkingsverdeling over ons land te verkrijgen door stimulering van de groei in het Noorden en in delen van Overijssel en door bevordering van de uitwaartse expansie van de Randstad naar de Kop van Noord-Holland, de Zuidelijke IJsselmeerpolders, Zeeland, de Zuidhollandse eilanden en West-Brabant. Bij de realisering van dit beleid zal in sommige gebieden het regionale industrialisatiebeleid belangrijke steun moeten (blijven) verlenen (vgl. hoofdstuk VII).

De toegenomen betekenis van het woon- en werkklimaat als vestigingsfactor onderstreept voorts het belang van de oriëntatie van het regionale industrialisatiebeleid

op de aantrekkelijk gelegen grotere streekcentra, waar al een redelijk sociaal-cultureel verzorgingsniveau aanwezig is. In die lijn is in het verleden al gewerkt; het zijn ook deze kernen die hierna in hoofdstuk IV als de grootste concentraties – ook in de toekomst – worden gezien.

Bij de regionale industrialisatie vragen voorts ook de gebieden met een eenzijdige economische structuur de aandacht. Een duidelijk voorbeeld daarvan is het mijngebied van Zuid-Limburg, waar in de komende jaren grote veranderingen in het industriële beeld zullen optreden. In de nota inzake de mijnindustrie en de industriële herstructurering van Zuid-Limburg heeft de Regering aangegeven, hoe de economische omschakeling in dit landsdeel zal worden geëffectueerd.

De structuurwijzigingen in de textielindustrie zijn een gevolg van de verdere doorvoering van de automatisering in deze bedrijfstak. Datzelfde kan ook gezegd worden van de voedingsmiddelenindustrie. In beide industrietakken zijn en worden dan ook concentraties doorgevoerd. Deze moeten worden gezien als een noodzakelijk proces van inpassing van onze economie in het grotere Europese marktgebied en tevens als een voorwaarde voor de verdere economische groei in deze sectoren. Aangezien deze bedrijfstakken in sterke mate de economische structuur bepalen van Twente en Tilburg, resp. de Zaanstreek, alsmede van enkele andere steden, zijn deze ontwikkelingen voor de genoemde gebieden van veel gewicht. De situatie in de scheepsbouwsector wordt – althans wat de nieuwbouw betreft – in ongunstige zin beïnvloed door de buitenlandse concurrentie. Ook in deze sector vinden tal van omschakelingen plaats. Aangezien deze bedrijvigheid echter deel uitmaakt van het gevarieerder industriële agglomeraat van de zeehavengebieden, manifesteren de gevolgen voor de werkgelegenheid zich niet zo geprononceerd.

De bijdrage van de dienstensector, inclusief de overheid, aan het nationale inkomen bedraagt thans $\pm 50\%$. De verwachting is, dat dit aandeel in de toekomst verder zal stijgen. Relatief vrij sterk groeiende onderdelen van de dienstensector zijn thans handel, vervoers-, opslag- en communicatiebedrijven en maatschappelijke diensten.

Diensten

Een groot deel van de dienstensector kan in het kader van beschouwingen over de consequenties van de economische ontwikkeling voor de ruimtelijke ontwikkeling buiten beschouwing blijven: maatschappelijke diensten, onderwijs, huishoudelijke diensten en de detailhandel zijn in hoge mate verzorgend van aard. Zij volgen de bevolkingsontwikkeling, doch stuwen deze niet.

Anders ligt het evenwel bij de zeehavenbedrijvigheid als onderdeel van handel en verkeer – die hiervoor al bij de behandeling van de zeehavenindustrie ter sprake kwam –, bij de specifieke kantorensector – de rijksoverheid, de hoofdkantoren van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, het bankbedrijf, het verzekeringswezen en de landelijke organisaties op verschillend gebied – en bij instellingen voor hoger onderwijs en speurwerk.

De *kantorensector* concentreert zich in sterke mate in de grote steden van het westen van het land. Tussen 1958 en 1963 namen Amsterdam, Rotterdam en 's-Gravenhage niet minder dan 40 % op van de nationale groei van de werkgelegenheid in deze sector (d.w.z. rond 8 000 arbeidsplaatsen). Deze concentratie

noopt tot een krachtiger bevordering van de spreiding dan tot dusverre het geval was. Het is daarom verheugend, dat in de allerlaatste tijd bij het bedrijfsleven, de semi-publieke en de overheidsdiensten de geneigdheid tot vestiging in of overplaatsing naar andere delen van het land wat begint te groeien. De Regering zal in voorkomende gevallen haar invloed aanwenden om de ontwikkeling in deze richting te versterken.

De ontwikkeling van de kantoorhoudende diensten verdient vooral nauwlettend aandacht in 's-Gravenhage, daar de ruimtelijke situatie in en om deze stad bijzonder moeilijk is. De groei van de dienstensector, waaronder het apparaat van de rijksoverheid een belangrijke plaats inneemt, doet verwachten, dat de Haagse agglomeratie (de gemeenten 's-Gravenhage, Rijswijk, Voorburg, Leidschendam en Wassenaar) rond 2000 een bevolking van ca. 1 mln zou aantrekken. Binnen de agglomeratie is dan echter slechts plaats voor ca. 650 000 mensen. Leiden en Delft kunnen na 1980 geen soelaas meer bieden; integendeel, Leiden komt zelf voor 30 000 mensen ruimte tekort. Zoetermeer kan, wanneer men rekening houdt met het feit dat deze plaats ook nog autonoom groeit, ca. 120 000 personen opnemen. Tegen een sterke uitbreiding van de plaatsen ten oosten van Zoetermeer, zoals Gouda en Alphen, bestaat het bezwaar dat dan het Middengebied van de Randstad in de sfeer van de bebouwing zou worden getrokken. Het enige andere gebied dat – mits goede railverbindingen worden tot stand gebracht – Den Haag nog in ruimtelijk opzicht zou kunnen helpen wordt gevormd door de Zuidhollandse eilanden en Dordrecht; ook daar zijn de mogelijkheden echter beperkt in verband met de Rotterdamse belangen. De ruimtelijke problemen van het Haagse gebied zijn derhalve zeer moeilijk oplosbaar, als geen afgeleiding van de groei van de diensten naar elders plaatsvindt.

In het licht van deze situatie heeft de Regering reeds vroeger besloten, onderdelen van het administratieve apparaat van de rijksoverheid naar elders over te brengen. Nadat al eerder een deel van de Postchèque- en Girodienst naar Arnhem was verplaatst, zijn in de laatste jaren beslissingen genomen tot het buiten de Randstad huisvesten van verschillende overheids- of semi-overheidsinstellingen. Dit is geschied als uitvloeisel van het rapport van de Commissie Spreiding Rijksinstellingen (Commissie-Drees). Een kleine werkgroep onder voorzitterschap van de Secretaris-Generaal van het Departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening geeft daaraan leiding. Haar ervaring is, dat de gedachte van vestiging buiten de Randstad een algemeen geaccepteerde mogelijkheid begint te worden.

Voorbeelden van zulke overplaatsingen zijn het Rekencentrum van de Belastingdienst (nieuw gebouw te Apeldoorn is gereed), het Rijksinstituut voor de opleiding van hogere politieambtenaren (nieuw gebouw in Apeldoorn in aanbouw), de administratie van de motorrijtuigenbelasting (centraal kantoor in Apeldoorn in aanbouw), de Verzekeringskamer (opdracht is gegeven voor het ontwerpen van een nieuw kantoorgebouw te Apeldoorn), de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw en Visserij (programma voor een vestiging te Apeldoorn wordt uitgewerkt).

Voorts heeft de Regering beginselbeslissingen genomen voor de overplaatsing van een aantal andere rijksinstellingen. Hiertoe behoren de Pensioenraad, de administratie der ziektenkostenverzekering voor Rijksambtenaren, de Rijks Mechanische Administratie, het Rijkskadaster, het Centraal Teken- en Opleidingsbureau van de

Belastingdienst en de bijhoudingsdienst van de Rijksdriehoeksmeting. Verder is in studie een mogelijke geleidelijke samenvoeging van de geautomatiseerde administratie van de Rijkspostspaarbank met die van het girokantoor te Arnhem.

Zoals uit de gegeven voorbeelden blijkt, is tot nog toe vooral Apeldoorn als vestigingsplaats buiten het Westen naar voren gekomen. De Regering is van mening, dat daarnaast ook enige andere steden in het Oosten, c.q. in het Zuiden en Noorden des lands als toekomstige plaats van vestiging voor rijksdiensten in aanmerking komen. Wat het Noorden betreft vallen – in de particuliere sector – vestiging van de Nederlandse Gasunie in Groningen en die van het nieuwe kantoor van de Nederlandse Aardoliemaatschappij in Assen te vermelden.

Bij de vestiging van de *instellingen voor wetenschappelijk onderwijs en spoorwerk* heeft het belang van de spreiding meegewogen bij de stichting van de nieuwe technische hogescholen in Eindhoven en Enschede. Dit aspect zal bij de eventuele vestiging van een vierde technische hogeschool eveneens de aandacht hebben. Ook in de toekomst zal het mede een rol moeten spelen. Verdere voorbeelden zijn de verplaatsing van een deel van de instituten van TNO van Delft naar Apeldoorn (de bouw van laboratoria is begonnen; bij de grondaankoop is op groei gerekend) en van het Centraal Diergeneeskundig Instituut van Amsterdam en Rotterdam naar Lelystad (overbrenging is in voorbereiding).

4. Veranderingen in de bestuurlijke organisatie

De in gang zijnde veranderingen kenmerken zich in menig opzicht door een schaalvergroting. Dit verschijnsel is een onmiddellijk gevolg van de moderne ontwikkeling op het gebied van techniek, verkeer en telecommunicatie, waardoor de afstanden (in tijd uitgedrukt) steeds meer inschrompelen en de reikwijdte van de dagelijkse betrekkingen dientengevolge steeds groter wordt. In de komende periode zal dit proces zich ongetwijfeld nog verder voortzetten, al was het alleen al door het algemeen worden van de motorisering. Welke omvang het thans al heeft kan worden afgeleid uit de onderstaande vergelijking van de gebieden, die met verschillende verkeersmiddelen in één uur kunnen worden bestreken:

Schaalvergroting

te voet, paard en wagen (5 km/u)	80 km ²
fiets (20 km/u)	1 250 km ²
bus, auto (50 km/u)	7 850 km ²

Hierbij komt nog de invloed van de moderne telecommunicatiemiddelen. Ook op dit gebied is nog een verdere ontwikkeling te voorzien.

Het ligt voor de hand, dat deze schaalvergroting haar weerslag heeft ook op het terrein van de bestuurlijke organisatie. Bij de gemeentelijke indeling heeft het al in belangrijke mate doorgewerkt. Op het gebied van de waterschappen is eveneens al jaren een concentratieproces aan de gang. Een en ander wordt in deze paragraaf nader toegelicht; de te nemen beleidsmaatregelen komen ter sprake in hoofdstuk VII (zie blz. 185 e.v.).

Maatregelen met
betrekking tot de
gemeenten
sedert 1960

In de eerste nota inzake de ruimtelijke ordening (blz. 136) is reeds de samenvoeging van onder de huidige omstandigheden te kleine gemeenten als beleidslijn aangegeven; voorts voor de middelgrote steden: waar nodig gebiedsuitbreiding, en voor de grootste agglomeraties: nieuwe bijzondere bestuursvormen.

Sindsdien is een aantal wetten tot samenvoeging of uitbreiding van gemeenten tot stand gekomen, waarbij in totaal 250 gemeenten waren betrokken. Tot samenvoeging van te kleine gemeenten strekten de wetten betreffende de gemeentelijke herindeling van Schouwen-Duiveland, van een deel van oostelijk Zuid-Holland, van de Utrechtse Vechtstreek, van Goeree-Overflakkee en van Walcheren. Voorts zijn door samenvoeging van Houten, Schalkwijk en Tull en 't Waal, onderscheidenlijk Bunnik, Odijk en Werkhoven twee krachtige randgemeenten ten zuiden van de stad Utrecht geformeerd, is door combinatie van Ankeveen, 's-Graveland, Kortenhoef en een deel van Weesperkarspel een nieuwe gemeente 's-Graveland gevormd en is aan de Rijnmondgemeente Spijkenisse de kleine gemeente Hekelingen toegevoegd. In de provincie Groningen werden de gemeenten Noordbroek en Zuidbroek gecombineerd.

Behalve de voorstellen die thans bij de Staten-Generaal aanhangig zijn met betrekking tot de gemeenten Rozendaal, Stad en Ambt Delden, de kern Stadskanaal, de IJmondgemeenten en Zeeuws-Vlaanderen¹ staan nog tal van andere plannen op stapel, zoals hierna zal blijken.

De gebiedsuitbreiding van middelgrote gemeenten had ten doel het verschaffen van de nodige ruimte aan gemeenten, welke grenzen de voortzetting van de ontwikkeling belemmerden, een verschijnsel, dat overigens niet tot de middelgrote gemeenten beperkt bleef. Inmiddels zijn in het Westen aan Dordrecht, Rotterdam, Delft, Gouda, Haarlem, Krommenie, Purmerend, Enkhuizen, Leiden, Amsterdam en Amersfoort, in het Zuidwesten aan Hulst en Vlissingen, in het Zuiden aan Bergen op Zoom, Breda en Made c.a., in het Oosten aan Culemborg, Nijmegen, Doetichem en Arnhem en in het Noorden aan Meppel, Lemsterland, Leeuwarden en Dokkum gebieden toegevoegd, die deze gemeenten ruimere armslag geven, ook al moet voor enkele van de genoemde gemeenten reeds nu worden geconstateerd, dat de gebiedsuitbreiding te beperkt is geweest.

Bij de Staten-Generaal zijn nog verschillende voorstellen van gelijke strekking in behandeling, t.w. voor Goor, Groningen, Helmond en Zwolle². Bovendien zijn bij provinciale en gemeente-besturen nog tal van voorstellen in voorbereiding.

Alles bijeen hebben in het kader van het in 1960 uitgestippelde regeringsbeleid, derhalve in zes jaren, 49 wetten het Staatsblad bereikt, waarbij 68 gemeenten zijn opgeheven en 19 nieuwe gemeenten zijn gevormd, 24 middelgrote en grote gemeenten een gebiedsuitbreiding kregen en 14 grenscorrecties van geringe importantie tot stand werden gebracht.

Voor enkele van onze grootste agglomeraties is sedert 1960 aan een bijzondere bestuursvorm gestalte gegeven. Zo is voor het Rotterdamse stadsgewest³ bij wet van 5 november 1964 Stb. 427 het Openbaar lichaam Rijnmond tot stand gekomen, waarbij 24 gemeenten zijn betrokken.

Dit openbaar lichaam heeft voor zijn gebied enige bevoegdheden verkregen, die het provinciaal bestuur met betrekking tot streekplannen kan uitoefenen. Het kan, onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten, streekplannen vaststellen, bestaande

¹ Ingediend bij Koninklijke Boodschap van resp. 23 december 1965, 21 december 1965, 14 september 1965, 14 juli 1964 en 24 juni 1966.

² Ingediend bij Koninklijke Boodschap van resp. 25 november 1965, 4 januari 1966, 10 januari 1966 en 4 januari 1966.

³ Voor de term stadsgewesten zie hoofdstuk IV, blz. 81.

streekplannen herzien en de raden der gemeenten verplichten een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien, waarbij aanwijzingen omtrent de inhoud van zodanig plan kunnen worden gegeven. Voorts kan Rijnmond ten aanzien van een aantal in de wet genoemde onderwerpen aan de gemeentebesturen richtlijnen en bindende aanwijzingen geven.

Rijnmond heeft derhalve in hoofdzaak een coördinerende taak; rechtstreekse belangenbehartiging is in het algemeen niet opgedragen. Deze kan eerst plaatsvinden, indien een gemeentebestuur aan een aanwijzing niet voldoet, danwel deze behartiging vrijwillig aan Rijnmond overdraagt. Daarnaast heeft Rijnmond een ruime adviserende bevoegdheid.

Voor het stadsgewest Eindhoven is een vrijwillig aangegane intergemeentelijke regeling, gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen, tot stand gekomen. Dit Samenwerkingsorgaan Agglomeratie Eindhoven heeft tot doel:

a. het behartigen van gemeenschappelijke belangen op het gebied van de ruimtelijke ordening binnen de agglomeratie;

b. het bevorderen van verdere bestuurlijke samenwerking en het voorbereiden van de instelling van voor bestuurlijke integratie noodzakelijke instituties.

Uit laatstgenoemde doelstelling blijkt reeds, dat deze regeling als een tijdelijke regeling is bedoeld, die wellicht zal leiden tot een bovengemeentelijk verband.

De bestuursvorm van andere grote agglomeraties verkeert nog in een stadium van voorbereiding (Amsterdam) of onderzoek ('s-Gravenhage, Utrecht, 't Gooi).

Nederland kent thans 941 gemeenten, t.w.

179 met minder dan 2 000 inwoners;

111 met een inwonertal tussen de 2 000 en 3 000;

180 met een inwonertal tussen 3 000 en 5 000;

222 met een inwonertal tussen 5 000 en 10 000;

212 met een inwonertal tussen 10 000 en 50 000;

37 met meer dan 50 000 inwoners (waarvan 14 met meer dan 100 000 inwoners).

Een overzicht van de gemeenten met minder dan 3 000 inwoners biedt afb. 16.

55 van de 70 gemeenten met een inwonertal tussen de 20 000 en de 50 000, 13 van de 23 gemeenten met een inwonertal tussen de 50 000 en de 100 000 en 8 van de 14 gemeenten met een inwonertal van meer dan 100 000 behoren niet tot de Randstad.

Ook de uitgesproken kleine gemeenten behoren in het algemeen niet tot de Randstad. Zoals uit de kaart blijkt, liggen zowel de gemeenten met minder dan 2 000 als de gemeenten met minder dan 3 000 inwoners weliswaar met name in Noord-Holland, Zuid-Holland en Zeeland, maar overwegend buiten de Randstad.

Uit de op blz. 18/19 opgenomen kaart kan voorts het verband worden afgelezen met de graad van verstedelijking. Deze kaart toont aan, dat de gemeenten met een stedelijk karakter veelal door verstedelijkte plattelandsgemeenten – deels forensengemeenten – zijn omgeven en dat de meeste kleine gemeenten zijn gelegen in de invloedssfeer van stedelijke complexen.

Huidige
gemeentelijke
indeling

De waterschappen hebben in het verleden met hun werkzaamheden in het algemeen minder de publieke aandacht getrokken dan de gemeenten en de provincies.

Waterschaps-
organisatie



De verklaring hiervan moet niet in de laatste plaats worden gezocht in het feit, dat die doelcorporaties bij de uitvoeringen van de hun opgedragen taken weinig in de openbaarheid treden; de taken der waterschappen hebben in de regel betrekking op waterstaatkundige vraagstukken in het eigen gebied der ingelanden en de kosten van de waterschapswedzorg komen in beginsel ten laste van diezelfde ingelanden.

De wortels van het waterschapswedzorg reiken vaak veel verder terug dan die van de gemeenten. Aan vele waterschappen ligt een inpoldering van lang geleden ten grondslag, aan andere de noodzaak zonder meer de waterhuishouding in de hand te houden. Die historische wortels verklaren tot op grote hoogte de huidige structuur van de waterschappen alsook de territoriale begrenzingen daarvan.

Wanneer in het waterschapswedzorg veranderingen moeten worden aangebracht is dat ingevolge ons constitutionele stelsel in de eerste plaats een opdracht voor de provinciale staten, aan wie de reglementering van de waterschappen is toevertrouwd. In deze situatie wekt het geen verwondering, dat het waterschapsbestel in Nederland buitengewoon gedifferentieerd is en dat het vaak verre van eenvoudig is daarin een zekere eenheid te brengen.

Hoewel de tot stand gekomen structuren in het verleden in het algemeen bevredigend hebben gewerkt, komt in de laatste tijd duidelijker aan het licht dat ingrijpende aanpassingen niet kunnen uitblijven. Ook voor deze aanpassingen is de medewerking van de provinciale besturen onontbeerlijk. Daaraan wordt ook reeds gewerkt: er zijn al vele initiatieven van die zijde ondernomen, met name ná 1953. De tendentie tot schaalvergroting heeft vooral sedert dat tijdstip geleid tot een proces van concentratie, dat reeds in vele provincies van ons land tot een aanzienlijke vermindering van het aantal waterschappen heeft geleid. In totaal liep het aantal terug van rond 2 500 in 1955 tot rond 1 800 in 1965.

De doeleinden van de concentratie zijn velerlei. Hier moeten vooral genoemd worden de aanpassing van de schaal van de waterschappen aan de schaal van de moderne voorzieningen voor waterkering en waterhuishouding, alsmede de versterking van het technisch apparaat en de vergroting van de bestuurskracht.

Dit concentratieproces heeft zich evenwel – begrijpelijkerwijze – niet gelijkmatig over alle provincies voltrokken. De invloed die van regeringszijde hierbij op de met de reglementering belaste provinciale besturen kan worden uitgeoefend, moet beperkt blijven. Het zal echter niet zo kunnen zijn dat de Regering zich tot een passieve houding bepaalt. Voor de Regering zal er aanleiding zijn te blijven overwegen in hoeverre het concentratieproces gelijke tred dient te houden ook met de schaalvergroting op het gebied van de ruimtelijke ordening. Het vraagstuk van de territoriale indeling zal dan ook in het licht van de komende ontwikkeling van ons land nadere aandacht moeten krijgen.

5. Veranderingen in het levenspatroon

De uitgangspunten voor de vormgeving van ons nationale territoir liggen niet alleen in Nederlands internationale, demografische of economische perspectief, maar ook in de ontwikkeling van het levenspatroon van zijn bevolking. Helaas biedt een analyse daarvan echter meer vraagpunten dan uitgangspunten.

Een vrij zeker gegeven lijkt, dat de mens van de nabije toekomst over het algemeen voortgezet onderwijs zal hebben genoten, over betrekkelijk veel vrije tijd zal beschikken en, althans in vergelijking met het verleden, een brede belangstellingssfeer zal hebben. Dank zij de stijging van de welvaart beschikt hij voorts over een gemotoriseerd vervoermiddel en is zijn mobiliteit en actieradius groot.

Deze nog zeer beperkte gegevens hebben niettemin al consequenties voor vrijwel elk aspect van de vormgeving van de ruimte. In de eerste plaats moet de woonruimte zo zijn ontworpen, dat welvarende mensen met meer scholing, veel vrije tijd en ruime belangstelling zich daar thuis voelen. In het algemeen zal dat grotere huizen vragen dan thans gebruikelijk is, met een veelzijdige inrichtingsmogelijkheid voor o.m. studie en vrijetijdsbesteding.

Een belangrijk punt van onzekerheid is echter reeds de plaats waar deze woningen moeten verrijzen en de maatschappelijke outillage waarmee zij moeten worden omringd om aansluiting aan het moderne levenspatroon te vinden. Wat de plaats betreft is op het ogenblik de trek naar de stedelijke randgebieden het meest manifest: daar geniet men de voordelen van de stad en kan men deze voordelen bovendien combineren met de woonrust van de suburbs. De vraag is evenwel, of deze tendentie zich handhaaft of zich op den duur (weer) meer gaat richten op de steden zelf of juist op het landelijk gebied. In dezelfde lijn ligt de onzekerheid over de mate, waarin de belangstelling voor de tweede woning zich zal ontwikkelen.

Voor de inrichting van de arbeidsruimte stellen de hogere scholingsgraad en een brede belangstellingssfeer eveneens hogere eisen. Wellicht zullen deze eisen echter in verhouding tot die ten aanzien van het wonen, de recreatie en het verkeer minder omhoog gaan, omdat de arbeidsruimte nu al tendeert naar een kwalitatief hoger peil dan de andere onderdelen van het ruimtelijk milieu. In verscheidene moderne kantoorgebouwen en industrieën werkt de mens bv. in een beter gevormd milieu, dan waar hij woont.

Sterke veranderingen zijn ongetwijfeld nog te verwachten in de omvang van de vrije tijd. Op langere termijn ligt een verdere verkorting van de arbeidstijd in de lijn van de verwachting. In de Verenigde Staten en Canada werkt men thans gewoonlijk 40 uur per week en is een belangrijke verlaging van het aantal werkuren een actueel discussiepunt. Daarbij dient echter wel te worden bedacht, dat in dit opzicht geen rechtstreekse vergelijking tussen de Verenigde Staten en Nederland mogelijk is. Behalve de verkorting van de werkdag is tussen nu en 2000 ook een verkorting van de werkweek en een verlenging van de vakantie waarschijnlijk.

De toenemende welvaart, de vermeerdering van het onderwijs en de grotere vrije tijd stellen allereerst eisen aan de woonruimte van het gezin (zie boven), maar daarnaast ook aan de recreatiemogelijkheden. Naar verhouding is een sterke groei van de vraag naar culturele voorzieningen van verschillende aard – bibliotheken, vergadercentra, schouwburgen enz. – te verwachten. Een sterke uitbreiding van de accommodatie voor sport en spel is voorts allang noodzakelijk. Bijzondere aandacht verdient verder de aanleg van recreatiegebieden op korte afstand van de grote steden. Tot dusverre wijst de ervaring nl. uit, dat het autobezit de actieradius bij de dagrecreatie niet vergroot: men gaat vaker en later op de dag, maar niet verder van huis. Met betrekking tot de vakantierecreatie is een van de opvallendste ontwikkelingen de nu al massale trek naar het buitenland. Daartegenover staat een groeiende belangstelling van buitenlanders voor Nederland. Een en ander

gaat gepaard met verschuivingen in de belangstelling: voor buitenlanders is de Veluwe bv. weinig attractief, maar de Hollandse steden, de kust en de plassen (Friesland, Randmeren, Delta) in hoge mate.

De gevolgen van de stijgende mobiliteit laten zich al jaren voelen in de toenemende verkeersopstoppen. De uitvoering van een omvangrijk wegenbouwprogramma is noodzakelijk; daarnaast zal met name voor het woon-werkverkeer en het recreatieverkeer een sterke uitbreiding van het openbaar vervoer nodig zijn (vgl. hoofdstuk VI).

Een algemene trek van het toekomstige levenspatroon zal in ieder geval wel een verlangen naar grotere keuzemogelijkheden zijn. De grotere welvaart schept reële keuzevrijheid op haast ieder gebied: de werkkring, de besteding van het inkomen, het vakantieland, enz.. Onder die omstandigheid is het niet aannemelijk, dat men wel uniformiteit zal accepteren bij zulke elementaire 'goederen' als de woning en het woonmilieu.

In het ruimtelijk beleid moet daarom hoge waarde worden toegekend aan het behoud, waar mogelijk, van de differentiaties binnen ons land, die natuur en historie ons hebben gebracht en aan het scheppen van een nieuw veelzijdig (woon-)milieu. Die eisen verdienen des te meer aandacht, nu de gestalte van de ruimtelijke omgeving steeds minder wordt bepaald door gevarieerde activiteiten van individuele mensen en steeds meer – en op veel groter schaal – door gemeenschapsorganen (overheid, woningbouwcorporaties, recreatieschappen, enz.).

6. Veranderingen in het ruimtelijk beeld

Het ruimtelijke perspectief dat uit de vorige paragrafen naar voren komt is dat van een toenemende verdichting en verstedelijking. In het gebied rond de Noordzee is een krachtige groei gaande; de vier grote centra – Ruhrgebied, Randstad, Londen, Belgisch-Noordfranse agglomeraties – ontwikkelen zich alle snel en groeien naar elkaar toe. De onderlinge betrokkenheid tussen deze vier groeipolen zal bovendien sterker worden door de te verwachten uitvoering van grote infrastructuurwerken. In ons land zal de invloed van de voortgaande integratie zich vooral manifesteren in het Westen, Midden en Zuiden, globaal genomen ten zuiden van de zone Alkmaar-Arnhem (vgl. afb. 6-11).

In nationaal verband wordt het ruimtelijk perspectief vooral beheerst door de bevolkingsgroei en de economische structuurverschuivingen. Rond 2000 zal Nederland waarschijnlijk 20 mln inwoners tellen. Van de beroepsbevolking werkt dan vermoedelijk nog slechts een klein percentage in de landbouw.

De niet-agrarische bevolking, werkzaam in industrie en diensten, is in hoge mate aangewezen op een min of meer 'stedelijk' woonmilieu. Aangezien de stedelijke bevolking van thans plm. 7 mln mensen omvat, zal het 'stedelijk' woonmilieu van ons land tot omstreeks 2000 naar capaciteit gerekend dus in ieder geval nog verdubbeld moeten worden. De vergroting van de oppervlakte woongebied gaat daar nog aanzienlijk boven uit, omdat het ruimtegebruik in de loop van de tijd sterk toeneemt: de moderne wijk heeft een veel ruimere aanleg dan die van bv. 50 jaar geleden. Bovendien zijn binnen de wijk veel meer openbare gebouwen (scholen, consultatiebureaus, leeszaal, zwembaden enz.) verzeid; ook deze doen

het ruimtegebruik per inwoner zeer sterk stijgen. Alles bijeengenomen moet tussen nu en het einde van de eeuw dan ook worden gerekend op haast een verdrievoudiging van het woongebied.

Dit 'stedelijk woongebied' is zeker niet identiek met de stad in de thans gangbare betekenis. De stedelijke ontwikkeling kenmerkt zich nu al door het uitgroeien van tal van dorpen tot forensenplaatsen en (daardoor) door de vorming van stadsgewesten. In de toekomst ontwikkelen zich mogelijk ook nog nieuwe vormen (vgl. ook hoofdstuk IV). 'Stedelijk woongebied' is dus slechts een algemene aanduiding van de woonatmosfeer van de toekomst, die – in termen ontleend aan de huidige begrippen – waarschijnlijk meer stedelijk dan landelijk zal zijn.

Zoals hiervoor al is opgemerkt, concentreert de verstedelijking zich thans vooral in de zuidelijke helft van ons land, met als noordgrens de zone Alkmaar-Arnhem. Ten zuiden van deze lijn wonen nu ruim 9 van de 12 mln Nederlanders; in de zuidelijke helft is Zeeland nog een zwak verstedelijkt gebied. In het kader van de regionale politiek (vgl. par. 2 en 3 van dit hoofdstuk) streeft de Regering evenwel naar een minder ongelijkmatige bevolkingsverdeling. Daarbij richt de spreiding van de werkgelegenheid en het wonen zich met name op de stimulering van het Noorden, bepaalde delen van Overijssel en Zeeland en op de bevordering van de uitstraling van de Randstad naar buiten, waardoor de Kop van Noord-Holland, de zuidelijke IJsselmeerpolders, het noordelijk Deltagebied en West-Brabant in de ontwikkeling worden betrokken.

Het ruimtelijke perspectief is daarmee als volgt samen te vatten:

1. de Randstad zal nog belangrijk groeien, o.m. door de ontwikkeling van haar functie in Europees kader;
2. deze groei zal voorts leiden tot verdergaande verstedelijking in een aantal 'uitstralingsgebieden': Noord-Kennemerland, de zuidelijke IJsselmeerpolders, het centraal Gelderse concentratiegebied en het noordelijk Deltagebied;
3. de stedenrij van Noord-Brabant zal zich – in sterke mate door autonome groei – ontwikkelen tot het tweede stedelijke zwaartepunt van Nederland na de Randstad;
4. dit stedelijk concentratiegebied zal zich voortzetten in het zuidelijk Deltagebied, waar zich – naast het Nieuwe Waterweg- en het Noordzeekanaalgebied – een nieuw zeehavengebied zal gaan ontwikkelen rond het Scheldebekken;
5. het stedelijk gebied van Zuid- en Midden-Limburg, gelegen in de stedelijke zone van Noord-Frankrijk-België-Ruhrgebied, zal krachtig verder groeien;
6. in het Noorden van ons land, in Overijssel en in de overige delen van Gelderland zal een aantal kernen zich verder ontwikkelen tot (middel) grote steden van een gedifferentieerde structuur; daarbij zullen Twente en centraal Groningen uitgroeien tot stedelijke gebieden van een zekere uitgestrektheid.

In de hoofdstukken IV, V en VI van deze nota zal de Regering nader aangeven, welk ruimtelijk beeld haar daarbij meer concreet voor ogen staat.

1. Inleiding

Ondanks zijn kleine oppervlakte is Nederland begiftigd met een rijk en zeer gevarieerd natuurlijk milieu. Een der meest kenmerkende trekken daarvan is de structuur van de rivieren- en getijdedelta, die een groot deel van ons land beslaat. Voor de mogelijkheden van het land als vestigingsgebied voor planten- en dieren-gemeenschappen en voor de menselijke samenleving is dit een uniek element. Andere bepalende factoren liggen in de kwalitatieve samenhang van de hogere, drogere, voedselarme zandgronden in het oosten en zuiden met die van de lagere, vochtiger en voedselrijke gronden in het westen en noorden. Ook op kleinere schaal vormen dergelijke verschillen de grondslag voor een grote verscheidenheid in het milieu.

Natuurlijk milieu

Hier ligt een belangrijk gegeven voor hetgeen Nederland heeft doen worden wat het is en tevens een waardevol uitgangspunt voor het beleid bij de verdere ontwikkeling.

Bij de bodem zelf zijn een typerend kenmerk de lage ligging en de nabijheid van de zee. Meer dan de helft van ons land ligt zo laag, dat het gebied kunstmatig tegen het buitenwater beschermd moet worden. Met de lage ligging van een groot deel van ons land gaat in verschillende gebieden een slappe bodemgesteldheid gepaard. Met name in het Westen van het land komen slappe klei- en veenlagen voor tot een diepte van 20 m; pas daar beneden ligt draagkrachtige grond.

Beveiliging en
landaanwinning

In de loop van de tijd is een indrukwekkend systeem van kunstmatige beheersing opgebouwd om de natuurlijke nadelen van deze situatie te ontgaan. Bij de bescherming tegen de zee wordt al zeer lang aangewerkt op een korte, sterke en zoveel mogelijk gesloten kustlijn. Behalve aan de zeeweringen is en wordt ook gewerkt aan versterking van de dijken langs de grote rivieren. Voor de verzekering van de bewoonbaarheid is voorts een gecompliceerd en subtiel werkend stelsel van waterbeheersingswerken ontwikkeld, dat niet alleen het peil en de doorstroming regelt, maar ook de kwaliteit van het water ten goede beïnvloedt. Ten slotte zijn ook reeds sedert lang mogelijkheden gevonden om op de veelal weinig draag-

krachtige bodem steden en industrieën te bouwen en verkeersverbindingen en recreatievoorzieningen aan te leggen.

Op de aldus geconserveerde en gecultiveerde bodem heeft zich een zeer intensief grondgebruik ontwikkeld. Ten dele is dit een gevolg van de potenties van de bodem zelf (land- en tuinbouw bv.), ten dele hangt dit samen met de gunstige ligging van ons land. Voor de toekomst moet op een verdere concentratie van activiteiten en een nog sterker beslag op de schaarse ruimte worden gerekend (vgl. hoofdstuk II).

Deze ontwikkelingen onderstrepen de noodzaak van een afdoende beveiliging en een verantwoorde uitbreiding van onze bodem. In dat verband zijn met name de beide grote waterstaatkundige werken – Deltawerken (met bijkomende werken) en Zuiderzeewerken – van belang. Daarnaast vraagt ook het Waddengebied (o.a. de Lauwerszee) de aandacht.

Milieuhygiëne De zorg voor de instandhouding van de levensruimte van ons volk beperkt zich echter niet tot de beveiliging tegen de zee. Vooral in de laatste tijd komt daarnaast ook het belang van de bescherming van de kwaliteit van het water, de bodem en de lucht naar voren¹. De problemen worden hier snel gecompliceerd, doordat enerzijds onze maatschappij steeds grotere hoeveelheden afval produceert – die bij de voortgaande technologische ontwikkeling bovendien van steeds minder onschuldige aard zijn – en anderzijds een steeds klemmender beroep doet op milieufactoren van hoge kwaliteit.

**Natuur-
bescherming** In het kader van de zorg voor ons milieu past voorts ook het behoud en harmonisch beheer van de natuur en de natuurlijke hulpbronnen. De instandhouding en ontwikkeling van de natuurlijke rijkdom van het landschap is een algemeen maatschappelijke noodzaak, die even reëel is als de verschaffing van woon-, werk- en verkeersgelegenheid en die des te sterker spreekt, naarmate de gehele samenleving meer door de techniek wordt beheerst.

Vraagstukken van lichamelijk en geestelijk welzijn in brede zin zijn hier in het geding. In betrekkelijk weinige jaren is het besef algemeen geworden, dat het landschap en de natuur van grote betekenis zijn voor de recreatie. Daarnaast komt echter ook steeds duidelijker naar voren, dat de natuurelementen van essentieel belang zijn voor de kwaliteit van het gehele milieu (biologische reiniging van water, luchtzuivering door bossen, enz.). In een gezond milieu behoren ook de natuurelementen in al hun verscheidenheid aanwezig te zijn. In ons land is die verscheidenheid in klein bestek uitzonderlijk groot (vgl. ook hoofdstuk V, par. 7); de zorg daarvoor is eveneens een gewichtig aspect van het beheer van onze levensruimte.

2. De grote waterstaatswerken

Deltawerken Het primaire doel van de Deltawerken is de beveiliging van ons land tegen stormvloeden. Daarnaast geven zij – tezamen met de bijkomende werken – o.m. het zuidwestelijke deel van Nederland een nauwere verbinding met de overige lands-

¹ Vgl. ook de Volksgezondheidsnota 1966, o.m. hoofdstuk VII, blz. 172, 173 en 176.

delen. Daardoor kan dit gebied zijn aandeel leveren in de oplossing van de ruimtelijke problemen, die juist in het zuidelijk deel van de Randstad het klemmendst zijn. Uit beide gezichtspunten is het van belang, dat het voor ogen staande uitvoeringstempo zoveel mogelijk wordt gehandhaafd.

Voor de primaire en secundaire afsluitingen staat het volgende tijdschema voor ogen:

sluiting primaire dammen		sluiting secundaire dammen	
Haringvliet	1970	Volkerak	1969
Brouwershavense Gat	1971	Grevelingen	voltooid
Oosterschelde	1978	Zandkreek	voltooid
Veerse Gat	voltooid		

Uit dit overzicht blijkt, dat het systeem van secundaire dammen thans zijn voltooiing nadert. Met behulp van deze secundaire dammen, aan de noordzijde gecombineerd door de Haringvlietbrug en aan de zuidzijde door de Oosterscheldebrug¹, is een wegverbinding over de Zuidhollandse en Zeeuwse eilanden gereed gekomen. Daarmee is een van de belangrijkste bijkomende voordelen van het Deltaplan – het creëren van een noord-zuid verbinding midden door het Delta-gebied – verwezenlijkt.

Voorts wordt thans gewerkt aan de bouw van twee primaire dammen, de dam in het Haringvliet en die in het Brouwershavense Gat. In de Haringvlietdam is het spuisluizencomplex thans gereed; bij de dam door het Brouwershavense Gat is het eerste damvak in aanleg. De bouw van de dam in de Oosterschelde verkeert in een ver gevorderd stadium van voorbereiding.

Overziet men het tijdschema, dan blijken in 1961 de werken in het zuiden van de delta een zekere afronding te hebben bereikt in de voltooiing van het drie-eilandenplan. Plm. 1970 krijgen de werken in het noordelijk deel van de delta hun afronding. De afsluitingen van Haringvliet en Volkerak stellen dan, tezamen met de stormvloedkering bij Capelle aan de IJssel, het zuidelijk deel van de Randstad veilig tegen overstromingen; bovendien is dan in het noordelijk deltabekken de beheersing van de rivierafvoeren zo effectief mogelijk. Voor de jaren zeventig resteren dan de afsluitingen van de zeegaten in het centrale Deltagebied.

De ontwikkeling van het Deltagebied zal in de nabije toekomst in hoofdzaak worden bepaald door krachten van buiten. In de eerste plaats zal het gebied immers in een aantal sectoren de druk op het zuidelijke deel van de Randstad moeten helpen verlichten. Daartoe dienen gebieden voor bewoning, werkgelegenheid (o.m. zeehavenactiviteit) en recreatie geschapen te worden. Door de betere verbindingen zal een nauwe relatie met de omliggende streken ontstaan.

De potenties van het Deltagebied zijn groot. De landbouw is er welvarend; bodem en klimaat zijn ook geschikt voor intensieve cultures. Voor de uitbreiding van het Nederlandse zeehavenareaal bestaan belangrijke mogelijkheden in het Scheldebekken. De zeer gevarieerde structuur maakt het mogelijk aantrekkelijke woongebieden te scheppen met een gedifferentieerd milieu. Grote kansen liggen er voor de recreatie: het gebied is aantrekkelijk voor watersport en oeverrecreatie en interessant door zijn landschaps- en stedenschoon. In de Nederlandse waterhuishouding kan het Deltagebied een grote rol spelen. Daarnaast zullen nog belangrijke natuurgebieden in stand gehouden kunnen worden om de grote biologische rijkdom te bewaren.

¹ De bouw van deze bruggen behoort niet tot het Deltaplan.

De opgave is nu, om van deze potenties een zo goed mogelijk gebruik te maken. In zeer grote trekken staat daarbij de volgende structuur voor ogen:

1. ontwikkeling van de woonfunctie voor het Nieuwe Waterweggebied in het noordelijke gedeelte van de Delta;
2. een weinig verstedelijkt gebied ten dienste van de landbouw, de recreatie en de natuurbescherming, met Schouwen-Duiveland als centrum;
3. een nieuwe ontwikkeling in het Scheldebekken met zeehavens en industrie (Sloe, Kanaalstreek Gent-Terneuzen, Reimerswaal).

In de hoofdstukken IV, V en VI van deze nota komen de verschillende elementen van deze structuur nader aan de orde.

Over de bestemming en de inrichting van de Deltawateren – die behoren tot de belangrijkste elementen van dit gebied – zal de Commissie Inrichting Deltawateren de Regering van advies dienen. Deze commissie is ingesteld bij de gezamenlijke beschikking van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. In de commissie hebben vertegenwoordigers zitting van verscheidene departementen en van de provinciale besturen van Zuid-Holland, Zeeland en Noord-Brabant.

Zuiderzeewerken

In de loop van de tijd zijn de doeleinden bij de uitvoering van de Zuiderzeewerken verschoven en verbreed. Aanvankelijk – o.a. bij de bouw van de afsluitdam – stonden de verhoging van de veiligheid en de mogelijkheid tot vergroting van het landbouwareaal centraal. In een later stadium kwam ook de betekenis van de werken voor de verbetering van de waterhuishouding van ons land naar voren. Thans beheersen naast de veiligheid, de agrarische belangen en de waterhuishouding nog meer aspecten het plan: de vermindering van de bevolkingsdruk in het noordelijk deel van de Randstad, de vergroting van het nationale recreatiegebied en de verbetering van het gehele Nederlandse verkeers- en vervoersnet. Al deze aspecten tezamen maken een snelle uitvoering van de Zuiderzeewerken, met name van de bebouwingsmogelijkheden in de zuidelijke IJsselmeerpolders, gewenst.

Aan alle drie nog resterende IJsselmeerpolders – Oostelijk Flevoland, Zuidelijk Flevoland en Markerwaard – wordt thans gewerkt. In Oostelijk Flevoland worden de ontginning en kolonisatie. Vermoedelijk is de ontginning in 1970 gereed en zal de uitgifte van de gronden in 1973 worden voltooid. In het centrum van de polder, het dorp Dronten, vestigden zich in 1962 de eerste bewoners. Met de bouw van Lelystad is in 1965 begonnen.

De dijken van Zuidelijk Flevoland worden in 1967 gesloten; de polder valt in de winter van 1968/1969 droog. Vervolgens zal in 1970 met de ontginning worden begonnen. Met de bouw van de IJmeersteden tegenover het Gooi zal omstreeks 1975 kunnen worden begonnen. Een verdere vervroeging daarvan is niet mogelijk, omdat de bodem hier een vrij langdurige zetting zal moeten ondergaan. Vermoedelijk zal deze zetting wat minder tijd vergen in het oostelijke deel van de polder; het lijkt daarom waarschijnlijk, dat met de bouw van de ontworpen woonkern tegenover Harderwijk voor 1975 zal kunnen worden aangevangen.

De werken aan de Markerwaard omvatten thans voornamelijk de bouw van de dijk tussen Lelystad en Enkhuizen. Volgens het huidige tijdschema zal de polder

omstreeks 1980 droogvallen; met de kolonisatie zal dan tegen 1985 kunnen worden begonnen.

Een beeld van de mogelijke inrichting van de drie polders is gegeven in het in 1961 gepubliceerde 'Structuurplan voor de Zuidelijke IJsselmeerpolders'¹. Dit plan voorziet in stedelijke gebieden in de directe omgeving van de Randstad tegenover Amsterdam en het Gooi en ter plaatse van het hoofdcentrum Lelystad. Daartussen is langs het Oostvaardersdiep een overgangsgebied geprojecteerd; in dit gebied zijn industriële vestigingen mogelijk na 1975 in Zuidelijk Flevoland en na 1985 ook in de Markerwaard. De rest van de polders bestaat volgens het plan uit enkele grote agrarische ruimten, met als centra het in aanbouw zijnde Dronten en de B-kernen in de beide nog droog te leggen polders. Verder zijn vormbepalend de groenzones langs het Veluwemeer en op het Enkhuizerzand, alsmede het stelsel van haaks op elkaar staande verkeerswegen in de hoofdrichtingen zuidwest-noordoost en noordwest-zuidoost. De centrale as hierbij is de toekomstige rijks-weg 10, die door het hart van de polders een directe verbinding zal geven van het Noorden van het land met de Randstad (vgl. hoofdstuk VI, par. 3).

Sedert de publikatie van dit structuurplan is een stedenbouwkundig plan voor Lelystad verschenen² en heeft de Regering een aantal maatregelen met betrekking tot de ontwikkeling van de stad aangekondigd³. Deze maatregelen zijn gericht op een snelle groei van Lelystad; in verband met het ruimtekort in de noordvleugel van de Randstad (tot omstreeks 2000 in de orde van 1 mln inwoners) is een bevolkingsgroei tot 100 000 inwoners tegen het einde van de eeuw een noodzakelijke en in feite minimale doelstelling voor de te stichten stad. Inmiddels is ook met de bouw van de eerste fase begonnen; daarbij moest om praktische redenen worden afgeweken van de voorgestelde eerste fase van het vorengenoemde structuurplan. Het structuurplan zelf – dat in zijn hoofdopzet door de afwijking niet is aangetast – zal eerlang in de Raad voor de Ruimtelijke Ordening aan de orde komen⁴.

De uitwerking van de stedelijke bestemming in het zuidwestelijke deel van de polders is nog in overweging. Voor het overige deel van Zuidelijk Flevoland is inmiddels een verkavelingsplan ter visie gelegd. Aangezien dit gebied voor zijn verzorging voor een groot deel georiënteerd kan zijn op Lelystad en de stad in het zuidwesten, is bij nadere overweging de in het structuurplan voorziene B-kern in het centrum van de polder 'verschoven' naar het zuidoosten tegenover Harderwijk. Deze kern zal daar ook een niet-agrarische functie kunnen vervullen.

Ten slotte is het voor de inrichting van het Zuiderzeegebied en de omringende provincies van groot belang, dat in 1963 (na de al eerder vastgestelde plannen voor het Veluwerandmeer) het schema voor de inrichting van de andere randmeren – IJ-, Gooi- en Eemmeer – gereed kwam. Aan de uitvoering daarvan wordt inmiddels gewerkt.

In het Noorden des Lands wordt in het kader van de Deltawet de Lauwerszee afgesloten. Naar verwachting is deze afsluiting in 1969 gereed. Behalve de grotere veiligheid en de verbetering van de waterbeheersing levert dit project nog andere voordelen op. In de eerste plaats voorzien de droogvallende gronden en de overblijvende kreken in de behoefte aan recreatieterrein, die in dit landsdeel heerst; er zal hier een recreatie- en natuurgebied van groot formaat ontstaan. Verder kan

Waddengebied
en Lauwerszee

¹ Een structuurplan voor de Zuidelijke IJsselmeerpolders. Driemaandelijks bericht betreffende de Zuiderzeewerken, 's-Gravenhage 1961.

² Prof. C. van Eesteren, Stedenbouwkundig plan voor Lelystad. Driemaandelijks bericht betreffende de Zuiderzeewerken, 's-Gravenhage 1966.

³ Vgl. hoofdstuk II, blz. 42.

⁴ Vgl. Handelingen Begroting Zuiderzeefonds 1966, Tweede Kamer, blz. 1225 en Eerste Kamer, blz. 457.

de behoefte aan militaire oefenterreinen voor een deel in de Lauwerszee worden gedekt. De schets voor de bestemmingen, die in de loop van dit jaar gereed kwam en waarvoor ook met de provinciale besturen van Groningen en Friesland overleg werd gepleegd, is afgebeeld op afb. 17. Inmiddels heeft de Regering besloten deze schets als basis voor haar verder beleid te aanvaarden.

Voorts is de laatste tijd ook de inpoldering van andere onderdelen van het Waddengebied en zelfs van de gehele Waddenzee in discussie gekomen. In beginsel behoren deze inpolderingen tot de technische mogelijkheden.

Een beslissing over eventuele inpolderingsplannen kan echter vooralsnog niet worden genomen¹. Een veelzijdige studie, die ten aanzien van sommige aspecten reeds gaande is, zal moeten uitwijzen of inpolderingsplannen voor onderdelen van het Waddengebied of voor de gehele Waddenzee inderdaad gewenst zijn. Deze studie zal zich onder meer moeten uitstrekken over de waterhuishoudkundige, landbouwkundige, recreatieve, natuurwetenschappelijke en financieel-economische consequenties van de uitvoering van elk project en over de gevolgen voor de zeevaart en de visserij. Zij zal op korte termijn vooral een achtergrond moeten bieden voor de beoordeling van incidentele projecten met betrekking tot het Waddengebied.

Bij deze gecompliceerde studies is in ieder geval een gunstige omstandigheid, dat de beslissing niet urgent is. Zo vindt bv. in het kader van de Deltawet de kustbeveiliging hier reeds plaats door verhoging van de bestaande dijken. Voorts kan van ruimtegebrek voor bewoning en recreatie in deze weinig geurbaniseerde gebieden van het land niet worden gesproken, zeker niet na voltooiing van het Lauwerszeeproject, dat immers ook voor de recreatie van grote betekenis is. De landaanwinning ten behoeve van agrarische doeleinden is van weinig belang, daar overwegend zandgronden zouden worden ingepolderd. Voor wat betreft de waterhuishouding biedt het IJsselmeer, voor zover thans te overzien, in de noordelijke helft van het land voldoende mogelijkheden.

Een eventuele inpoldering van de Waddenzee zou in zijn ruimste vorm qua kosten en tijdsduur een werk van de orde van grootte van tweemaal het Deltaplan zijn; dit betekent dat de ca. 100 000 ha land – de helft van de gehele Waddenzee – die uiteindelijk wellicht zou kunnen worden ingepolderd, per ha land een ongeveer driemaal zo hoge uitgave zou vergen als thans in de Zuiderzeepolders het geval is.

3. De waterhuishouding

Inleiding In ons waterrijke land is het water altijd een milieufactor van grote betekenis geweest. Onze geschiedenis is voor een belangrijk gedeelte gemarkeerd door strijd tegen het water, leven op en aan het water en soms ook ondergang door het water. De stand van het water heeft daarbij steeds de overheersende rol gespeeld, maar ook de verzilting van het binnenwater is al vroeg een bron van voortdurende zorg geweest. De laatste decennia is daarbij gekomen een steeds sterkere vervuiling door afvalstoffen, waardoor de kwaliteit van vele binnenwateren zeer slecht is geworden. Dit klemmt temeer, omdat de zich ontwikkelende maatschappij een steeds grotere hoeveelheid zuiver water vraagt. Al deze vraagstukken hangen zeer sterk

¹ Tenzij zich wellicht te zijner tijd ten aanzien van bepaalde onderdelen een waterstaatkundige noodzaak mocht aandienen.



samen: de waterhuishouding van Nederland dient daarom – kwantitatief en kwalitatief – als één geheel te worden beschouwd.

Waterhuishouding De behoefte aan water in Nederland moet in hoofdzaak worden gedekt door drie bronnen: de regen, het grondwater, gevoed door de neerslag, en de aanvoer door de grote rivieren, nl. de Rijn en de Maas. Het grondwater in Nederland is veelal zout en slechts gedeeltelijk zoet. Het zoete grondwater is in het algemeen van goede kwaliteit. De winbare hoeveelheid is echter beperkt, mede omdat verdere verzilting van de ondergrond moet worden voorkomen.

In de aanvoer van de grote rivieren is de Rijn van overwegende betekenis; ook de wateraanvoer van de Maas is voor enkele landsdelen van belang. De gemiddelde wateraanvoer van de Rijn is voldoende om in de waterbehoefte van Nederland te voorzien. Een belangrijk bezwaar van het Rijnwater is echter zijn grote en nog steeds toenemende vervuiling. Het water heeft een hoog chloridegehalte, voornamelijk veroorzaakt door afvalstoffen van de kalimijnen in de Elzas, waardoor het minder geschikt is voor directe menselijke consumptie en voor de bestrijding van de verzilting vanuit zee. Bovendien bevat het een grote hoeveelheid andere afvalstoffen, afkomstig van de bevolking en de industrie in de gebieden bovengenoemd.

Door internationaal overleg wordt getracht de kwaliteit van het Rijnwater zoveel mogelijk te verbeteren; dit overleg vindt plaats in de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn tegen verontreiniging. In deze commissie wordt thans o.m. gestreefd naar het vinden van een oplossing voor de berging van de afvalstoffen van de kalimijnen in de bodem. Het overleg hierover ontwikkelt zich gunstig. Inmiddels is men in de Duitse Bondsrepubliek bezig met de uitvoering van een saneringsplan voor het stroomgebied van de Rijn, dat in totaal in 5 jaar een bedrag eist van plm. 5 mrd D.M. Hiervan is de helft bestemd voor riolering en de helft voor waterzuiveringsinrichtingen. De binnenlandse verontreiniging van de Rijn zal krachtiger bestreden kunnen worden als de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (vgl. blz. 69) in werking is getreden.

Ondanks de te verwachten verbeteringen zal de kwaliteit van het Rijnwater voorlopig nog niet te allen tijde voldoende zijn. Daarom bestaat behoefte aan reservoirs, waaruit in tijden van geringe afvoer, wanneer ook de kwaliteit van het Rijnwater het slechtst is, geput kan worden. Hiervoor is het IJsselmeer als voornaamste aangewezen door zijn grote oppervlakte en centrale ligging. Van dit meer uit kan het water over grote delen van Nederland verdeeld worden. De verdeling van het Rijnwater over de verschillende takken – IJssel, Lek en Waal – zal geschieden door de werken tot kanalisatie van de Nederrijn, welke in uitvoering zijn.

Belangrijke hoeveelheden water zijn ook nodig voor de bestrijding van de verzilting, in het bijzonder in het Zuidwesten van Nederland. Door de aanleg van de Deltadammen wordt hier een barrière tegen het zout opgeworpen. Daardoor kan de aandacht zich nu concentreren op die zeegaten, die open blijven, al dan niet voorzien van sluizen. Maatregelen worden genomen om bij de sluizen, die zee-water van zoet water scheiden, het binnendringen van zout zoveel mogelijk tegen te gaan. De – open – Rotterdamse Waterweg vormt het ernstigste probleem, niet alleen vanwege het belang van de drinkwatervoorziening van Rotterdam, maar

ook voor de waterinlaat van Delfland en Schieland e.a. met hun zeer intensieve grondgebruik. De Deltawerken – waarvan het omstreeks 1970 gereed komende noordelijke bekken in dit verband het belangrijkste is – zullen hiervoor geen voldoende oplossing bieden. Dit probleem heeft dan ook reeds de nodige aandacht. De door de Deltadammen beschermde wateren zullen een rol kunnen spelen in de waterhuishouding van het Zuidwesten van het land. Ook de hier liggende vraagstukken zijn onderwerp van studie van de in par. 2 van dit hoofdstuk reeds genoemde Commissie Inrichting Deltawateren.

De watervoorziening, die in het voorgaande al ter sprake kwam in haar relatie met de waterhuishouding in het algemeen, verdient nadere aandacht¹. De aan het gebruikswater te stellen eisen zijn zeer verschillend en veelal hoog. Dit gebruikswater omvat water voor huishoudelijk gebruik, industrieel proces- en koelwater en water voor bijzondere agrarische doeleinden, zoals beregening en besproeiing. Tot voor kort kon voor een belangrijk deel geput worden uit het beschikbare grondwater. Door de sterke toeneming van de waterbehoefte is dit echter niet meer toereikend; derhalve raakt men steeds meer aangewezen op het gebruik van oppervlaktewater. Behalve de Rijn spelen hier ook andere wateren, met name de Maas, een rol.

Watervoorziening

Volgens raming van de Centrale Commissie voor Drinkwatervoorziening zal het totale verbruik van bevolking en industrie stijgen van ruim 1 miljard m³ thans tot omstreeks 4 miljard m³ in het jaar 2000. Volgens een zeer globale raming wordt de totale mogelijke winning van grondwater geschat op 1,5 miljard m³ per jaar. In de toekomst zal dus jaarlijks omstreeks 2,5 miljard m³ gebruikswater aan het oppervlaktewater moeten worden ontleend.

In bepaalde gebieden leent het *grondwater* zich niet voor winning, hetzij om kwalitatieve redenen (voornamelijk wegens een te hoog chloridegehalte), hetzij om kwantitatieve redenen (voornamelijk wegens te verwachten schade aan natuurlijke begroeiing, gebouwen en gewassen tengevolge van verlaging van de grondwaterstand). Het voor winning in aanmerking komende grondwater heeft in de regel een gunstige samenstelling die het zeer geschikt maakt voor de bereiding tot drinkwater, mits het voldoende wordt beschermd tegen chemische en bacteriologische verontreiniging.

Het is wenselijk het zoete grondwater zoveel mogelijk te reserveren voor de openbare drinkwatervoorziening. Daarnaast zullen industrieën, die water van een zeer goede kwaliteit nodig hebben, eveneens goede aanspraken hebben op het grondwater. De bescherming – o.m. door planologische maatregelen – van bestaande en toekomstige wingebieden van grondwater is dan ook van essentiële betekenis. Studies omtrent de behoefte aan een wettelijke regeling tot bescherming van het grondwater naar kwaliteit en kwantiteit² maken goede voortgang.

Voor de winning van *oppervlaktewater* zullen in de eerste plaats van betekenis zijn: Nederrijn en Lek, Amsterdam-Rijnkanaal, Waal, Maas en IJsselmeer. Voorts zullen ook de mogelijkheden van het Veluwemeer, het Twente-Rijnkanaal en wateren in het Deltagebied in aanmerking moeten worden genomen.

In verband met de kwaliteit en de veiligheid zal de vorming van voorraden van gebruikswater nodig zijn. Daarbij zijn omvang en hoedanigheid van de afvoer der

¹ Vgl. Volksgezondheidsnota 1966, blz. 190, 203 en 315.

² Deze studies worden resp. verricht door de Commissie Bescherming Grondwaterkwaliteit (ingesteld door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid) en de Commissie Grondwaterbeheer (ingesteld door de Minister van Verkeer en Waterstaat).

rivieren factoren van overwegende betekenis. De voorraadvorming kan ondergronds en bovengronds geschieden, in bestaande of te maken reservoirs, of door infiltratie. Voor verschillende vormen van opslag komen in beginsel in aanmerking: de duinstrook, de Veluwe, de Biesbosch, het IJsselmeer, het oeverland van Nederrijn, Lek en Maas, voorts eventueel hoge gronden in Drenthe en in zandgebieden elders. Inmiddels is besloten tot de aanleg van spaarbekkens in de Biesbosch ter waarborging van de drinkwatervoorziening van o.m. Rotterdam. Bij de uitwerking van de plannen zal behalve aan het aspect van de watervoorziening grote aandacht worden besteed aan het unieke karakter van de Biesbosch als natuur- en recreatiegebied. Hierbij zullen de normale planologische procedures worden gevolgd.

De *bereiding van zoet water uit zeewater op grote schaal* is bij de huidige technische mogelijkheden in Nederland nog niet economisch verantwoord. De ontwikkeling gaat echter snel, zodat hier in de toekomst wellicht kansen voor een belangrijke aanvulling van de drinkwaterwinning liggen. Zouden deze zich realiseren, dan hebben zij vermoedelijk vooral betrekking op de ontzilting van matig brak water. De Regering volgt de ontwikkeling op dit gebied met aandacht. Intussen is het beleid er thans nog op gericht, om aan de behoefte te voldoen zonder dat deze winningsmogelijkheid bestaat. Indien ontzilting echter op economische basis mogelijk wordt, heeft dit zeer waarschijnlijk in verschillend opzicht gevolgen voor de hierboven gegeven beschouwingen.

Voor de toekomstige waterwinning heeft het Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening basisplannen in voorbereiding, in eerste aanleg voor de provincies Noord- en Zuid-Holland. Dit werk verkeert thans nog in het stadium van onderzoek. Daarom kunnen plaats en omvang van toekomstige werken en inrichtingen nog niet worden aangegeven.

Waterverontreiniging en waterzuivering

Voor de instandhouding van een gezond levensmilieu is reinheid van de wateren van groot belang¹. De volksgezondheid, de land- en tuinbouw, de natuurlijke begroeiing, de recreatie op en aan het water en tal van andere aspecten vergen alle schoon water.

Over de verontreiniging van de Nederland binnenkomende wateren werd in het voorgaande al gesproken. Daarnaast zal ons land zelf ook al het mogelijke moeten doen om de waterverontreiniging binnen de grenzen tegen te gaan. Nederland produceert op het ogenblik een hoeveelheid afvalwater van ongeveer 37 mln i.e.; hiervan wordt nog maar 4 mln i.e. gezuiverd². Verwacht mag worden, dat de toeneming van het afvalwater sneller zal gaan dan de stijging van het inwoneraantal; een schatting van 50 mln i.e. voor 1985 lijkt niet overdreven.

Tot voor kort is men voor de reiniging van afvalwater steeds uitgegaan van de zelfreinigende werking van het biologisch milieu; dit is echter slechts mogelijk als dit milieu voldoende zuurstofrijk is. Door de toeneming van de afvalstoffen en het veelal minder onschuldige karakter ervan is het vrijwel overal onmogelijk geworden, de reiniging nog aan de natuur over te laten. Ook het ongezuiverd afvoeren van afvalstoffen naar grote open wateren ontmoet meer en meer bezwaar, gezien de beperkte reinigingscapaciteit van deze wateren.

In bepaalde gevallen zal de zee voor de afvoer van afvalwater in aanmerking komen.

¹ Vgl. Volksgezondheidsnota 1966, blz. 172, 193 en 340.

² Een inwonerequivalent (i.e.) is een hoeveelheid verontreinigende organische bestanddelen, die gemiddeld per inwoner en per etmaal met het huishoudelijk afvalwater wordt afgevoerd. Ook industriële en agrarische organische verontreiniging kan in i.e. worden uitgedrukt.



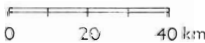
- >

stuwen in de Rijn
- kanalen
- o

gemaal
- ▨

gebieden welke waterstaatkundige voorzieningen vragen
- projecten voor behandeling van afvalwater
- △

spaarbekkenplan Biesbosch



Ook hier is echter een grote terughoudendheid op zijn plaats, niet alleen met het oog op het gebruik van de badstranden, maar vooral ook met betrekking tot anorganische afvalstoffen, die niet door het zeewater afgebroken kunnen worden. Grote voorzichtigheid is ook geboden met betrekking tot de afvoer van radioactief afval en de exploratie en exploitatie van olie- en aardgasbronnen in open water, zowel in het binnenland als ter zee.

De capaciteit van de natuurlijke reiniging van de Nederlandse binnenwateren wordt geschat op 5,5 mln i.e.; dit getal zal in de toekomst zeker niet toenemen. De reiniging van het afvalwater zal in het algemeen dus plaats moeten hebben vóór dit het oppervlaktewater bereikt. Hiertoe zal in de toekomst een systeem van zuiveringsinstallaties moeten worden gerealiseerd, dat het hele land overdekt. De Regering hecht hieraan grote waarde; sedert enige jaren verstrekt het rijk bijdragen ten behoeve van projecten, die van meer dan lokale betekenis zijn.

In het algemeen kan gezegd worden, dat zuivering van afvalwater nooit voor 100 % kan geschieden. Het gezuiverde afvalwater zal dus nog altijd het ontvangende water belasten met verontreiniging. Essentieel is, dat deze belasting nooit het natuurlijk reinigend vermogen van het water te boven mag gaan. Bij de toenemende produktie van afvalstoffen is dus een steeds verdergaande verfijning van de zuivering noodzakelijk. Voorts is ook een goede circulatie van de wateren van belang.

Bij de vestiging van industrieën is tot nu toe slechts in bescheiden mate rekening gehouden met de lozingsmogelijkheden van het afvalwater. Dit bemoeilijkt de latere sanering zeer (Noord-Brabant, Groningse veenkoloniën). In de toekomst zal bij de vestiging van bedrijven die afvalwater produceren de afvoer sterker in de overwegingen worden betrokken.

De bestrijding van de verontreiniging van de oppervlaktewateren is wettelijk voorzien in het bij het Parlement aanhangige ontwerp van wet over deze aangelegenheid.¹ Het uitgangspunt van het ontwerp is een algeheel verbod tot lozing van afvalwater e.d. op oppervlaktewater zonder vergunning van het gezag, dat de zorg voor de zuiverheid van het water draagt. Met uitzondering van de rijkswateren berust deze zorg bij de provincie, met dien verstande dat Provinciale Staten haar kunnen delegeren aan lagere organen.

Een overzicht van de werken ter verbetering van de waterhuishouding, de watervoorziening en de waterzuivering biedt ten slotte afb. 18.

4. De bodem

Zandwinning en ontgronding

In de inleiding van deze paragraaf is al gesproken over de slappe bodemgesteldheid als algemene karaktertrek van een vrij groot deel – tevens het dichtst bewoonde deel – van ons land. Slechts door grondverbeteringen en opspuitingen is in het Westen de bodem geschikt te maken voor stadsuitbreidingen, industrieterreinen en wegen. In het algemeen wordt het hiervoor benodigde zand gewonnen uit de benedenrivieren, het Deltagebied, het IJsselmeer of de – nabije – ondergrond. Deze laatste winning neemt, hoewel relatief nog vrij bescheiden, toch grote vormen aan. Wellicht is in de toekomst echter een geringer beroep op ontgrondingen voor zandwinning mogelijk. De gedachten gaan thans nl. uit naar winning van ophoogzand uit zee, waarmee een proef wordt genomen. Behalve ten behoeve van ophoogzand

¹ Zitting 1964-1965, nr 7884.

vinden ook ontgrondingen plaats voor de winning van zand, klei en grind voor fabricage van bouwmaterialen en voor de keramische industrie.

In de meeste provincies zijn de ontgrondingen geregeld in een ontgrondingsverordening. Hiermee kan worden voorkomen, dat ontgrondingen geschieden op plaatsen, waar deze bepaald ongewenst zijn. Inmiddels is de Ontgrondingenwet¹ tot stand gekomen; daarop zullen de vorengenoemde provinciale verordeningen moeten gaan steunen. De wet is echter nog niet van kracht.

Voor de toekomst is in ieder geval een goede coördinatie van de diverse belangen van groot gewicht. In dat geval kan de lokalisering en het gebruik van de winplaatsen in onderling overleg zo goed mogelijk worden bepaald. Voorts ontstaat dan ook de mogelijkheid, de ontgrondingen dienstbaar te maken aan andere doeleinden, in het bijzonder de recreatie. Aangezien in het Westen in de eerste plaats de open gebieden tussen de agglomeraties voor zandwinning in aanmerking komen, ligt hier wellicht tevens een mogelijkheid voor de inrichting van de bufferzones (vgl. ook hoofdstuk V). De Regering zal zich hierover met de provinciale besturen verstaan. Bij de ontgrondingen voor de uitvoering van rijkswerken geldt hetzelfde als hierboven is vermeld.

De opslag en verwerking van afvalstoffen vormen een groot probleem². De produktie van vaste huishoudelijke afvalstoffen neemt snel toe en wordt voor het jaar 2000 geschat op ca. 10 mln ton per jaar (thans plm. 4 mln ton). Ook het karakter van de afvalstoffen verandert sterk (plastics). Voor de verwerking van het afval zijn drie methoden in gebruik, nl. verbranden, composteren en storten. Verbranden geschiedt op het ogenblik door drie (grote) gemeenten, terwijl nog twee installaties in aanbouw zijn. Het vuil van 27 gemeenten wordt gecomposteerd. Alle andere (ruim 900) gemeenten gebruiken uitsluitend stortplaatsen.

Uit het oogpunt van bodembeheer zijn verbranden en composteren de aangewezen methoden. Deze zijn echter slechts geschikt voor middelgrote tot grote hoeveelheden. De mogelijkheden voor composteren zijn bovendien beperkt door de veranderde samenstelling van het afval en door begrensde afzetmogelijkheden. De oprichting van meer vuilverwerkings- en vooral vuilverbrandingsinstallaties is derhalve een dringende noodzaak.

Het storten van huisvuil zal voorlopig niet geheel kunnen verdwijnen; diverse gemeenten blijven hierop vooralsnog aangewezen. Bovendien moeten ook de stoffen gestort worden, die onverbrandbaar zijn of wegens de te veroorzaken luchtverontreiniging niet voor verbranding in aanmerking komen dan wel bij compostering onverwerkbaar zijn. De tegenwoordige gang van zaken, waarbij de stortplaatsen, dikwijls onafgedekt en vaak brandend, worden ingericht op willekeurige, soms landschappelijk zeer aantrekkelijke plaatsen, valt af te keuren. Gestreefd moet worden naar een in hygiënisch en esthetisch opzicht verantwoorde werkwijze volgens een verbeterde, in het buitenland in zwang zijnde methode voor vuilberging *in* terreinen, die na afwerking en afdekking nog voor andere, van tevoren bepaalde doeleinden kunnen worden gebruikt. Dit kan echter slechts daar, waar de grondwaterstand het toelaat.

Een complicatie bij het storten, c.q. ingraven is, dat het gevaar bestaat voor het binnendringen van giftige of schadelijke stoffen in de bodem. Hiertegen zal te

Bodemveront-
reiniging en
bodembe-
scherming

¹ Wet van 27 oktober 1965, Staatsblad 509.

² Vgl. Volksgezondheidsnota 1966, blz. 193 en 341.

allen tijde gewaakt moeten worden, zowel uit bodemkundig oogpunt als ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater.

De bedoelde chemische afvalstoffen, waarvan de produktie omstreeks 2000 vermoedelijk ca. $\frac{1}{4}$ mln ton per jaar zal bedragen, eisen een aparte behandeling. Centrale verbrandingsinstallaties, wellicht in combinatie met die voor huishoudelijk afval, zijn hierbij noodzakelijk. De verwerking van de onverbrandbare resten baart nog grote zorgen.

Een bijzondere vorm van afval, die steeds grotere oppervlakten van de bodem in beslag neemt, vormen de wrakken van auto's en grote huishoudelijke apparaten (koelkasten e.d.). De hiervoor nodige opslagruimte is onevenredig groot en wordt voor lange tijd in beslag genomen: de gebruikswaarde van de wrakken neemt af. Een interdepartementale commissie tracht wegen te vinden om te komen tot een snellere verwerking van de wrakken en een compactere en meer gecoördineerde wijze van opslag. In beginsel zullen de kosten daarvan voor rekening van de eigenaren moeten komen.

Verontreiniging van de bodem dreigt voorts door infiltratie van industrieel afvalwater en olie en door de langzame besmetting met kleine doses schadelijke stoffen (bv. chemische plantenziektenbestrijdingsmiddelen, motordampen, industriële afvalprodukten, enz.). De zorg voor de bodem vereist een zo groot mogelijke bescherming, ook tegen deze invloeden. Het grote belang van de biologische bestrijdingsmethoden van plantenziekten wordt erkend; Nederland werkt mee aan studies om de kennis en toepassingsmogelijkheden hiervan te bevorderen. Ook de instandhouding van onze natuur speelt hier een grote rol.

De reinheid van de bodem kan ten slotte nog bedreigd worden door calamiteiten, waarbij grote hoeveelheden vloeistof in de bodem kunnen dringen (bv. ongelukken met tankauto's of -schepen, bij olieboringen e.d.). Vooral in waterwingebieden is te dezen grote voorzichtigheid geboden.

5. Lucht, geluid, straling

Luchtverontreiniging

De zuiverheid van de lucht is van groot belang voor de lichamelijke en geestelijke volksgezondheid¹; ook aan dieren, planten en goederen kan luchtverontreiniging grote schade toebrengen.

In tegenstelling tot water – voor zover betreft de 'normale' organische verontreinigingen – is de lucht over het algemeen niet in staat om zichzelf te reinigen. Wel kan bv. door neerslag een deel van de verontreiniging uit de lucht verdwijnen, maar dit leidt dan automatisch tot bodem- en waterverontreiniging. Spreiding van de verontreiniging over een groter gebied, bv. door de bouw van hoge schoorstenen, kan plaatselijk enig soelaas bieden. De verontreiniging blijft hiermee echter bestaan, zodat de moeilijkheden in feite slechts verschoven worden. Indien zich vele luchtverontreinigingsbronnen in een klein gebied bevinden, heeft deze methode dan ook geen resultaat. De bestrijding van de luchtverontreiniging dient dus in de eerste plaats te worden gericht op het voorkómen daarvan: bestrijding bij de bron. De voornaamste bronnen van luchtverontreiniging zijn industrie, huisbrand en verkeer. Eén van de vormen van verontreiniging, welke bij alle drie de categorieën een rol speelt, t.w. verbrandingsgassen, hangt samen met de keuze van de gebruikte brandstof. Vooral het zwavelgehalte, dat de uitworp van het veelvuldig in

¹ Vgl. Volksgezondheidsnota 1966, blz. 193.

de lucht gebrachte SO₂ bepaalt, is hier van belang; het gebruik van zwavelarme brandstof zou reeds een belangrijke bijdrage tot het schoonhouden van de lucht vormen. Het toenemende gebruik van aardgas, dat vrijwel geen zwavel bevat, is uit het oogpunt van luchtverontreiniging zeer gunstig. In het algemeen dient het gebruik van zwavelarme brandstof bevorderd te worden; bij de bepaling van de onderlinge verhouding van de energieprijzen zal de Regering dit aspect van de bevordering van de milieuhygiëne mede in haar overwegingen betrekken.

Ook de luchtverontreiniging door het verkeer zal in de eerste plaats moeten worden bestreden bij de bron, in casu de motor. Het is te verwachten dat op den duur de maatregelen die de automobiellindustrie in Europa neemt om de schadelijke elementen in de uitlaatgassen te verminderen, meer effect zullen sorteren. Voorts zullen wettelijke eisen, gericht op de samenstelling van de uitlaatgassen, in de toekomst noodzakelijk kunnen blijken. Daarnaast kunnen maatregelen ten behoeve van een vlotte afwikkeling van het verkeer het optreden van schadelijke uitlaatgassen beperken. Waar dergelijke maatregelen, zoals bv. in bepaalde binnensteden, niet mogelijk zouden zijn, zal ook uit een oogpunt van luchtverontreiniging de ontwikkeling van het motorverkeer in de binnensteden nauwlettend moeten worden gevolgd.

Voor wat de industrie betreft bezitten de gemeentebesturen thans in de Hinderwet een mogelijkheid om aan de vergunning die voorwaarden te verbinden, welke uit een oogpunt van bestrijding van de luchtverontreiniging noodzakelijk zijn. Aangezien een en ander in de praktijk niet zo functioneert als wel gewenst is, wordt ernaar gestreefd om op korte termijn door wijziging van de Hinderwet en het Hinderbesluit daarin verbetering te brengen, in afwachting van de totstandkoming van verdergaande wetgeving op het gebied van de luchtverontreiniging. Vooruit lopende op de wijziging van het Hinderbesluit is aan de gemeentebesturen verzocht de deskundigen van de rijksoverheid te betrekken bij het vooroverleg terzake van de vestiging van sterk de lucht verontreinigende industrieën. Eveneens is verzocht de reeds lang geleden afgegeven Hinderwetvergunningen op het aspect van de luchtverontreiniging nader te onderzoeken.

Het convenant inzake de vestiging van petrochemische industrieën in het Noordzeekanaalgebied mag als voorbeeld gelden van samenwerking tussen de rijks-, provinciale en gemeentelijke overheden¹. Van de publikatie van het resultaat daarvan – de technische voorwaarden welke aan Mobil Oil gesteld zijn – zal een stimulerende invloed uitgaan op de gemeentebesturen.

Aangezien het dikwijls niet mogelijk is de industriële luchtverontreiniging aan de bron geheel te voorkomen, is het van groot belang voldoende afstand te bewaren tussen hinderlijke industrieën en woon- en recreatiegebieden. Bij de vestiging van een industrie wordt hiermede dikwijls wel rekening gehouden. Echter is het een belangrijke taak van de ruimtelijke ordening ervoor zorg te dragen dat de afstand tussen woon- en industriegebieden ook in de loop der jaren wordt gehandhaafd, d.w.z. dat de groei van woonwijken in de richting van industriegebieden wordt tegengegaan.

Ook aan de verontreiniging van de lucht tengevolge van calamiteiten zal aandacht geschonken moeten worden. Een commissie houdt zich bezig met de hieraan verbonden vraagstukken.

Vóór alles is bij de luchtverontreiniging een wetgeving op landelijk niveau van

¹ Vgl. de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid dd. 22 februari 1966, Zitting 1965-1966, 8318, 8319, nr. 7.

belang. De Raad inzake de Luchtverontreiniging heeft in een schetsontwerp de gedachten neergelegd, waarvan z.i. bij het samenstellen van een wetgeving dient te worden uitgegaan. Dit ontwerp is thans op het departement van Sociale Zaken en Volksgezondheid in studie.

Daarnaast is een landelijk meetnet in oprichting, terwijl voorts ook aandacht geschonken zal moeten worden aan de bundeling van deskundigheid, aan de vorming van deskundigen, aan het onderzoek naar de relatie tussen luchtverontreiniging en gezondheid, aan de ontwikkeling van technische apparatuur ter voorkoming van luchtverontreiniging, aan de samenwerking tussen hogere en lagere overheden, industrie en belanghebbenden, enz. De te stellen normen zullen moeten kunnen worden aangepast aan de plaatselijke omstandigheden. De vorming van een deskundig apparaat op dit gebied is urgent. Daaraan wordt gewerkt.

Geluidhinder In onze technisch hoog ontwikkelde en sterk gemotoriseerde samenleving vormt de geluidhinder een groeiende bedreiging van het algemeen welzijn. Het is noodzakelijk deze hinder, vooral in de sectoren van wonen en recreatie, zoveel mogelijk tegen te gaan. Dit aspect dient o.m. bij de plannen voor verkeerswegen terdege aandacht te krijgen, zowel ten aanzien van de ligging van de weg als van zijn profilering en entourage. Omgekeerd dient bebouwing niet te dicht bij verkeerswegen te worden geprojecteerd.

Een ernstig probleem is de geluidhinder in de omgeving van vliegvelden. Ontwikkelingen op het gebied van het luchtverkeer en van de Nederlandse luchtvaartterreinen dienen nauwlettend te worden gevolgd en op hun consequenties met betrekking tot de geluidhinder te worden beoordeeld. Dit is in het bijzonder nodig omdat na de aanleg aan de ligging van de vliegvelden slechts met zeer hoge kosten nog iets kan worden veranderd. In verband hiermee heeft de Regering besloten, in het vervolg de planologische overlegorganen in te schakelen, alvorens een aanwijzingsprocedure overeenkomstig de Luchtvaartwet wordt begonnen.

Een belangrijke basis voor objectieve beoordeling van de mate van hinder door vliegtuiglawaai en derhalve een belangrijk gegeven bij de opstelling van plannen en maatregelen in verband met vliegvelden, wordt geleverd door het werk van de in 1961 door de Minister van Verkeer en Waterstaat ingestelde 'Adviescommissie Geluidhinder door Vliegtuigen' (de zgn. 'Commissie-Kosten'). Deze commissie werkt aan een rapport, waarin zowel normen voor bepaling van de geluidhinder door vliegtuigen zullen worden vermeld als middelen zullen worden aangegeven om te komen tot een beter gebruik van de juridische en planologische middelen tot voorkoming of beperking van deze geluidhinder.

Als concreet resultaat van het werk van deze commissie kan worden vermeld dat zij is ingeschakeld bij de voorbereiding van maatregelen die de hinder in de omgeving van Schiphol kunnen verminderen. Deze maatregelen betreffen in de eerste plaats het operationele gebruik van vliegtuig en vliegveld (o.m. beperking in de gebruikstijden van bepaalde banen, de aan te houden dalingshoeken e.d.). Daarnaast wordt in overleg met de provincie Noord-Holland en de belanghebbende gemeenten nagegaan, wat ter verdere beperking van de hinder kan worden gedaan in de sfeer van bestemmings- en bebouwingsplannen, resp. in die van bouwtechnische maatregelen. Ditzelfde zal geschieden voor het vliegveld Zestienhoven.

Overigens geldt zowel voor het verkeer te land als in de lucht dat alle mogelijkheden moeten worden uitgebuit om de geluidsproduktie van de voertuigen (o.a. van de bromfietsen) en de vliegtuigen zelf te verminderen. Samenwerking op dit gebied in internationaal verband is dringend noodzakelijk. Een poging daartoe wordt in het kader van de Raad van Europa aangewend. Nauwlettend dienen de plannen tot het invoeren van supersone verkeersvliegtuigen in het oog te worden gehouden. Ook hier zal een mogelijke oplossing slechts door internationale samenwerking kunnen worden bereikt.

Een betrekkelijk nieuw aspect van de bescherming van het milieu is de vrijwaring tegen radio-actieve straling. De toepassing van radio-activiteit voor industriële doeleinden bevindt zich in Nederland nog in een beginstadium. Een sterke ontwikkeling is echter wel te verwachten, zowel van het gebruik van radio-isotopen als van de kernenergie als krachtbron. In verband met de waarborging van de veiligheid verdient de situering van bedrijven die radio-actief materiaal gebruiken grote aandacht. De Interdepartementale Commissie voor de Kernenergie heeft voor de behandeling van dit aspect aparte subcommissies ingesteld; daarnaast is de Gezondheidsraad op dit terrein werkzaam.

Straling

6. Natuurbescherming

In de inleiding van dit hoofdstuk is al gewezen op de betekenis van het behoud van de natuur voor de kwaliteit van het gehele milieu.

Voorbeelden van een positieve functie van natuurelementen in het landschap zijn bv. de boezemlanden in de veen- en kleigebieden, die biologische en recreatieve betekenis verbinden met de functie van komberging bij overvloedige watertoevoer. Ook natuurlijke beeklopen dienen in dit verband genoemd te worden. De hoogvenen in Friesland, Drenthe, Overijssel, Gelderland en Brabant hebben naast hun natuurwetenschappelijke waarde een grote betekenis door de mogelijkheid regulerend te werken bij opname en afgifte van neerslag. De duinen en diluviale plateaus zijn reeds genoemd als belangrijkste bronnen voor de grondwatervoorziening. Hierbij bevorderen de grote boskernen de aanvulling van het grondwater en de luchtzuiverheid. Zij gaan bovendien de erosie tegen.

Natuurlijke levensgemeenschappen kunnen dus, indien in structurele samenhang met de omgeving, een onmisbaar hulpmiddel zijn bij de zorg voor het milieu.

In hoofdstuk V zal nader worden aangegeven, op het behoud van welke levensgemeenschappen de natuurbescherming in ons land in het bijzonder is gericht en welk landschapsbeeld voor de toekomst voor ogen staat.

Hoofdstuk IV. De stedelijke gebieden

1. Enige uitgangspunten voor de opbouw van het woongebied

Inleiding Ruimtelijke ordening speelt zich af in het spanningsveld tussen heden en toekomst. De maatregelen, die de Overheid moet nemen voor een harmonische ruimtelijke ontwikkeling vragen enerzijds om een goede aansluiting aan de wensen en tendenties van het heden, anderzijds om een zodanige flexibiliteit, dat ook de onbekende toekomst niet meer wordt vastgelegd, dan nu noodzakelijk is.

Deze polariteit treedt zeer markant naar voren bij de formulering van de eisen, waaraan de inrichting van ons woongebied moet voldoen. In vrijwel alle discussies daarover treedt zij op: de één formuleert de eisen aan de hand van de woonwensen van de huidige generaties, de ander kiest als uitgangspunt, dat het ontwikkelingsproces zich ook op den duur verantwoord moet kunnen voortzetten.

Beide beschouwingen hebben goede zin: zorg voor de toekomst zonder zorg voor het heden doet ontoelaatbare afbreuk aan het welzijn van de nu levende generaties, anderzijds draagt juist de Overheid de specifieke verantwoordelijkheid, een open oog te hebben voor de toekomst. De vraag rijst daarom, of de beide beschouwingswijzen – zo zij niet tot eenzelfde uitkomst leiden – zijn te verzoenen en samen kunnen opgaan in een resultaat, dat beide recht doet.

Huidige woonwensen Bij de verdieping van het eerste uitgangspunt, de huidige woonwensen – die althans ten dele kunnen worden afgeleid uit de woonwensen van diegenen die zich thans reeds een vrije keuze kunnen veroorloven – doet zich al dadelijk de moeilijkheid voor, dat deze woonwensen noch aan elkander gelijk, noch constant blijken.

De één verkiest een eengezinshuis, de ander een flatwoning, de één een besloten kleine tuin met een maximum aan privacy, de ander een ineenlopen van tuinen met een gezellige burenrelatie, een derde een hoog woongebouw met een wijd uitzicht. Zo wenst de één voort te gaan op een kleine kern en neemt het minder uitgebreide voorzieningenapparaat op de koop toe, terwijl de ander de school, de kerk, de winkels, de culturele voorzieningen enz. in grote verscheidenheid dichtbij wil hebben.

Bovendien blijven al deze wensen niet het gehele leven hetzelfde. Tot op zekere hoogte is iedere woonsituatie een compromis. De elementen waaruit dat compromis

bestaat krijgen in den regel – o.m. afhankelijk van leeftijd en gezinsfase – in de loop van de jaren een ander gewicht. Bij een stijgende welvaart en in het algemeen een toenemende sociale en geografische mobiliteit als grondtrek van het maatschappelijk leven, zal men steeds minder bereid zijn, levenslang in eenzelfde compromis te wonen. Reeds nu ziet men een groeiende verscheidenheid van woonwensen en woonvormen, zoals bv. flats voor alleenstaanden en verschillende typen van bejaardenhuisvesting. Bij een vrije woningmarkt zou deze verscheidenheid zich naar alle waarschijnlijkheid reeds veel verder hebben ontwikkeld.

Toch rijst de vraag, of dit kaleidoscopische beeld van individuele woonwensen niet enigermate is te objectiveren. De omstandigheden daartoe zijn niet gunstig: enquêtes over woonwensen kampen altijd met de moeilijkheid, dat de geënquêteerde zijn reële woonwensen (dus niet zijn droomwensen) moeilijk weet te formuleren. Bovendien heeft de woningnood in sterke mate het zicht op de huidige woontendenties verduisterd, zodat aan de feitelijke ontwikkeling zeker niet zonder meer een voorkeur is te ontleen.

Niettemin verdient het de aandacht, dat het woningaanbod in de grote steden kwalitatief niet meer ten volle voldoet aan de eisen, die vele stadsbewoners daaraan stellen. De voordelen van het wonen in de randgebieden van de steden, waar het pulserend stedelijk leven nog wel aanwezig is, maar waar men ook het eengezins-huis, de woonrust en de mogelijkheid om te wonen in een sociaal homogene omgeving kan vinden, gaan steeds zwaarder wegen.

In de feitelijke ontwikkeling weerspiegelt zich deze tendentie. De ontwikkeling van onze samenleving in de richting van een industriële en dienstenverlenende maatschappij leidt tot een duidelijke trek naar de stedelijke gebieden, waar de moderne mens een maximum aan keuzemogelijkheden vindt binnen bereikbare afstand. Die trek naar de stedelijke gebieden behoeft zich echter niet meer op de steden zelf te oriënteren: de motorisering maakt het mogelijk bij het voordeel van de nabijheid van de stad ook dat van de rustige woonsfeer buiten te voegen. Dit proces wordt verder gestimuleerd door de ontvolking van de binnenstad, alsook doordat bewoners uit de voormalige agrarische dorpen als forensen in de stad gaan werken. Zo ontstaat een veel uitgestrekter stedelijk gebied dan de stad alleen: het stadsgewest. Verstedelijking is geen 'stadwording' meer, maar de spreiding over een streek van wat tot dusverre bijeengelegene stedelijke elementen waren.

Alles samengenomen voert dit korte overzicht tot de conclusie, dat 'de' woonwensen zeer heterogeen zijn. Uit dien hoofde zal men bij het maken van de plannen vóór alles moeten streven naar een rijk geschakeerde verscheidenheid van woonvormen en woonkernen. Daarbij voegt zich dan dadelijk de conclusie, dat in deze verscheidenheid met name de mogelijkheid tot het wonen in een eengezinshuis in een rustige omgeving binnen het bereik van de stedelijke invloedssfeer een sterkere aandacht verdient dan tot dusverre het geval was. Van de kant van de individuele mens uit gezien, zijn daarmee belangrijke uitgangspunten gegeven voor de ontwikkeling van een visie op de vormgeving van het toekomstige woongebied.

Thans vraagt het tweede element, de zorg voor een verantwoord ontwikkelingsproces op lange termijn, de aandacht. Daarbij moet het kwantitatieve aspect voorop staan: uitdrukkelijk moet worden onderstreept, dat de geschetste 'individuele ver-

Verstedelijking op langere termijn

langens' niet worden gekoesterd door enkelingen, maar door miljoenen. Onze bevolking zal, naar verwacht mag worden, tussen nu en 2000 nog met rond $7\frac{1}{2}$ mln toenemen¹. Het stedelijk gebied groeit daardoor tot ongeveer het drievoudige van wat thans bestaat. Jaarlijks zullen plm. 125 000 woningen moeten worden gebouwd, waarvan rond 110 000 in nieuwe woongebieden (ongeveer 15 000 woningen keren terug in gesaneerde gebieden).

Deze aantallen zijn zo groot, dat zij ook in kwalitatief opzicht gevolgen zullen hebben. Het is geenszins denkbeeldig dat de omvang, waarin bepaalde woonvormen zullen worden nagestreefd, bij onvoldoende leiding en stedenbouwkundige vormgeving de aantrekkelijkheid of zelfs de zin aan die woonvormen zal ontnemen. In de tweede plaats mag bij de bepaling van een beleid op langere termijn niet worden voorbijgezien aan de bezwaren, die met name aan de gespreide suburbanisatie op vrij grote afstand van de steden verbonden zijn. De bewoners blijken overwegend een vestigingsplaats dicht bij de stad en het werk te verkiezen; hun vestiging ter plaatse is vaak meer ingegeven door de mogelijkheid om tegen niet te hoge kosten een huis te verwerven, dan door een uitgesproken voorkeur voor juist deze woonplaats². Een dergelijke willekeurigheid kenmerkt niet zelden ook de uitgroeiende dorpen zelf: hun betrekkelijk sterke groei is uit een oogpunt van verkeersverbindingen vaak ondoelmatig, de sterke spreiding maakt adequaat openbaar vervoer, met name per rail, moeilijk of onmogelijk, het voorzieningenapparaat ter plaatse is dikwijls ontoereikend om aan de wensen van de bewoners te voldoen. Van belang is ook het economisch aspect: een minder sterke spreiding biedt kostenvoordelen op bepaalde gebieden. Een minder gespreide ontwikkeling verdient daarom om verschillende redenen de voorkeur.

Een derde factor van betekenis is het grote beslag op de ruimte, waartoe een sterk gespreide suburbanisatie leidt. In ons vlakke en dichtbevolkte land is de waarde van de ruimte evident: allereerst voor de menselijke levenssfeer van de huidige generaties, die in de ruimte de rust, de stilte, de natuur, de tegenkant van het stedelijke leven kunnen ontmoeten. Bovendien beperkt het in beslag nemen van ruimte voor woondoeleinden altijd andere mogelijkheden (agrarische ruimte, recreatiegebied, militair oefenterrein, drinkwaterbekken, verkeersverbindingen, industrieterrein, enz.); en wie zal zeggen welke mogelijkheden komende generaties nog nodig zullen hebben? Ruimte behoort tot de meest onvervangbare goederen; verkwisting daarvan is daarom ontoelaatbaar.

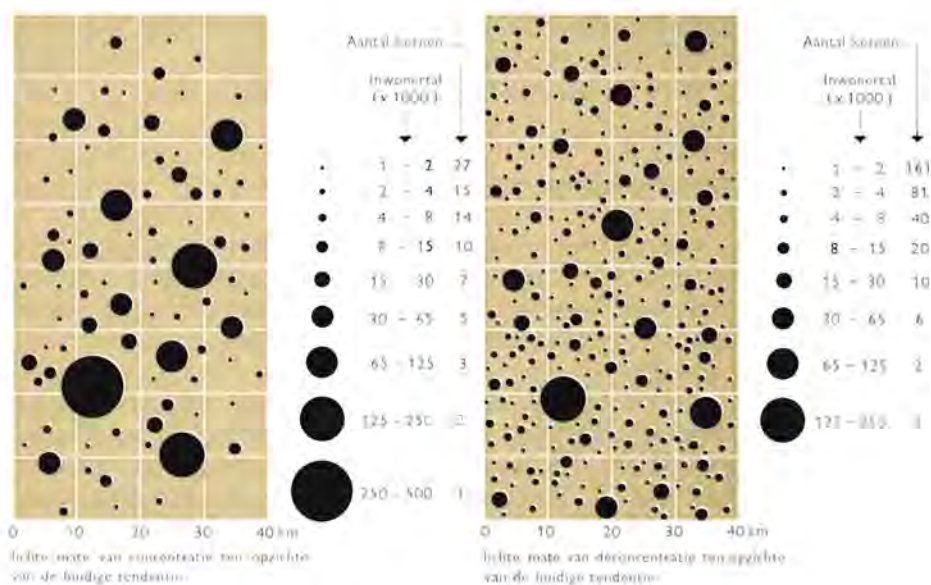
Nederland heeft nu een bevolkingsdichtheid van gemiddeld 375 inwoners per km². Bij een bevolking van 20 mln omstreeks de eeuwwisseling zal dit getal rond 600 bedragen. Op het ogenblik is ca $6\frac{1}{2}$ % van de totale oppervlakte van ons land door bebouwing in beslag genomen; in 2000 zal dit aandeel waarschijnlijk liggen tussen 12 en 15 %³. Bij die naar verhouding zeer grote oppervlakte is voor het ervaren van de ruimte de verdeling van de bebouwing van grote betekenis.

In afb. 19 is hiervan een illustratie gegeven. De rechthoeken stellen een gebied voor van 3 200 km², d.i. plm. 10 % van onze landoppervlakte (een gemiddelde provincieomvang). Rond 2000 kan hier een bevolking worden verwacht van omstreeks 2 mln. In een dergelijk gebied liggen plm. 375 kernen; daarvan zijn alleen de kernen met meer dan 1000 inwoners afgebeeld. Met de huidige tendentie als gemiddelde zijn nu twee – niet extreme – veronderstellingen in beeld gebracht voor de verdere groei van de kernen: een lichte mate van concentratie en een lichte mate

¹ Vgl. hoofdstuk 11, blz. 37.

² Vgl. jaarverslag Rijksdienst voor het Nationale Plan 1962, blz. 63 e.v.

³ Steigenga, W. *Moderne planologie*. Utrecht-Antwerpen 1964, blz. 156.



van deconcentratie. In beide gevallen maakt de gezamenlijke oppervlakte van alle kernen $1/7$ à $1/8$ van de totale rechthoek uit.

Vergelijking van beide rechthoeken doet aanstonds zien, dat bij een lichte mate van concentratie nog ruimte aanwezig is, die bij een even lichte mate van deconcentratie verdwenen is. Ondanks het feit, dat in beide gevallen het niet-bebouwde gebied in feite even groot is, manifesteert het zich als zodanig in de linker rechthoek en is het in de rechter 'niet meer aanwezig'¹.

Voor een verantwoorde vormgeving van de stedelijke gebieden is een nauwe aansluiting nodig aan de wensen die de mens aan zijn woonomgeving stelt. Die wensen zijn zeer verscheiden; het toekomstig woonmilieu zal daarom ook rijk geschakeerd moeten zijn. In de huidige fase is daarbij vooral grotere aandacht nodig voor de mogelijkheid tot het wonen in een eengezinshuis in de randgebieden van de steden, waar de voordelen van het stedelijk leven gecombineerd kunnen worden met die van de rustige woonsfeer buiten.

Met het oog op een verantwoorde voortzetting van het urbanisatieproces is daarbij een zekere concentratie onvermijdelijk. De grote aantallen – de plm. 110000 woningen die jaarlijks in nieuwe woongebieden moeten worden gebouwd – dwingen daartoe. Bij deze concentratie zal het accent echter niet moeten liggen op verdichting van de woongebieden zelf, maar in de eerste plaats op een doordachte ontwikkeling van woonkernen in de directe invloedssfeer van de stedelijke gebieden. Op deze wijze kan men de bewoners ook op den duur een goed voorzieningen-niveau verzekeren, een behoorlijk verkeer en openbaar vervoer en een aantrekkelijke woonomgeving, waarin het 'buiten' wonen nog spreekt. Ook uit economisch oogpunt is deze vorm van verstedelijking aantrekkelijk boven een sterke spreiding

Conclusie

¹ Vgl. jaarverslag Rijksdienst voor het Nationale Plan 1964, blz. 14 e.v. In beide gevallen wordt niet verondersteld, dat kleine kernen – ook niet met minder dan 1000 inwoners – 'verdwijnen'. Het verschil tussen beide modellen ligt met name in de mate, waarin de kleine kernen worden opgenomen in de zich vormende grotere eenheden. Ook in de kernen buiten deze eenheden treedt volgens beide veronderstellingen nog groei op.

door de kostenvoordelen op bepaalde gebieden. Voorts is van belang, dat aldus geen groter beslag wordt gelegd op de ruimte dan nu noodzakelijk is, terwijl toch aan de woonwensen en -behoeften van thans goed kan worden voldaan.

2. Het verloop van het urbanisatieproces

- | | |
|-------------------------|--|
| Karakter van het proces | <p>Hoewel het urbanisatieproces neerslag is van een zeer gecompliceerd maatschappelijk gebeuren, pleegt dit toch met een zekere constante orde te verlopen. In een moment-opname representeert deze orde zich in een hiërarchische structuur van de kernen, in de tijd gezien in een groei van de kernen in een karakteristieke verhouding van aantal en omvang.</p> <p>In de oorspronkelijk overwegend agrarische samenleving van ons land was de kernenstructuur in beginsel eenvoudig: een dicht net van dorpen op een beloopbare afstand van luttele kilometers, een groot aantal kleine verzorgende centra en slechts weinige grote steden. De kernenstructuur van bv. het Noorden des Lands doet dit patroon nog heel duidelijk zien.</p> <p>Toch maakt ook dit patroon reeds de oorsprong van de hiërarchische opbouw duidelijk: enkele plaatsen bleken geschikter gelegen dan andere, groeiden daardoor wat sneller, de niet dagelijks noodzakelijke voorzieningen concentreerden zich hier, de verkeersverbindingen verbeterden verder en zo ontstond in onderlinge samenwerking een regionale verzorgingskern van grotere omvang en complexiteit dan de andere kernen.</p> <p>Hetzelfde proces zet zich ook nu voort, zij het ten dele op basis van andere maatschappelijke tendenties dan voorheen. Zo hebben de opkomst van de industrie en de dienstensector en de daarmee gepaard gaande trek naar de steden de hiërarchische kernenstructuur aanvankelijk zeer versterkt. Thans vindt weer een zekere tegenbeweging plaats door o.a. de toegenomen mobiliteit, de alomtegenwoordigheid van energie en de moderne verkeersverbindingen. Veel meer plaatsen dan in de beginperiode van de industrialisatie kunnen zich daardoor ontwikkelen tot centra van werkgelegenheid.</p> <p>De invloed van de verschuiving van woonwensen op het kernenpatroon is nog wat minder zeker: het forensisme van dorpsbewoners die in de stad gaan werken, het wonen in het dorp en het buiten wonen versterken de hiërarchische structuur niet. Als echter de trek naar de stedelijke randgebieden kan worden opgevangen in de samenhang van het stadsgewest, dan betekent dit nationaal gezien weer wel een versterking van de hiërarchische structuur.</p> <p>Een ander wezenlijk aspect van de huidige situatie is ten slotte de versnelling van het verstedelijkingsproces: een uitbreiding die vroeger eeuwen vergde voltrekt zich nu soms in een tiental jaren.</p> |
| Bevolkingsconcentraties | <p>Met inachtneming van deze tendenties is in afb. 21 een beeld gegeven van de mogelijke spreiding van de grotere bevolkingsconcentraties over ons land omstreeks 2000. Daarbij is uitgegaan van de demografische en economische verwachtingen, met dien verstande, dat is gestreefd naar een zekere versterking van de hiërarchische opbouw. Op deze wijze sluit het in de vorige paragraaf ter sprake</p> |

gekomen beeld van een toekomstige stedelijke structuur het beste aan bij de tendenties, die in het ontwikkelingsproces zelf liggen besloten.

Ter vergelijking is in afb. 20 met dezelfde symbolen de spreiding van onze grotere bevolkingsconcentraties in 1960 aangegeven. Daaruit laat zich de omvang aflezen van de stedelijke ontwikkeling, die ons land in de komende periode tegemoetgaat. De op afb. 21 voor omstreeks 2000 weergegeven bevolkingsconcentraties zijn:

- 2 concentraties van 1 mln en meer inwoners:

Amsterdam en Rotterdam;

- 5 concentraties van 1/2-1 mln inwoners:

Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Arnhem, Twente;

- 11 concentraties van 1/4-1/2 mln inwoners:

Groningen, Zwolle, Haarlem, Gooi, Amersfoort, Dordrecht, Breda, Tilburg, Den Bosch, Nijmegen, Heerlen-Kerkrade;

- 16 concentraties van 125 000-250 000;

- 22 concentraties van 65 000-125 000;

- 32 concentraties van 30 000- 65 000;

- 45 concentraties van 15 000- 30 000;

- 64 concentraties van 10 000- 15 000.

Binnen het kader van dit model kan de versterkte groei in provincies met relatief geringe bevolkingsaanwas, die in hoofdstuk II als doelstelling is aanvaard, worden opgevangen.

De hierboven gegeven cijfers betekenen overigens nog geenszins een aanduiding van de te verwachten bevolking in bepaalde kernen; met opzet is daarom ook het vagere begrip 'concentratie' gekozen, dat immers vele kernen kan omvatten. De opstelling geeft slechts weer, tot welk spreidingsbeeld van bevolkingsconcentraties over ons land de ontwikkeling zou kunnen leiden. Een dergelijk gegeven is uiteraard een voorwaarde voor het schetsen van een beeld van toekomstig Nederland. Het model-karakter van de opstelling brengt voorts met zich mee, dat een factor als de geografische situatie, die de feitelijke bevolkingsontwikkeling van bepaalde steden en dorpen in belangrijke mate beïnvloedt, hier nog buiten beschouwing is gelaten. Deze en andere factoren komen hierna in par. 3 aan de orde.

Op de kaart zijn alleen de grootste concentraties getekend. Daardoor zijn de concentraties met minder dan 10 000 inwoners niet afgebeeld. Aangenomen is echter, dat vrijwel alle nu aanwezige kernen zullen blijven bestaan. Wel zullen er vele worden opgenomen in de zich vormende grotere eenheden.

Dit voert tot het tweede element in het ontwikkelingsproces, dat reeds enige malen de aandacht vroeg: de groei van het stadsgewest. De op blz. 77 genoemde tendenties leiden tot een uiteengelegde stadsvorm. Anders dan vroeger, zijn 'steden' geen min of meer vrij in de ruimte gelegen, markant begrensde concentraties meer in een landelijk gebied. Bij hun groei hebben zij aanvankelijk randgemeenten in het stadslichaam opgenomen; aldus ontstonden de agglomeraties (vgl. voor een toelichting van de begrippen stad, agglomeratie, stadsgewest en stedelijke zone afb. 22). Thans gaat de ontwikkeling weer verder en ontstaat het stadsgewest als een gespreid samenstel van een of meer grote centra (steden of agglomeraties) met om-

Stadsgewest



1/2-1 mln inwoners ,
1/4-1/2 mln ..

125000-250000 inwoners
65000-125000 ..
30000-65000 ..

15000 - 30000 inwoners
10000 - 15000 ..



1 mln inwoners en meer

1/2-1 mln inwoners

1/4-1/2 mln. "

125000-250000 inwoners

65000-125000 "

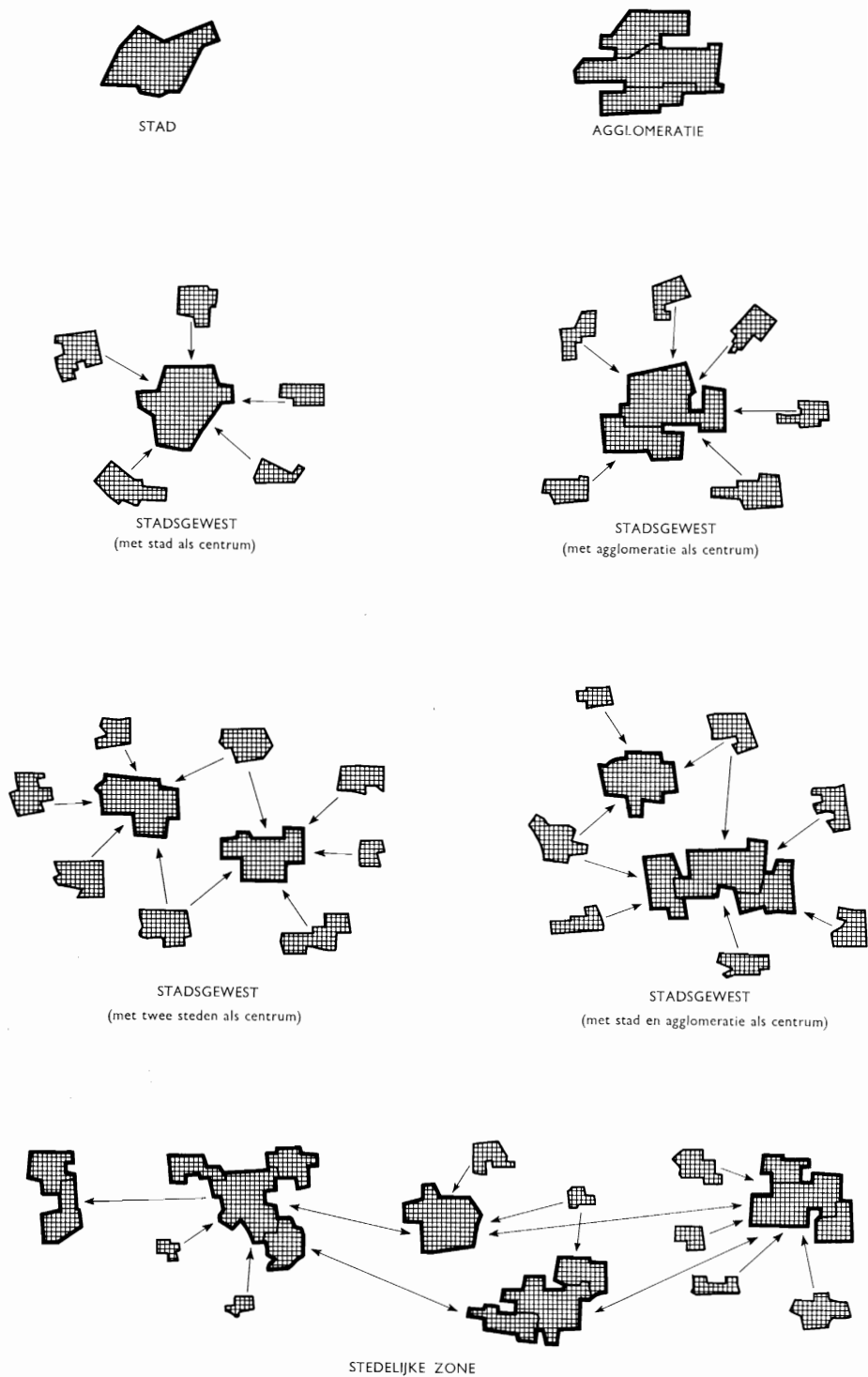
30000-65000 "

15000-30000 inwoners

10000-15000 "

daarbuiten liggen nog 2400 kernen
die niet op de tekening zijn aangegeven

Afb. 22. Schetsmatige toelichting van de begrippen stad, agglomeratie, stadsgewest en stedelijke zone



ringende kleinere kernen, die door hun vele onderlinge relaties één functioneel geheel vormen. Deze ontwikkeling is overal in de hoog ontwikkelde landen aan de gang: de 'metropolitan areas', 'city regions', 'Stadtregionen' enz. zijn in wezen alle uitdrukking van hetzelfde verschijnsel.

De stadsgewesten vormen overigens nu al niet meer de grootste stedelijke eenheden die in ons land – en elders – voorkomen. Met name in het westen van het land – maar in andere delen kondigt deze ontwikkeling zich ook al aan –, liggen de stadsgewesten zó dicht bijeen, dat hun invloedssferen elkaar overlappen. Zo ontstaan stedelijke vormen van grotere uitgestrektheid: de conurbaties of stedelijke zones.

Stedelijke zones

Voor het maken van de plannen is het herkennen van deze grootste stedelijke structuren in zo verre van belang, dat hierdoor het inzicht in de werkingssfeer van bepaalde maatregelen wordt verhelderd. Wanneer bv. de plannen voor het Gooi aan de uitbreiding in die streek zelf weinig armslag meer geven, dan heeft dat invloed op de groei van de forensenplaatsen in Noord- en Zuid-Kennemerland, van de Bijlmermeer bij Amsterdam, van Amersfoort en de Utrechtse Heuvelrug. Indirect werkt die invloed nog verder door, tot aan de Veluwezoom toe. In de tweede plaats leert de ervaring, dat voor het goed functioneren van een stedelijk gebied vaak maatregelen moeten worden getroffen voor het gehele gebied. Een duidelijk voorbeeld daarvan is de aanleg van infrastructuurwerken, die het gehele complex kunnen bedienen.

In par. 1 van dit hoofdstuk zijn allereerst de woonwensen aan de orde gekomen en is daarna gewezen op de noodzaak van een zekere mate van concentratie van de groei in bepaalde gebieden. In deze paragraaf (par. 2) is vervolgens nagegaan, op welke wijze deze concentratie zou kunnen plaats vinden met een zo nauw mogelijke aansluiting aan de tendenties die in het huidige urbanisatieproces liggen besloten (spreidingsmodel, concentraties, opkomst stadsgewesten en stedelijke zones). Op deze basis zal nu in par. 3 worden gezien, tot welk stedelijk beeld van Nederland dit in de gegeven geografische, demografische en sociaal-economische situatie van ons land zou kunnen leiden.

3. Het beeld van stedelijk Nederland

In hoofdstuk II is er al op gewezen, dat zich in het gebied aan de Noordzee een ontwikkeling aftekent, die ons land meer en meer gaat betrekken in de groei van een uitgebreid complex van steden, industriegebieden en havens in en om de Rijn-Maas-Scheldedelta, met als zwaartepunten de Randstad Holland, het Rijn/Ruhrgebied en de agglomeraties in België/Noord-Frankrijk (vgl. blz. 10 en afb. 3, 6-9). Mede onder invloed van deze tendenties concentreert de verstedelijking zich tot dusverre met name in die gedeelten van ons land, die tot het hier bedoelde complex behoren, d.i. globaal genomen ten zuiden van de zone Alkmaar-Arnhem.

Inleiding

Op grond van de demografische en economische verwachtingen is vervolgens aan het slot van hoofdstuk II (blz. 58) een eerste globale samenvatting gegeven van het ruimtelijke perspectief van ons land. Daarbij is rekening gehouden met het spreij-

dingsbeleid dat de Regering voor ogen staat, o.m. uitkomend in het streefcijfer van 3 mln voor het Noorden. Tezamen met de in de vorige paragraaf van dit hoofdstuk gegeven beschouwingen over de mogelijke spreiding van de bevolkingsconcentraties zijn daarmee de uitgangspunten geboden voor het beeld van stedelijk Nederland.

Gebundelde deconcentratie

Voor het toekomstig urbanisatiepatroon zijn in beginsel drie alternatieven denkbaar: een vèrgaande concentratie, een gebundelde deconcentratie en een vèrgaande deconcentratie (afb. 23)¹. Al deze drie mogelijkheden vinden hier en elders op de wereld pleitbezorgers. In het hierna te geven beeld is gekozen voor het middelste alternatief: de gebundelde deconcentratie.

In par. 1 van dit hoofdstuk is al betoogd, dat de hoge bevolkingsdichtheid die wij tegemoetgaan een sterke deconcentratie niet gedooft: een vèrgaande spreiding roept nu al bezwaren op en zou voorts tekort doen aan speelruimte voor de toekomst. Anderzijds is een vèrgaande concentratie in strijd met de huidige tendenties en woonwensen. Alleen om die reden al dient zij niet te worden nagestreefd. De keuze richt zich daarom op het middelste alternatief: de gebundelde deconcentratie. Uit de hierna volgende uitwerking van dit alternatief zullen de voordelen daarvan meer in detail blijken. In het algemeen kan echter worden geconstateerd, dat het voor ogen staande beeld enerzijds een maximum aan keuzemogelijkheid biedt voor het wonen, het werken, de recreatie, het verkeer enz. en anderzijds de ruimtelijke toekomst van ons land niet meer fixeert, dan op dit moment noodzakelijk is. Beide uitgangspunten zijn in de huidige fase van de maatschappelijke ontwikkeling essentieel: welzijn vraagt vrijheid, d.w.z. keuzemogelijkheden; de snelle – o.m. technische – ontwikkeling maant tot het handhaven van een zo groot mogelijke flexibiliteit.

Toekomstige hoofdstructuur

In zijn hoofdstructuur is de ruimtelijke toekomstvisie voor ons land, die de Regering thans voor ogen staat, gegeven in kaartbijlage II. Bij een beschouwing daarover kan niet worden voorbijgezien aan de landelijke gebieden, al komen deze pas in het volgende hoofdstuk meer uitgewerkt aan de orde.

Het beeld wordt beheerst door de afwisseling van sterk en minder sterk verstedelijkte gebieden. Het duidelijkst spreekt dit in de zuidwestelijke helft van ons land, waar de verstedelijking nu al het verste is voortgegaan. Aansluitend bij de huidige tendenties zijn hier vier grote stedelijke zones aangegeven:

1. de noordvleugel (Alkmaar, IJmond, Haarlem, Amsterdam, Zaanstreek, Gooi, Utrecht, Amersfoort, Utrechtse Heuvelrug, Veluwezoom, Arnhem, Nijmegen);
2. de zuidvleugel (Leiden, 's-Gravenhage, Delft, Schiedam, Vlaardingen, Rotterdam, Dordrecht);
3. de Brabantse stedenrij (Bergen op Zoom, Roosendaal, Breda, Tilburg, Waalwijk, 's-Hertogenbosch, Oss, Eindhoven, Helmond), met aan de westzijde een voortzetting op Zuid-Beveland en Walcheren (Goes, Middelburg, Vlissingen);
4. Zuid- en Midden-Limburg (Maastricht, Heerlen, Kerkrade, Sittard-Geleen, Roermond, Venlo) als onderdeel van het Belgisch-Nederlands-Duitse stedelijke gebied aldaar.

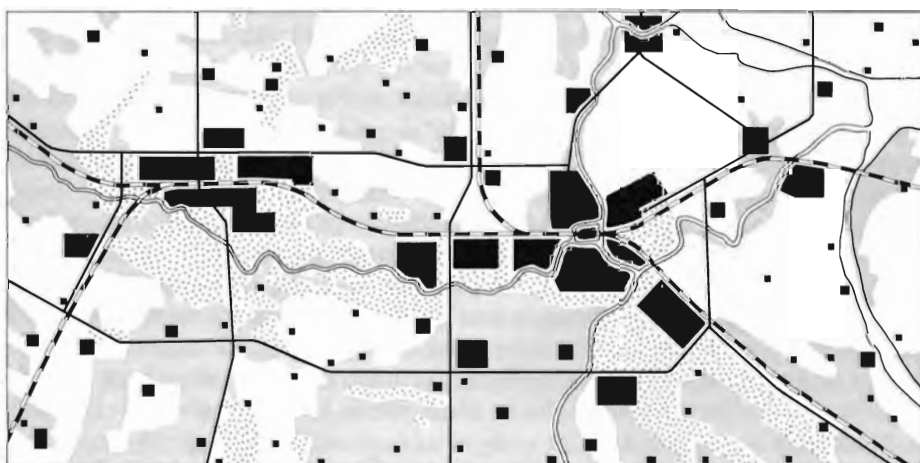
¹ Hierbij is afgezien van urbanisatievormen als bandstad, sterstad, concentrische stad enz.



Voorbeeld van concentratie in het kernpatroon



Voorbeeld van deconcentratie in het kernpatroon



Voorbeeld van gebundelde deconcentratie in het kernpatroon

Tussen deze vier gebieden ligt een groot en weinig verstedelijkt overwegend agrarisch gebied. Het belang van een dergelijk gebied kan worden geïllustreerd door hetgeen in het rapport Westen des Lands is opgemerkt over de mogelijkheden, die de structuur van de verstedelijking in Nederland kan bieden voor het bewaren van een aantrekkelijk woon- en werkmilieu. Dit heeft destijds geleid tot de aanbeveling, het middengebied van de Randstad voor een sterke verstedelijking te behoeden; een aanbeveling die de Regering vervolgens heeft aanvaard en voor het realiseren waarvan zij de medewerking heeft ingeroepen van de provinciale besturen.

In het rapport¹ wordt erop gewezen dat vele buitenlandse miljoenensteden van één centrum uit groeien en haast onweerstaanbaar steeds verder naar buiten uitdijen tot een omvang, die aan de aantrekkelijkheid van deze steden afbreuk doet. Het behoud van een gezonde wisselwerking tussen stad en land wordt steeds moeilijker. In het bijzonder gaat de stadsbevolking in steeds groter delen van die steden de mogelijkheid missen om zonder veel tijdverlies en grote verkeersbezwaren naar buiten te komen. Men tracht hieraan tegemoet te komen door het in stand houden van zgn. greenbelts om de stad, maar dit blijkt in de praktijk uitermate moeilijk.

De stedelijke zones in ons land zijn naar bevolkingsgrootte met sommige van de buitenlandse steden te vergelijken. Hun opbouw is echter meer gespreid: in plaats van één steeds verder om zich heen grijpende miljoenenstad vormen zij een samenstel van verscheidenen afzonderlijke kernen van niet te grote omvang en met een eigen functie, karakter en atmosfeer. Deze gelede structuur maakt het mogelijk een levend contact met het buitengebied binnen het bereik van veel groter delen der bevolking te houden. Zal het buitengebied echter bij de te verwachten sterke uitbreiding van de stedelijke zones aan deze functie kunnen blijven voldoen, dan zal het in schaal enigszins moeten beantwoorden aan die van de bebouwde gebieden. Zo niet, dan gaat het 'randeffect' van de uitgroeiende bebouwing zich te zeer voelbaar maken en zal in ons vlakke land ook de visuele nabijheid van de naburige steden te zeer worden ervaren.

Op het gevaar hiervan is in het rapport Westen des Lands al gewezen met betrekking tot het gebied binnen de zgn. 'Kleine Ring' (Den Haag-Leiden-Alphen-Gouda-Rotterdam-Delft). De samenstellers voorspelden hier de sterkste druk². Deze heeft zich sindsdien inderdaad zo krachtig laten gelden, dat het bewuste gebied thans sterk in beslag is genomen door bebouwing, industrie, kassencomplexen e.d.. Bij het huidige streekplanwerk in Zuid-Holland wordt het dan ook in beginsel als een stedelijk gebied gezien.

Zou dit proces zich in de komende periode herhalen in het overblijvende deel van het middengebied en in de gebieden tussen de overige hierboven genoemde stedelijke zones, dan zou zich in de zuidelijke helft van ons land op den duur in feite één stedelijk complex ontwikkelen. De Regering acht dit op grond van de zo juist vermelde overwegingen ongewenst. De gang van zaken bij de Kleine Ring onderstreept de noodzaak, de denkbeelden over de hoofdlijnen van de ruimtelijke structuur in een vroeg stadium te formuleren en daarop het beleid te richten. Voorts bewijst de ontwikkeling in de Kleine Ring, dat in een vrij grote schaal moet worden gedacht: worden de 'open' gebieden te klein, dan is handhaving van dit karakter in de praktijk uiterst moeilijk.

Nu de genoemde vier stedelijke zones alle krachtig uitgroeien, acht de Regering

¹ Rijksdienst voor het Nationale Plan, Werkcommissie Westen des Lands. De ontwikkeling van het Westen des Lands, 's-Gravenhage 1958; Rapport, blz. 15 en 23; Toelichting, blz. 64-69.

² Vgl. afb. 44 op blz. 66 van de Toelichting bij het rapport.

het daarom noodzakelijk, het beleid ten aanzien van het middengebied van de Randstad voortaan ook te laten gelden voor de andere gebieden tussen de stedelijke zones: het Rivierengebied, de Peel en het centrale deel van het Deltagebied. De mogelijkheid daartoe acht zij ook in de praktijk aanwezig, als in de stedelijke zones zelf een gevarieerd woonmilieu kan worden geboden (vgl. de hierna – blz. 90 e.v. – ter sprake komende variatie in woonmilieus binnen de stedelijke gebieden). De beleidslijn, dat in de zojuist genoemde 'centrale open ruimte' geen sterke verstedelijking dient op te treden betekent niet, dat de kernen in het gebied niet als overal elders in het landelijke gebied op gezonde wijze zouden kunnen groeien. Ook laat de schaal van de ruimte zeer wel de ontwikkeling van een aantal streekcentra – Woerden, Tiel, Venray, Weert, Zierikzee – toe; de ontwikkeling van dergelijke centra is trouwens ook nodig om in dit gebied een verantwoord economisch en sociaal-cultureel levenspeil te handhaven of te bereiken. Voorkomen moet echter worden, dat deze ontwikkelingen zouden leiden tot een wijd verbreide sterke verstedelijking, omdat in dat geval het karakter van tegenwicht tegen de stedelijke zones verloren zou gaan. De Regering heeft hiervoor begrip gevonden bij de desbetreffende provinciale besturen.

De vier stedelijke zones zijn – het is al aangeduid – geen compacte stedelijke banden. Hun samenstellende delen zijn overwegend stadsgewesten; in par. 2 van dit hoofdstuk is al gewezen op het karakter daarvan als 'uiteengelegde stad'. Hierna (blz. 90) wordt dit nader uitgewerkt.

Bovendien omvatten de stedelijke zones nog tal van groengebieden. Deze zijn echter zozeer in de stedelijke sfeer opgenomen, dat zij tot het (sub)stedelijk gebied moeten worden gerekend. Voorbeelden daarvan zijn de natuurgebieden in het Gooi en op de Utrechtse Heuvelrug en de zgn. bufferzones. Deze bufferzones zijn in het rapport *Westen des Lands* geïntroduceerd. Hun belang ontlenen zij aan de geleiding van het stedelijke gebied op die plaatsen, waar het gevaar van aaneengroeien dreigt. De opbouw van de stedelijke zones uit zelfstandige steden, agglomeraties en stadsgewesten is nl. welkom en verdient behoud, vooral vanwege zijn betekenis voor de bewoners en ook uit cultuur-historische overwegingen. Tot dat behoud kan een duidelijke ruimtelijke geleiding, waardoor de steden ook geografisch als aparte eenheden blijven spreken, een belangrijke bijdrage leveren.

Buiten de vier stedelijke zones liggen in de noordoostelijke helft van ons land twee gebieden, waar de verstedelijking in de wat verdere toekomst aanleiding geeft om ook daar de ontwikkeling reeds nu in groter verband te bezien. Deze gebieden zijn de Twentse steden en centraal Groningen met de noordpunt van Drenthe. Op de kaart zijn ze eveneens aangegeven. Hetzelfde geldt voor de Zeeuws-Vlaamse Kanaalstreek, waarvan de ontwikkeling vooral in verband met die van het Gentse gebied moet worden gezien.

De kaart toont voorts de grootste centra buiten de tot dusver besproken stedelijke gebieden. Evenals bij de 'steden' in de stedelijke zones het geval is, zullen ook vele van deze centra uitgroeien tot agglomeraties en stadsgewesten; in een aantal gevallen is deze ontwikkeling reeds gaande.

Aansluitend bij de groeitendities, kan op deze wijze een goede spreiding van de grotere centra over het land worden verzekerd¹. De betekenis daarvan moet hoog

¹ Zie over de daarnaast bestaande behoefte aan streekcentra buiten de stedelijke zones hoofdstuk v, blz. 113.

worden aangeslagen. Nu grote delen van ons land in de directe stedelijke sfeer komen te liggen, is het juist voor de andere landsdelen van belang, dat zij sociaal, cultureel en economisch niet achterblijven en dat ook daar het stedelijk milieu met zijn veelzijdige mogelijkheden – zij het op wat bescheidener schaal – op niet te grote afstand aanwezig is. In het bijzonder geldt dit voor het Noorden, Overijssel en Zeeland. De kaart toont voorts, dat in de komende decennia de zuidelijke IJsselmeerpolders een snelgroeiend aandeel in de stedelijke ontwikkeling zullen moeten nemen. Juist het in deze polders beschikbaar komende gebied kan een uitstekende bijdrage leveren bij het beleid van een gebundelde deconcentratie met geïntegreerde groenzones e.d..

De kwantitatieve gegevens van de kaart zijn ten slotte op afb. 24 en in onderstaand overzicht verwerkt. Daarbij is voor de berekening van de dichtheid van de stedelijke gebieden voor nu en rond 2000 uitgegaan van de begrenzing, die op de kaart is aangegeven. Uit het overzicht blijkt o.m., dat de dichtheid van de Brabantse stedenrij omstreeks 2000 hoger zal zijn geworden dan de dichtheid van de Noordvleugel nu.

Stedelijke zone	inwoners (mln)		inwoners/km ²	
	1965	rond 2000	1965	rond 2000
Noordvleugel	3,2	4,8	900	1 200
Zuidvleugel	2,6	3,7	1 500	2 200
Brabantse stedenrij	1,3	2,4	500	1 000
Zuid- en Midden-Limburg	0,6	1,–	1 200	1 900
Twente	0,4	0,6	500	900
Centraal Groningen/ Noordpunt van Drenthe	0,4	0,8	400	700

Structuurschets Het globale beeld van kaartbijlage II is verder uitgewerkt op de in kaartbijlage III geboden structuurschets¹. Daarin spreekt het beginsel van de ‘gebundelde concentratie’ nog sterker, omdat op deze kaart de uiteengelegde verstedelijking is afgebeeld zoals deze zich in de geschakeerde vorm van goed opgebouwde stadsgewesten zou kunnen ontwikkelen. Uiteraard moest daarbij wel de nodige schematisering worden toegepast. Zo zijn slechts vier typen ruimtelijke eenheden binnen het stadsgewest onderscheiden, variërend van bv. het type Paterswolde tot het type Amsterdam-Centrum.

Deze vier typen² zijn:

A: ruimtelijke eenheden binnen het stadsgewest van om en bij 5 000 inwoners, vergelijkbaar met bv. Paterswolde, Breukelen, Aerdenhout;

B: ruimtelijke eenheden binnen het stadsgewest van om en bij 15 000 inwoners, vergelijkbaar met bv. Laren, Oegstgeest, Geldrop;

C: ruimtelijke eenheden binnen het stadsgewest van om en bij 60 000 inwoners, vergelijkbaar met bv. Amersfoort, Delft, Den Bosch;

D: ruimtelijke eenheden binnen het stadsgewest van om en bij 250 000 inwoners, vergelijkbaar met bv. Amsterdam-Centrum, Rotterdam-Centrum, Utrecht.

¹ Vgl. voor de betekenis van deze kaart als beleidsinstrument blz. 165.

² Bij de opgenomen bevolkingsgrootten is gedacht aan het inwonertal van de bebouwingskernen (dus niet de gehele gemeenten) ten tijde van de volkstelling 1960.

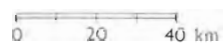
Kernen met minder dan 5 000 inwoners (waarvan er in ons land vele honderden voorkomen) zijn op de kaart niet aangeduid.

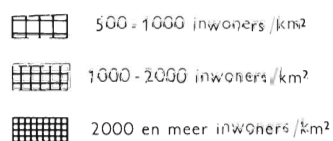
De gekozen voorbeelden doen reeds zien, dat de groepen niet homogeen zijn. Toch bieden zij per categorie wel degelijk een zekere eigen sfeer en aard, zoals bv. blijkt uit de volgende globale typering van verkeersverbinding, openbaar vervoermiddel, voorzieningenniveau en aard van groenvoorziening¹.

ruimte- lijke eenheid	verkeer	openbaar vervoer	voorzieningenniveau	groen- voorziening
A	woonstraat	streekbus	winkels voor algemeen gangbare benodigdheden op korte afstand; bij het kopen tijdverlies tot minimum beperkt; eenvoudig wijk-gebouw	plantsoen
B	wijkwegen	streekbus of stoptrein	winkelcentrum als A, maar met ruimer assortiment; wijkcentrum voor sociale dienst-verlening	wijkpark
C	hoofdwegen	sneltrain en stadsbus	combinatie van winkelapparaat met andere instellingen uit de dienstensector (café-restaurant, bioscoop enz.); cultureel centrum	stadspark
D	stedelijke autosnelwegen	express trein en stedelijk railstelsel op vrije baan	groter en rijker geschakeerd centrum dan C; meer grootwinkel-bedrijven; specialisatie binnen branche op het prijsniveau (bontwinkel en broekenpaleis) en op het assortiment (technische boekhandel); schouwburg, concertgebouw, museum, opera.	recreatie-gebied (bossen, parken, plassen e.d.)

De vier typen ruimtelijke eenheden zijn op de kaart schematisch in blokform aangegeven met resp. de kleuren geel, oranje, rood en bruin. De oppervlakte van de blokjes komt overeen met de oppervlakte van de ruimtelijke eenheden; zij zijn dus op schaal getekend. Daarbij is voorshands uitgegaan van een dichtheid van resp. 25, 50, 75 en 100 inwoners per ha, dat is in het zuiver woongebied ongeveer 15, 30, 40 en 60 woningen per ha. In de kleinere ruimtelijke eenheden – de typen A en B met resp. rond 5 000 en 15 000 inwoners – zijn alle voorzieningen van industrie, recreatie enz. binnen de aangeduide oppervlakte begrepen. Daarentegen zijn bij de steden – de typen C en D – de bijbehorende grote industrieterreinen, recreatiegebieden enz. apart op de kaart weergegeven. Niettemin is in feite de gemiddelde totale dichtheid in de typen B t/m D toch gelijk, nl. 50 inwoners per ha. Tengevolge van de toenemende oppervlakte aan voorzieningen neemt evenwel de dichtheid in het woongebied van B naar D toe. De A-typen van rond 5 000 inwoners

¹ Bij elke volgende categorie zijn uiteraard de typerende elementen van de voorafgaande mede aanwezig.





stedelijke gebieden

0 20 40 km

hebben in hun totaliteit wel een andere dichtheid: naar verhouding vragen zij ongeveer tweemaal zoveel ruimte als de andere. Uitgaande van deze premissen is een globaal indicatief beeld ontwikkeld van de toekomstige structuur.

Het karakter van de voor ogen staande stadsgewesten is bv. af te lezen aan stadsgewesten als Haarlem of Arnhem. In één samenhangend goed ontsloten complex ligt daar een verscheidenheid van A-, B- en C-kernen en, buiten het stadsgewest, op niet te verre afstand een D-kern (Amsterdam en Utrecht). Het noemen van namen als voorbeelden betekent uiteraard niet, dat onverkort de vorming van stadsgewesten van Haarlems of Arnhems type voor ogen zou staan. Iedere periode en specifieke situatie stelt zijn eigen eisen en heeft zijn eigen mogelijkheden. In het algemeen zullen toekomstige nederzettingen echter vooral ruimer moeten worden ingericht dan de oude steden.

Het in kaartbijlage III gepresenteerde beeld van de toekomstige stedelijke structuur kan blijkens de kaart ook bij een bevolking van rond 20 mln omstreeks 2000 binnen de beperkte ruimte van Nederland worden gerealiseerd en zal dan toch voldoen aan vele eisen, die thans aan het stedelijk woonmilieu worden gesteld. Voorbeelden van dergelijke eisen zijn de aansluiting aan het Europese urbanisatiepatroon, de duidelijke hiërarchie, een zo groot mogelijke keuzevrijheid van wonen en werken binnen de stedelijke sfeer, de aansluiting aan de bestaande centra, de mogelijkheden voor verkeer en openbaar vervoer, het contact met het landelijk gebied, de nauwe aansluiting van wonen en recreatie enz.. Bovendien – en ook dat is een wezenlijk voordeel – draagt een gevarieerd stelsel van kernen binnen het stedelijk gebied er in belangrijke mate toe bij, dat de druk op de – minder goed ontsloten – kernen buiten het stedelijk gebied vermindert. Dit vergroot de kans op een ruimtelijke ontwikkeling die èn aan de wensen van het heden voldoet èn voor de toekomst mogelijkheden openlaat, zonder dat deze ontwikkeling al te sterk door van overheidswege opgelegde beperkingen behoeft te worden bereikt.

Voor het ogenblik zijn de directe voordelen voor de bewoners van nog groter belang. Een spreiding van de kernen over het land brengt volgens de structuurschets, met zich mee, dat Nederland aan het einde van de eeuw naast Amsterdam en Rotterdam met ruim 1 mln inwoners 5 stadsgewesten zal kunnen tellen van 1/2 tot 1 mln inwoners. Bij een even sterke mate van deconcentratie als nu gekozen is voor concentratie, zou dat aantal beperkt blijven tot de nu reeds bestaande 'grote drie': Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Daardoor zou het zo specifieke en waardevolle grotestadsmilieu vrijwel nergens in ons land kansen krijgen. Het accent op deconcentratie betekent dus nationaal gezien een betere spreiding van stedelijke functies en openbare voorzieningen over ons land.

Met het in kaart III weergegeven beeld wordt voorts een goede aansluiting gevonden aan de woonwensen, die in par. 1 van dit hoofdstuk al kort aan de orde kwamen. Daarbij viel in de eerste plaats het accent op de zo noodzakelijke verscheidenheid van woonmilieus en woonvormen. De diverse ruimtelijke eenheden van het stadsgewest komen daaraan tegemoet; het stadsgewest omvat immers zowel de (grote) stad, als een reeks van kleinere kernen van verschillende omvang en karakter. Binnen de stedelijke gebieden, zoals die op de kaart staan aangegeven, kan plm. 1/4 van de bevolking wonen in de grootste kern en 1/4 in kernen van ten hoogste 20 000 inwoners.

Van belang is voorts het verlangen naar woonrust dat velen koesteren. De ge-

schetste opbouw van de stadsgewesten uit diverse typen van kernen, met een naar verhouding groot aandeel van kleinere kernen, biedt de mogelijkheid in ruime mate aan dit verlangen te voldoen.

Een derde aspect van de woonwensen is de goede verbinding met het werk en de stedelijke voorzieningen. Verschillende onderzoeken hebben uitgewezen, dat de bewoners van de stedelijke randgebieden hier grote waarde aan hechten. In de voorgestelde stadsgewesten zijn de afstanden tot de centra vrij kort; bovendien laat de mate van concentratie een zeer redelijk openbaar vervoer toe.

In de vierde plaats speelt in de huidige woonwensen het verlangen naar een hoog plaatselijk voorzieningenpeil een rol. In de grote kernen van de stadsgewesten kan dit peil worden bereikt; in de kleinere kernen is men wat dit betreft meer aangewezen op de goede verbindingen met de centra van het stadsgewest, die in het geboden model mogelijk zijn. De grote woonrust van de kleine kern is nu eenmaal niet volledig verenigbaar met het hoge voorzieningenpeil van de grote centra.

Ten slotte biedt het weergegeven structuurbeeld ook een goede mogelijkheid voor het eengezinshuis, waarnaar thans veler verlangens uitgaan. In de voor ogen staande stedelijke gebieden is op deze wijze ruimte voor een percentage eengezinshuizen van 50 à 70 %. Dit geeft verheugende mogelijkheden. Ter vergelijking kan dienen, dat de laatste jaren in alle steden met meer dan 50 000 inwoners 35 à 40 % eengezinshuizen zijn gebouwd.

4. Reconstructie van stad en dorp

De ontwikkeling van ons woongebied beperkt zich niet tot de aanhechting van nieuwe eenheden (stads- of dorpsuitbreidingen), maar voltrekt zich ook in de vorm van herinrichting van wat reeds bestaat. Tussen beide is een nauwe relatie: de sanering van verouderende gedeelten maakt uitbreidingen noodzakelijk, omdat in het saneringsgebied veel minder (woon)bebouwing terugkomt dan er stond; omgekeerd is voor het groeiproces vaak reconstructie van de oude delen van stad of dorp essentieel.

Inleiding

Een indicatie voor de omvang van de reconstructie die te wachten staat biedt eveneens kaart III, gezien in samenhang met de afb. 20 en 21. Tussen nu en 2000 'verschieten zeer vele kernen van kleur': kleine dorpen worden groot, grote dorpen middelgrote steden, middelgrote steden grote steden, enz.. Die groei is in den regel niet mogelijk, zonder dat de structuur van de reeds bestaande eenheden wordt aangepast aan de nieuwe functies van het geheel.

Voorbeelden daarvan zijn thans allereerst zichtbaar. In het oude centrum van menig vroeger agrarisch dorp in de invloedssfeer van de stad maken rijen kleine huisjes en dorpswinkels plaats voor een winkelcentrum van enige allure en worden (bescheiden) nieuwe verkeersvoorzieningen getroffen. Snelgroeierende grote dorpen of kleine steden – men denke bv. aan Drachten, Emmen, Ede of Vlaardingen – staan voor de opgave of hebben deze in uitvoering, om een nieuw centrum te creëren, dat in overeenstemming is met de nieuwe sterk gestegen behoeften. Dergelijke ontwikkelingen doen zich ook voor bij zeer vele middelgrote steden; duidelijke – maar willekeurig gekozen – voorbeelden daarvan zijn Apeldoorn, Tilburg en Eindhoven. Voorts zijn ook in onze grootste steden reconstructies aan de orde; ten dele zijn die nodig door de groei van het stadsgewest, ten dele door de opkomst van nieuwe eisen die aan het stadshart worden gesteld.

Ook buiten de sfeer van het verstedelijkingsproces vragen de vele bestaande dorpen de aandacht. De problemen liggen hier anders dan bij de eerstbedoelde categorieën, maar zij zijn daarom niet minder dringend uit het oogpunt van aanpassing aan de moderne wensen en behoeften. In sommige streken met kwijnende dorpen zal deze aanpassing zich slechts in de vorm van een pijnlijke selectie kunnen voltrekken (vgl. het beleid van de provincie Groningen ten aanzien van de kernen op het Hoogeland). In ieder geval zal ook op dit gebied de sanering van het aanwezige woonmilieu een grote zorg vereisen.

Dit alles betekent, dat de (toekomstige) reconstructie van stad en dorp niet mag worden gezien als een incidentele zaak. Het betreft hier een intrinsiek element van de inrichting van ons woongebied, dat bij voortduring en op vele plaatsen de aandacht moet hebben. Uitbreiding, sanering en reconstructie hangen ten nauwste met elkaar samen als onderdelen van één voortgaand proces.

Kwalitatieve aspecten

De grootste knelpunten liggen ongetwijfeld in de centra van onze oude steden. De stedenbouwkundige structuur is hier vaak niet meer voldoende aan de huidige functies aangepast. Reconstructie is echter uiterst moeilijk en kostbaar.

In zulke gevallen komen in den regel verschillende aspecten tegelijk aan de orde: te dicht gebouwde woonwijken, inefficiënte werkruimten voor kantoor, industrie en ambacht en beperkte recreatiemogelijkheden in de open lucht. Het grootste probleem is vaak nog het verkeer: op wegen, grachten en pleinen met structuur en profiel van decennia of zelfs eeuwen geleden staan duizenden auto's geparkeerd en kan het verkeer – inclusief het openbaar vervoer – zich slechts moeizaam afwikkelen. In het proces van cityvorming leidt dit enerzijds tot de roep om doorbraken, singels dempen en afbraak van panden voor de bouw van parkeerruimten en het verlangen naar vrije banen voor het openbaar vervoer, anderzijds tot de uitbreiding van kantoren buiten de oude binnenstad over de naburige woonwijken, het vertrek van – nu nog slechts enkele – bedrijven die veel verkeer aantrekken naar de stadsrand of naar buiten de stad en tot bv. de vorming van grote winkelcentra in de nieuwe woonwijken of zelfs koopcentra aan de rand van de stad. Daarmee komt dan de moderne cityfunctie zelf weer in het geding.

De aanpassing van de structuur van de oude stad aan dit gecompliceerde proces van vorming van nieuwe en verschuiving van bestaande functies in de city is uiterst moeilijk. In de eerste plaats zou een algehele reconstructie zeer kostbaar zijn; de werken zelf vragen hoge investeringen en bovendien moeten daarbij in de binnensteden zeer grote geldbedragen worden besteed voor aankoop en onteigening, die niet volledig gedekt worden door uitgifte van de vrijkomende grond. Een algehele reconstructie is trouwens in den regel ook ongewenst, omdat de zo specifieke sfeer van de binnenstad in het leven van onze bevolking een grote rol speelt; een veel grotere rol dan – bv. – in de Verenigde Staten. Ten slotte is totale reconstructie ook zeer vaak ontoelaatbaar, omdat vele van onze oude binnensteden een cultuurhistorische rijkdom vertegenwoordigen, die nationaal tot onze grootste bezittingen behoort.

In de plaats van volledige reconstructie moet in den regel dus worden volstaan met partiële reconstructie en rehabilitatie. Daarvoor zijn nauwelijks algemene richtlijnen te geven.

Een zekere algemene conceptie is wellicht nog mogelijk voor de rehabilitatie, dus voor het behoud van die stadsdelen, die men werkelijk zoveel mogelijk in hun oude structuur wil handhaven. In de oude barokstad – in het Westeuropese denken meestal nog ‘de stad’ – was er een harmonisch samengaan van de klassieke stedenbouwkundige functies wonen, werken, verkeer en recreatie. Het koopmanshuis, de gracht als waterweg, de stoep en straat als bedrijfsruimten zijn symbolen van deze eenheid. Voor een rehabilitatieplan ligt in deze verscheidenheid van functies een niet te veronachtzamen vingerwijzing. Een aantrekkelijke binnenstad is een gebied waar wordt gewoond, gewerkt, gewinkeld, uitgegaan en verkeerd, dat alles in vele eenheden, in bonte afwisseling en geconcentreerd op een betrekkelijk klein oppervlak. Dit vraagt om een onderlinge afstemming van de schaal van de diverse elementen: grote verkeersarealen, kantoortorens, uitgestrekte woonwijken enz. ‘slaan de binnenstad dood’ en ontnemen daaraan het levendig karakter.

Zoals gezegd, is vooral voor de partiële stadsreconstructie – bij ons de meest voorkomende vorm – geen eenheidsformule op te stellen. De concrete inhoud van die reconstructie verschilt van geval tot geval, afhankelijk van de functies van de binnenstad die versterking of modernisering behoeven en van het karakter en de omvang van de kern zelf.

Zeer in het algemeen zijn in de Nederlandse situatie van het ogenblik echter drie motiveringen voor stadsreconstructie actueel:

- de sanering uit een oogpunt van volkshuisvesting
- de modernisering van de verkeers- en vervoersvoorzieningen
- de versterking van de sociaal-culturele en economische centrumfunctie.

Niet zelden spelen twee of drie van deze motieven een rol in een en hetzelfde plan; anderzijds vragen vooral in de grote steden vaak verscheidene stadsdelen op grond van uiteenlopende motieven om reconstructie.

De concrete vorm van de reconstructie hangt behalve van het dominerend aspect ook sterk af van de mate, waarin de cultuurhistorische erfenis in de te reconstrueren delen bijzondere zorg vereist. Vele steden in Nederland bogen, architectonisch gezien, op een cultuurhistorisch bezit van vrijwel onschatbare waarde voor de natie als geheel. Dit geldt niet alleen voor de gebouwen, maar ook voor het beloop en het dwarsprofiel (inclusief de beplanting) van straten, pleinen en grachten in vele binnensteden. Waar deze aspecten in het geding zijn, is uiteraard een geheel andere reconstructie nodig dan in gevallen waar geen of slechts enkele monumenten in een overigens weinig aantrekkelijke omgeving dienen te worden gespaard. In het eerste geval moet bepaald niet te snel aan afbraak worden gedacht, doch eer aan restauratie en o.a. aan het omhoog brengen van het sociale peil van de bewoning; in het tweede geval ligt het verwijderen van aanwezige bebouwing veel meer voor de hand (vgl. bv. resp. Stokstraat Maastricht en centrum Tilburg).

In dit verband moet de Monumentenwet genoemd worden, welke door middel van monumentenlijsten en beschermde stads- en dorpsgezichten beoogt het monumentenbestand en het oorspronkelijke monumentale aspect van steden en dorpen zoveel mogelijk te behouden. Zoals reeds werd opgemerkt, zal ten aanzien van de oude kernen niet alleen aandacht moeten worden geschonken aan sanering en reconstructie, maar ook aan rehabilitatie: het opnieuw bewoonbaar maken van bepaalde gedeelten daarvan door een zódanig herstel van de oude woningen, dat zij aan hun oorspronkelijke functie kunnen blijven voldoen.

Uit het voorgaande zal het duidelijk zijn, dat een goede reconstructie slechts kan plaatsvinden op de grondslag van een integraal stedenbouwkundig plan. In wezen staat immers de vorming van een vernieuwd stedenbouwkundig geheel voor ogen, waarin de verschillende functies goed op elkaar zijn ingespeeld. Saneringsplannen, verkeers- en vervoersplannen enz. behoeven daarom een basis in een toekomstbeeld voor het geheel, juist zoals dat bij de bestemmingsplannen voor de uitbreidingen het geval is. Voorkomen moet worden, dat de lange duur die de evolutie van het bestemmingsplan heeft geëist van eenvoudig stratenplan tot toekomstbeeld van de stedenbouwkundige totaliteit, nu opnieuw bij de stadsreconstructie zou gaan optreden.

Raming van de omvang

Over de kwantitatieve behoefte aan stadsreconstructie zijn nog weinig exacte gegevens bekend. De enkele indicaties hebben vooral betrekking op de omvang van de sanering uit hoofde van volkshuisvesting en op stedelijke verkeersvoorzieningen.

Het Departement van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening rekent thans, mede op basis van het woningbehoefte-onderzoek, met de aanwezigheid van plm. 350 000 slechte woningen, d.i. circa 10 % van de totale woningvoorraad. Dit aantal is uiteraard geen star gegeven; in de loop van de jaren zullen immers woningen die nu nog bevredigen t.g.v. technische slijtage en stijgende wooneisen ook aan vervanging toekomen.

Een tweede indicatie biedt de praktijk van de uitvoering van de Beschikking bijdragen saneringsplannen van 30 januari 1963 (zie voor de regeling zelf hierna). In 1963 zijn in totaal 14 saneringsplannen voor subsidiëring in aanmerking gebracht met een totale rijksbijdrage – globaal genomen 80 % van de verwervingskosten van de terreinen en bouwwerken, waarover de gemeente voor de uitvoering van het saneringsplan moet kunnen beschikken – van f 12 mln. In 1964 werden 27 plannen gesubsidieerd voor een totaalbedrag van f 24 mln; in 1965 waren deze aantallen resp. 43 en f 36 mln. Aan het eind van 1965 lagen voorts nog 97 aanvragen om bijdragen tot een totaal bedrag van f 200 mln ter behandeling.

Bij het contact met de provinciale besturen in het kader van de voorbereiding van deze nota is voorts van die zijde herhaaldelijk aandacht gevraagd voor de stadsreconstructie. In totaal zijn daarbij plm. 100 kernen genoemd, waar reconstructie noodzakelijk zou zijn.

Ten slotte heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in de herfst van 1963 een enquête gehouden onder de gemeenten van meer dan 40 000 inwoners, ten einde een inzicht te verkrijgen in de door deze gemeenten noodzakelijk geachte investeringen voor het verkeer. De vraagstelling beperkte zich tot de periode 1963 t/m 1969. In totaal leverde de enquête een raming op voor de bruto verkeersinvesteringen in het kader van sanering of reconstructie binnen de bebouwde kom van f 550 mln, of gemiddeld f 79 mln per jaar. In dit bedrag waren investeringen voor het openbaar vervoer niet begrepen. In de periode 1960 t/m 1962 lag het gemiddelde jaarbedrag op f 21 mln.

Maatregelen van Rijkswegen

De bemoeiingen van de Rijksoverheid op het terrein van de reconstructie van stad en dorp zijn tot dusverre vrij beperkt geweest. Dit is o.a. een gevolg van de

woningnood. Ook nu zal nog wel een aanlooperperiode van enkele jaren nodig zijn, voor reconstructie en sanering op enigszins grote schaal mogelijk zijn.

Het belangrijkste instrument bestaat thans uit de juist genoemde subsidie bij de uitvoering van saneringsplannen. De op 1 augustus 1965 in werking getreden Wet op de Ruimtelijke Ordening (art. 32) voorziet voorts in de mogelijkheid van het verlenen van een rijksbijdrage voor reconstructie van bebouwde kommen. Een uitvoeringsbeschikking, die zowel de sanering als de reconstructie zal omvatten, is in voorbereiding. Het ligt in de bedoeling, de regeling in 1967 in werking te doen treden, zodat zij in volgende jaren in financieel opzicht zal gaan meespreken.

Daarnaast is de monumentenzorg van belang. De post voor rijksbijdragen uit dezen hoofde dient thans niet meer alleen voor restauratie van grote monumenten, maar bv. ook voor karakteristieke woonhuizen, die in het kader van een saneringsplan restauratie en rehabilitatie verdienen.

Ten slotte moet in dit verband ook de voorgenomen nieuwe bijdrageregeling ten behoeve van verkeer en openbaar vervoer in en om de steden worden genoemd; de opzet daarvan is vermeld in het hoofdstuk Verkeer en vervoer (vgl. blz. 136).

In overeenstemming met het karakter van dit hoofdstuk is in deze paragraaf sterk het accent gelegd op de technische ingreep die de reconstructie van stad en dorp is. Met nadruk moet echter worden vastgesteld, dat deze reconstructie een maatregel is, die diep ingrijpt in het leven van de bewoners. Daaruit spruiten uiterst belangrijke eisen voort waaraan óók moet worden voldaan: eisen ten aanzien van de mogelijkheid van goede nieuwe huisvesting, van financiering van bedrijfsverplaatsing, van de duur van de gehele operatie – het is demoraliserend om in een onttakelde wijk te wonen –, en vele andere.

In de komende periode zullen de stadsreconstructie en de sanering van verouderde woonwijken tot onze grote inspanningen gaan behoren; niet voor niets ziet men in de Verenigde Staten de stadsreconstructie als 'the Nation's great new frontier'. Het welslagen van deze reconstructie en sanering zal in hoge mate worden bepaald door de kwaliteit van de maatschappelijke begeleiding en maatschappelijke opbouw.

Maatschappelijke aspecten

1. De functies van het landelijk gebied

De ontwikkeling van Nederland brengt ook een sterke dynamiek op het platteland. Dat geldt allereerst voor de ontwikkelingen binnen het landbouwareaal, dat het overgrote deel van ons landelijk gebied uitmaakt. De agrarische bedrijfstak verkeert in een periode van structurele wijzigingen en aanpassingen; belangrijke aspecten daarvan zijn de gestadige vergroting van de omvang der bedrijven en de verbetering van de externe produktie-omstandigheden. Daarnaast vindt, vooral op de minder produktieve gronden, in sommige gevallen bedrijfsbeëindiging en overgang naar andere bestemmingen – bv. recreatie – plaats.

De ontwikkelingen op het platteland worden evenwel niet alleen door de dynamiek binnen de land- en tuinbouw beheerst. Van groot belang is ook de verkleining van de afstand tussen stad en land. In de jaren na de Tweede Wereldoorlog is een groot deel van ons land in de stedelijke sfeer geraakt. De bevolkingsgroei en de economische structuurveranderingen leidden tot een herstructurering in stedelijk-industriële zin; tal van voorheen overwegend agrarische dorpen en verzorgende streekcentra hebben nu een zekere stedelijke allure. Dit proces beperkte zich niet tot bepaalde delen van ons land; vrijwel overal in Nederland is men met het stedelijke beeld zo langzamerhand vertrouwd geraakt.

De verkleining van de afstand tussen stad en land wordt nog versterkt door het karakter van de huidige verstedelijking. In het vorige hoofdstuk is er al op gewezen, dat de ontwikkeling zich thans kenmerkt door de opkomst van het stadsgewest. De snelst groeiende delen van 'de stad' zijn juist de stedelijke randgebieden, die tot voor kort nog een overwegend plattelandskarakter droegen. Verstedelijking is – zo werd geconstateerd – geen 'stadwording' meer, maar de spreiding over een streek van wat tot dusverre bijeengelegen stedelijke elementen waren.

Door dit alles zijn stad en land elkaar in letterlijke zin naderbij gekomen. Dit is een verheugende ontwikkeling, al brengt het problemen van geleidelijke sociale aanpassing met zich mee. Ook andere factoren hebben het hunne bijgedragen tot de ontmoeting van stad en land. Zeer in het bijzonder geldt dat voor de openluchtrecreatie. Dank zij de grote stijging en de betere spreiding van de welvaart – die beide op hun beurt ook weer bijdroegen tot accentverschuivingen in de levensstijl –

is de openluchtrecreatie in betrekkelijk weinig jaren gegroeid tot een essentieel bestanddeel van het levenspatroon van ons volk. Op zomerdagen trekken thans honderdduizenden naar buiten en verpozen zich in de landelijke gebieden, in vormen die uiteenlopen van een bezoek aan een centrum voor massarecreatie tot het rijdend of varend genieten van een aantrekkelijk landschap. Ook de vakantie-recreatie, vooral die in de moderne vormen van kamperen of logeren in zomerhuisjes en caravans, heeft zeer velen nader in contact gebracht met het platteland. Een soortgelijk effect heeft ook het sterk toegenomen gemotoriseerde verkeer: het platteland is zo langzamerhand tot in zijn uithoeken ontsloten en de stedelijke automobilist heeft de kaart van ons land beter leren kennen.

Door al deze ontwikkelingen komen in tegenstelling tot vroeger zeer vele niet-plattelanders in de agrarische gebieden; in toenemende mate krijgt het platteland daarmee ook andere functies te vervullen naast de agrarische produktie. Dit weer-spiegelt zich in de denkbeelden over de ruimtelijke ontwikkeling van het platteland: de zorg voor de agrarische produktie alléén maakt plaats voor een pluriform ontwikkelingsbeleid voor het platteland. Naast de landbouw komen daarbij ook tal van andere aspecten tot hun recht, variërend van verkeersontsluiting en verbetering van de sociaal-culturele voorzieningen voor de plattelandsbevolking zelf, tot voorzieningen voor de recreatie, de natuurbescherming en de landschapsverzorging voor – overwegend nog – de stedelijke bevolking. Zo worden stad en platteland geografisch beschouwd steeds minder gescheiden compartimenten en steeds meer de samenstellende delen van één geheel. Bij de vormgeving van stad en land zijn in het moderne levenspatroon stedeling en plattelander beiden belanghebbende geworden.

In de volgende paragrafen van dit hoofdstuk komen eerst achtereenvolgens de land- en tuinbouw, de recreatie, de natuurbescherming, de voorziening in militaire terreinen en de bewoning elk afzonderlijk aan de orde. De laatste paragraaf vat al deze aspecten van het grondgebruik samen en geeft, mede op grond van de ontwikkeling van de stedelijke gebieden (vgl. hoofdstuk IV) en van het karakter van het huidige landschap, een mogelijk beeld van toekomstig landelijk Nederland.

2. De agrarische gebieden

De verbreding van de functies van het platteland raakt vrijwel altijd de landbouw: de agrarische grond beslaat 96 % van de landelijke gebieden (2 256 000 van de 2 344 500 ha). De ontwikkelingen binnen de agrarische bedrijfstak zijn daarom voor de ontwikkelingen van het platteland van zeer groot belang.

De landbouw verkeert thans in een periode van structurele wijzigingen en aanpassingen. De snelle technische en economische ontwikkeling noopt tot voortdurende wijziging van het produktieproces. De economische, technische en sociale voorwaarden voor de produktie, verwerking en afzet van de produkten dienen telkens opnieuw op elkaar te worden afgestemd. De ontwikkeling van de EEG zal voor belangrijke sectoren van de landbouw een geheel gewijzigde situatie met zich brengen.

Door al deze factoren zien de agrarische ondernemers zich in toenemende mate

Inleiding

voor vragen gesteld, waarop het juiste antwoord niet zonder meer te geven is. De ondernemer met zijn gezin staat centraal en hij zal primair onder eigen verantwoordelijkheid telkens opnieuw individueel initiatieven moeten ontplooien en activiteiten moeten ondernemen voor deze aanpassing. Deze aanpassingen in de individuele sfeer liggen – voornamelijk als gevolg van de voortdurende groei van de arbeidsproductiviteit – in een sterke vermindering van het aantal productieve arbeidskrachten dat werkzaam is in de landbouw, in vergroting van de omvang van structureel gezonde bedrijven (door vergroting van de oppervlakte of door verdere overgang naar meer intensieve produktievormen, al dan niet via samenwerking) of in beëindiging van het bedrijf. Een standaardoplossing is daarbij niet aan te geven; iedere ondernemer zal voor zichzelf moeten beslissen wat in zijn speciale geval het beste is voor zijn bedrijf en zijn gezin.

De overheid beoogt de voorwaarden te scheppen voor een gezonde ontwikkeling en aanpassing, ter versterking van de positie van de Nederlandse landbouw en ter verbetering van de levensomstandigheden van de agrarische bevolking.

Structuurbeleid Het landbouwstructuurbeleid heeft in dit verband een hoge prioriteit. Dit structuurbeleid beoogt invloed uit te oefenen op die factoren, die de ontwikkeling en aanpassing op langere termijn gunstig beïnvloeden en stimuleren, waardoor voor de agrarische bevolking de mogelijkheid van een – ook in relatie tot andere bedrijfstakken – redelijk inkomen wordt geschapen.

Een van de belangrijkste instrumenten daarbij is de ruilverkaveling; de inmiddels reeds verhoogde activiteit op dit terrein zal met kracht worden voortgezet. In de loop der jaren is de ruilverkaveling geëvolueerd van een eenvoudige ruiling van gronden tot de verwezenlijking van veelzijdige projecten, die de infrastructuur van het platteland ingrijpend verbeteren. Jaarlijks wordt voor 50 000-55 000 ha tot ruilverkaveling besloten.

Een tweede instrument is het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw. Dit fonds beschikt over belangrijke middelen, enerzijds om bestaande, op zichzelf levensvatbare bedrijven structureel te versterken door het stimuleren van verantwoorde investeringen, anderzijds om de beëindiging van bedrijven te bevorderen door het daarvoor toekennen van een vergoeding. De bij beëindiging vrijkomende gronden moeten worden toegevoegd aan bestaande landbouwbedrijven die uitbreiding behoeven, dan wel voor andere doeleinden worden bestemd.

Daarnaast bevorderen onderwijs, onderzoek en voorlichting de structurele aanpassing.

Voorts ondersteunen de Stichting Beheer Landbouwgronden en de Stichting Borgstellingsfonds voor de Landbouw het agrarisch structuurbeleid, resp. door de begeleiding van grondoverdrachten en door de overbrugging van financieringsvraagstukken.

In het voorgaande werd reeds onderstreept, dat de agrarische ondernemer in het licht van de economische en technische ontwikkelingen en tendenties zijn bedrijf steeds zal moeten blijven aanpassen. Belemmeringen, waardoor deze aanpassingen onvoldoende tot stand kunnen komen, zullen uiteindelijk verwaarlozing en verpaupering tot gevolg hebben, tenzij compenserende maatregelen worden genomen, om ook bij het uitoefenen van landbouw op niet-economische basis een redelijk inkomensniveau te verzekeren.

Van de landbouw uit gezien, is het daarom gewenst zo min mogelijk beperkingen op te leggen aan de inrichting van die delen van het landelijk gebied, waar de agrarische produktie blijvend plaatsvindt.

In het voorgaande is geen enkele geografische differentiatie gemaakt. Zoals zal blijken uit par. 7 wordt het toekomstige landschap echter in sterke mate beheerst door de wisselende relaties tussen de landbouw en de stedelijke ontwikkelingen. Deze relaties zijn in sommige delen van het land direct (de landbouw in de omgeving van de steden), in andere meer indirect (de landbouw en de recreatie, de natuur en het landschap). Van deze wisselende relatie uit resulteert, zoals par. 7 zal laten zien, telkens een andere synthese van belangen.

3. De recreatiegebieden

In het voorjaar van 1964 heeft de Regering een aantal beslissingen genomen over de openluchtrecreatie in het kader van de nationale ruimtelijke ordening. Daartoe behoorde in de eerste plaats de aanvaarding van de 'Structuurschets voor de ruimtelijke ontwikkeling van de openluchtrecreatie in Nederland'¹ als algemene achtergrond voor het te voeren beleid. Voor de praktijk van de beleidsvorming betekent dit, dat de structuurschets mede betrokken wordt bij de beslissingen van de Rijksoverheid inzake de openluchtrecreatie en het toerisme en met name ook bij de daarvoor uit te brengen adviezen van de Rijksplanologische Commissie en de Interdepartementale Commissie voor de Openluchtrecreatie en het Toerisme (INCORET).

Structuurschets
1964

Aan de structuurschets ligt als leidende gedachte ten grondslag, dat het beleid ten aanzien van de ontwikkeling van de recreatiegebieden gericht moet zijn op:

- a. bevordering van een zo groot mogelijke diversiteit van recreatieve mogelijkheden;
- b. een zo doelmatig mogelijk gebruik van de bestaande recreatieruimten;
- c. het ontwikkelen van goed gesitueerde en ingerichte nieuwe recreatieruimten en recreatieve accommodatie van verschillende aard.

Daar de recreatieruimte – bestaand en te ontwikkelen – in ons land nu eenmaal beperkt is, zal een goede functieverdeling tussen de ruimten nodig zijn om een doelmatig gespreid gebruik te waarborgen. Daarbij zal men zich er echter voor moeten wachten, de ontwikkeling al te zeer in een bepaalde richting te sturen. Juist ten aanzien van de recreatie is de vrijheid van persoonlijke keuze een essentieel goed. Het streven naar verscheidenheid van recreatieve mogelijkheden komt hieraan tegemoet.

Het kardinale punt in de ruimtelijke problematiek van de openluchtrecreatie is gelegen bij de voorzieningen voor de dagrecreatie. Het voornaamste knelpunt op dit gebied vormen dan weer de voorzieningen op korte afstand van de grote steden. De bij deze grote steden gelegen recreatiestroken – de Hollandse duinkust, de Utrechtse Heuvelrug, de Hollands-Utrechtse plassen, de Zuidelijke Veluwezoom, Noord-Drenthe, delen van Twente en de Meierij bv. – moeten daarom primair worden ontwikkeld voor de dagrecreatie.

Voor bepaalde grote steden of stedelijke agglomeraties zijn echter de bestaande

¹ Afgebeeld in het Jaarverslag 1964 Rijksdienst voor het Nationale Plan, blz. 87.

recreatiestreken onvoldoende of te ver weg gelegen, om aan de grote behoefte aan voorzieningen voor de dagrecreatie te voldoen. Hierin zal slechts kunnen worden voorzien door de aanleg van nieuwe zgn. 'elementen van formaat' voor de dagrecreatie. Dergelijke elementen zijn voor de naaste toekomst geprojecteerd bij Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen en Leeuwarden.

Enige landelijke streken in de nabijheid van de grote steden, die geen grote recreatiegebieden omvatten maar wel landschapsschoon, kunnen ten slotte door landschappelijke verzorging en incidentele voorzieningen mede dienstbaar gemaakt worden aan de dagrecreatie. Zulke gebieden zijn o.m. Waterland met de Noordhollandse droogmakerijen (Beemster, Purmer enz.) en de Zuidhollandse Waarden (o.a. de Alblasserwaard).

Behalve gebieden voor dagrecreatie geeft de structuurschets ook een aantal streken aan, waar het accent meer moet liggen op de weekend- en vakantierecreatie. Dergelijke gebieden zijn o.m. de Veluwe, Drenthe, de Kempen, de Friese meren, de Waddeneilanden en grote delen van Limburg. Ten slotte zullen in een aantal delen van ons land dag- en weekend- en vakantierecreatie naast elkaar tot verdere ontwikkeling moeten komen; deze streken zijn o.m. de kust van de beide Hollanden, de randmeren van de IJsselmeerpolders en de zich vormende meren in het Delta-gebied.

Nieuwe structuurschets tot omstreeks 2000

De hier naar inhoud kort aangeduide structuurschets is in het licht van het in hoofdstuk IV gegeven beeld van het toekomstig stedelijk Nederland nader bezien. De belangrijkste conclusie daarvan is, dat in het perspectief van de toestand omstreeks 2000 een nog sterker accent gelegd moet worden op de voorzieningen voor de dagrecreatie. In feite zullen de grote recreatiegebieden Duinkust, Veluwe, Kempen, Hollandse meren, Randmeren en Deltameren alle tevens een belangrijke functie voor de dagrecreatie moeten gaan vervullen. Voor grote delen van de Friese meren en het Drents plateau geldt dit nu nog in mindere mate, zodat daar vooralsnog meer accent op de verblijfsaccommodatie kan liggen. Overigens zal ook in de andere grote recreatiegebieden de verblijfsrecreatie, zij het in bescheiden mate, mogelijk moeten blijven.

Met inachtneming van deze verschuivingen toont afb. 25 de nieuwe structuurschets voor de ruimtelijke ontwikkeling van de openluchtrecreatie. Daarin is ook met de sedert 1964 ingekomen meningsuitingen van de provinciale besturen rekening gehouden. Vergeleken met de structuurschets van 1964 – die gericht was op een periode tot 1980 – zijn de grenzen van de gebieden nauwelijks veranderd; de belangrijkste verschuiving ligt, als gezegd, in de uitbreiding van de signatuur voor de dagrecreatie. Voor de algemene achtergrond van de kaart kan daarom ook worden verwezen naar hetgeen hiervóór over de structuurschets 1964 is opgemerkt.

Toegankelijkheid en ontsluiting

Een goed gebruik van de nu eenmaal beperkte recreatierruimte noopt tot een zo hoog mogelijke opvoering van het 'ruimterendement'. Deze dient enerzijds verkregen te worden door het reeds ter sprake gekomen streven naar differentiatie van de recreatieve mogelijkheden, in dit geval speciaal van een onderscheid tussen gebieden voor druk bezoek en rustiger gebieden. Daarnaast zullen vooral bij de



- ☆☆ elementen van formaat voor dagrecreatie
(de volle sterren waren reeds opgenomen in de eerste structuurscheets)

streken primair te ontwikkelen voor de dagrecreatie ter
voorziening in:

-  de regionale behoefte
-  de bovenregionale behoefte
-  door landschappelijke verzorging en incidentele voorzieningen mede dienstbaar te maken aan de recreatie

wateren en oevers voor zover mogelijk door voorzieningen en landschappelijke verzorging mede dienstbaar te maken aan de recreatie

streken primair te ontwikkelen voor de weekend- en vakantierecreatie

- met het accent op de stimulering van vestiging van nieuwe voorzieningen
- met het accent op sanering en/of uitbreiding van bestaande concentraties
- door ontwikkeling naar mogelijkheden (mede met behulp van landschappelijke verzorging)
- door landschappelijke verzorging en incidentele voorzieningen mede dienstbaar te maken aan de woefende- en vakantierекреatie

evenzeel te betrekken bij
incidentele voorzieningen.

eerstbedoelde groep de toegankelijkheid en de ontsluiting dienen te worden vergroot. Dit is een punt dat zich steeds klemmender aandient.

Ten aanzien van de toegankelijkheid werken de nieuwe financiële bijdragen die het Rijk verleent aan eigenaren van landgoederen en bossen, mits deze voor het publiek worden opengesteld, al in de goede richting. Ook de aankopen van landgoederen en natuurterreinen door de overheid en natuurbeschermingsorganisaties leiden zeer vaak tot een verruiming van de openstelling. Ter vergroting van de toegankelijkheid is voorts vooral ook van belang, dat het publiek op eenvoudige wijze nabij de ingang toegangskaarten kan verkrijgen.

Op het punt van de ontsluiting zal in het hoofdstuk Verkeer en Vervoer nader worden ingegaan (vgl. blz. 142, 145); hier is echter van belang om er op te wijzen, dat zeer dikwijls in of onmiddellijk nabij de recreatiegebieden zelf een drastische uitbreiding van de parkeervoorzieningen nodig is.

Noordzeekust In het licht van de sterke bevolkingsconcentratie in het Westen en van het toenemende Europese recreatieverkeer vraagt de Noordzeekust bijzondere aandacht. Tot voor kort concentreerde de belangstelling zich in hoofdzaak op het gedeelte tussen Den Helder en Hoek van Holland; thans zijn door het gereedkomen van dammen en bruggen in het Deltagebied ook de kusten van de Zuidhollandse en Zeeuwse eilanden hierbij betrokken. Voorts heeft de belangstelling zich de laatste jaren ook sterk op de Waddeneilanden gericht.

Betere ontsluiting van de reeds opengelegde, alsook nieuwe ontsluiting van thans nog moeilijk bereikbare kustgedeelten zijn urgent. Deze ontsluiting zal zowel gericht moeten zijn op de verbetering en aanleg van autowegen en parkeerterreinen als op een doeltreffend gebruik van de railverbindingen naar de kust. Voor wat betreft de wegontsluiting verdient het systeem van een plaatselijke verbinding, dicht achter de kust, tussen twee toegangswegen¹ de voorkeur boven de aanleg van een doorlopende kustboulevard. Bij de ontsluiting zal in het algemeen aandacht moeten worden besteed aan de aantrekkelijkheid van de thans bestaande diversiteit van de verschillende badplaatsen en strandgedeelten, aan de belangen van zeewering en waterwinning en aan de grote landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarde van sommige duingebieden.

4. De natuurgebieden

Veiligstelling landschappen In hoofdstuk III is de zorg voor het behoud van de natuur en de natuurlijke hulpbronnen reeds geplaatst in het geheel van de zorg voor het milieu. Voorts is daar geconstateerd, dat het streven van de natuurbescherming er o.m. op is gericht, van een zo groot mogelijk aantal typen natuurgebied specifieke voorbeelden te behouden. Afb. 26 geeft een inventarisatie van de belangrijkste natuurlijke milieus in ons land; daarbij is onderscheid gemaakt tussen de homogene, instabiele gebieden met scherpe grenzen (1 t/m 3) en de gedifferentieerde stabiele gebieden met vage grenzen (4 t/m 7). Bij de natuurbescherming bestaat thans allereerst belangstelling voor de volgende min of meer natuurlijke landschappen:

1. *Kwelders en schorren en aanliggende jonge duinen.* Dit zijn vaak sterk 'levende'

¹ Rijksdienst voor het Nationale Plan. Recreatie ruimten in Nederland. 's-Gravenhage 1963, blz. 164.

landschappen met een grote differentiatie. Voor tal van vogelsoorten vormen zij een ideale combinatie van voedsel- en broedgebied. Vele van deze landschappen zijn van internationale vermaardheid. De Wadden staan hierbij voorop. Enkele zeer belangrijke voorbeelden van dit biotoop zijn voorts: de Boschplaat op Terschelling, de Slufter op Texel, de Kwade Hoek op Goeree, de Inlagen op Schouwen, de Geïnundeerde Zwarte Polder en het Zwin in West Zeeuws-Vlaanderen.

2. *Laagveenmoerassen en plassen.* Hierin neemt ons land in West-Europa een zeer bijzondere plaats in. Daar deze landschappen niet alleen floristisch maar ook faunistisch van zeer groot belang zijn als broedareaal van zeldzame vogelsoorten, is een vrij grote omvang gewenst voor het garanderen van voldoende rust. Het gebied van Zuidoost-Friesland en Noordwest-Overijssel is één van de gaafste voorbeelden van dit landschapstype. Belangrijke milieu-omstandigheden zijn de waterzuiverheid, de voedselrijkdom en het (zeer lage) zoutgehalte van het water.

3. *Hoogvenen.* Ons land bezit nog slechts enkele levende hoogvenen. Voor deze landschappen is een flinke uitgestrektheid een bestaansvoorwaarde. Voorbeelden zijn de hoogvenen bij Klazienaveen en in de Peel.

4. *Duinen.* Hierbij moet zeer in het bijzonder gedacht worden aan de weinige nog aanwezige vochtige duinen, zoals de Voornse duinen, de duinen om het Zwanenwater en enkele duingedeelten op Terschelling.

5. *Zandverstuivingen.* Deze bevatten wetenschappelijk zeer interessante pioniervegetaties in een kalkarm milieu en zijn het biotoop van enige zeldzame diersoorten (insecten, vogels). Voorbeelden zijn het Aekingerzand, het Balingen- en Mantingerzand, het Hulshorsterzand, het Kootwijkerzand en de Loonse en Drunense duinen.

6. *Loofbossen op de voedselrijke gronden.* Naast de zeer bijzondere hellingbossen in Zuid-Limburg, moeten hier genoemd worden de boskernen van Drenthe, Twente, de Achterhoek, de Veluwe, de Veluwezoom en de Brabantse lage gronden alsmede verschillende binnenduindrondbossen. In dit verband verdienen ook bepaalde grienden, struwelen en bosrandvegetaties de aandacht vanwege hun grote soortenrijkdom en differentiatie als gevolg van ligging, helling, microklimaat, e.d.

7. *Vennen.* Dit is een zeer gevoelig landschapstype. Ons land bergt slechts weinig voorbeelden meer; naast de concentratie in Noord-Brabant liggen er o.a. nog enige in Twente.

Behalve deze min of meer natuurlijke landschappen vraagt een aantal halfnatuurlijke landschappen evenzeer de aandacht. Zeldzame vormen daarvan zijn de boezemlanden in Friesland, de blauwgraslanden, de groengronden langs de Drentse beken, de bronnen en beken van Drenthe, Twente, Veluwe, Achterhoek, Noord-Brabant en Zuid-Limburg, de vochtige en droge heidevelden, de afgesneden rivierarmen, doorbraakkolken en rivierduinen langs Waal, Lek, Maas en IJssel, de hakhoutbossen en de kalkrijke akkers van Zuid-Limburg.

Ten slotte moeten in dit verband ook de broedgebieden van weidevogels en de voedselgebieden op de trekroutes van het waterwild worden genoemd. In het kader van een internationaal gecoördineerde inventarisatie van te beschermen gebieden hebben deze terreinen zelfs de hoogste kwalificatie gekregen. Voorbeelden



Bron: Rijksinstituut voor Veldbiologisch Onderzoek
ten behoeve van Natuurbehoud (RIVON) te Zeist.

Verklaring bij afb. 26.

A. Landschappen met geleidelijke overgangen of milieugradiënten



smalle zones waar zich geleidelijke overgangen bevinden tussen landschappen met onderling sterk verschillende levensomstandigheden

Voorbeelden hiervan zijn de contactstroken tussen zout-water- en zoet-watervmilieus, tussen relatief droge en relatief vochtige gebieden, tussen landschappen met voedselarme en niet-voedselrijke bodems en de hellingen van hooggelegen terreinen.

In of direct bij deze overgangsgordels vindt men een grote schakering in milieutypen binnen klein bestek en, in samenhang daarmee, een grote rijkdom aan soorten van planten en dieren.

Hiertoe behoren o.a. nagenoeg alle zeldzame, d.w.z. in slechts weinig exemplaren aanwezige, plantensoorten uit ons land. Verder bevinden zich hier die streken waar in Nederland natuurlijke bosrandstruwelen tot ontwikkeling kunnen komen.

Kenmerkend is voorts het 'conservatieve' karakter van het milieu in deze overgangszone. Dit verzekert het voortbestaan van de betreffende soorten ter plaatse, mits geen door de moderne cultuurtechniek e.d. veroorzaakte veranderingen het overgangsmilieu volledig verstoren.



de benedenloop van onze grote rivieren waar, behalve gradiënten van zout naar zoet water in het westen, ook overgangen worden aangetroffen met een afnemende invloed van de eb- en vloedbeweging in oostelijke richting



gebieden in het westen van Nederland van kleiner formaat waarbinnen zich relatief veel overgangsstroken tussen zout en zoet milieu bevinden



delen van ons land waar de rijkdom aan bijzondere plantensoorten eertijds zeer groot was en ten dele nog is. Het hoogtepunt hierbij werd gevormd door het landschap tussen Eindhoven en Weert

B. Landschappen zonder of met zeer abrupte overgangen in het milieu

Hiertoe behoren de gebieden waar enerzijds over grote oppervlakten nagenoeg dezelfde levensomstandigheden heersen en anderzijds onderling sterk verschillende milieutypen elkaar zonder een reeks van tussentoestanden raken.

Kenmerkend is het meer dynamische of progressieve karakter van het milieu. Dit schept een element van onzekerheid en verrassing dat, biologisch gezien, zowel verrijkend als verarmend kan uitvallen.

In tegenstelling tot de onder categorie A vallende gebieden herbergen deze landschappen relatief weinig soorten planten en dieren. De organismen die er leven komen evenwel in grote aantallen of in kolonies voor.



belangrijkste landschappen van dit type

de gehele Waddenzee, incl. de aangrenzende kuststroken en het complex Oosterschelde-Grevevelingen-Haringvliet-Biesbosch, incl. de aangrenzende kustgebieden



de belangrijkste ganzen- en waterwildgebieden buiten de hierboven genoemde landschappen



de belangrijkste weidevogelgebieden



de gebieden waar nog uitgestrekte heidevelden, hoogveenrestanten, stuifzanden en eenvormige boscomplexen voorkomen, o.a. van belang voor roofvogels, wulpen, korhoenders en kraanvogels

van deze gebieden zijn, naast de reeds vermelde Wadden, de drassige graslanden in Friesland, Overijssel, Gelderland, Noord-Holland, Zeeland en Noord-Brabant.

Natuurbescherming en recreatie De natuurbescherming beoogt evenwel niet alleen het behoud van natuurwetenschappelijk belangrijke terreinen. In de loop van de jaren zijn reeds vele gebieden veilig gesteld, waarvan de waarde vooral ligt in de mogelijkheden die zij bieden voor de recreatie of in hun landschapsschoon. Van tal van de in de vorige paragraaf genoemde recreatiegebieden hebben de Staat en de natuurbeschermingsorganisaties delen behouden, vóór de recreatie in de open lucht de grote publieke aandacht kreeg. Nu die aandacht er wel is, zal de natuurbescherming ook uit dien hoofde een versterkte activiteit moeten ontplooiën. Deze zal zich in dit stadium vooral op veiligstelling door aankoop moeten richten. Voorts is ook bij de natuurgebieden in het algemeen de verzekering van een gemakkelijke toegankelijkheid van groot belang.

5. De militaire terreinen

De groeiende behoefte aan ruimte, die zich in tal van sectoren van het maatschappelijk leven doet voelen, geldt ook voor de strijdkrachten. In het kader van de ruimtelijke ordening vragen in het bijzonder de oefenterreinen, de schietterreinen en de vliegvelden om beschouwing. Daarnaast vergt een aantal over het gehele land verspreid liggende installaties – die zelf slechts een geringe oppervlakte in beslag nemen – voor hun onbelemmerd functioneren zgn. obstakel- of storingsvrije zones.

Oefenterreinen De behoefte aan oefenterreinen wordt voor een belangrijk gedeelte bepaald door de opleiding met gepantserde voertuigen. Naast de zgn. eenheids-oefenterreinen voor kleine eenheden van ca 250 ha (de EOT'n), zijn voor compagnies- of eskadrons-oefeningen terreinen nodig van minimaal 1 000 ha en voor bataljonsoefeningen terreinen van ca 3 000 ha. Bovendien moeten voor tactische oefeningen in groter verband (brigade en divisie) combinaties van terreinen van 1 000 tot 3 000 ha elk beschikbaar zijn, onderling verbonden door goede verbindingswegen.

De bestaande oefenterreinen zijn hiervoor te klein en kunnen in de meeste gevallen onvoldoende gebruikt worden voor het rijden met rupsvoertuigen. De proefnemingen op particuliere gronden hebben tot de conclusie geleid, dat het huren van deze gronden slechts een aanvullende mogelijkheid kan vormen. De enige mogelijkheid voor een definitieve oplossing is daarom gelegen in de verwerving van nieuwe militaire terreinen.

De oefeningen te velde kunnen beperkt worden door de toepassing van oefenmethoden met gering ruimtegebruik. De technische ontwikkelingen op dit gebied worden nauwkeurig gevolgd.

Wanneer rekening wordt gehouden met de mogelijkheden, die deze laatste oefenmethoden bieden, alsmede met de noodzaak om de beschikbare terreinen maximaal te gebruiken, zijn voor de compagnies-, eskadrons- en bataljonsoefeningen vier regionale terreinen nodig van ca 3 000 ha elk. Zouden deze terreinen niet alle vier beschikbaar kunnen komen, dan zullen voor het ontbrekende meerdere ter-

reinen van 1000 ha moeten worden verkregen. Voor de situering van de terreinen wordt niet gedacht aan heideterreinen, maar aan minder geschikte landbouwgronden. Door een speciale bewerking kan ernaar worden gestreefd deze terreinen tevens dienstbaar te maken aan de recreatie. Indien bestaande recreatieterreinen in gebruik genomen worden, zal zoveel mogelijk compensatie worden geboden, hetzij door het scheppen van nieuwe recreatiegebieden, hetzij door het vrijgeven van recreatiegronden elders.

Voor de oefeningen met kleine gemechaniseerde eenheden is de behoefte in 1961 bepaald op 15 EOT'n. Worden de vier regionale oefenterreinen verkregen, dan zal met 11 EOT'n volstaan kunnen worden. Deze staan thans vrijwel alle ter beschikking. Terreinen voor tactische oefeningen op brigade- en divisieniveau zullen in Nederland niet beschikbaar kunnen komen. Voor deze oefencategorie zal de nodige ruimte in het buitenland moeten worden gevonden.

Hierboven is uitsluitend sprake geweest van oefeningen met rupsvoertuigen. Voor de oefeningen van troepen te voet zullen de meeste thans daarvoor gebruikte terreinen beschikbaar moeten blijven; een aanzienlijke wijziging in het aantal en de omvang van deze oefeningen is niet te verwachten.

Er zal naar worden gestreefd de terreinen, die thans reeds in gebruik zijn, hetzij voor gemechaniseerde eenheden, hetzij voor troepen te voet, verder in te richten voor recreatief gebruik.

De individuele schietopleiding met handvuurwapens vindt plaats op schietbanen tot 200 m. Door de bouw van zgn. 'veilige' schermenbanen kunnen de onveilige zones geleidelijk worden vrijgegeven voor grotendeels andere dan defensiebelangen. Op deze wijze zal in totaal ca 3 000 ha kunnen vrijkomen.

Schietterreinen

Voor de schietopleiding met bedieningswapens en de collectieve gevechtsschietopleiding met handvuurwapens blijven schietkampen met grote onveilige zones nodig. In verband hiermee kunnen tankschietoefeningen slechts plaatsvinden in het cavalerieschietkamp op Vlieland en oefeningen met de mitrailleur .50, gevuld vanaf het voertuig, slechts in het Lauwerszeegebied. Het artillerieschietkamp bij Oldebroek en het luchtdoelartillerieschietkamp bij Den Helder moeten om dezelfde reden gehandhaafd worden. Voor zover het oefenen met geschut niet in het kamp bij Oldebroek kan plaatsvinden zal dit, zo lang geen andere mogelijkheid daartoe wordt gevonden, moeten blijven geschieden op de Waddeneilanden. Dit geldt eveneens voor het schieten met boordwapens en het oefenen met bommenwerpers door de luchtmacht.

Bij een en ander is ervan uitgegaan, dat ook voor schietoefeningen waar mogelijk gebruik zal worden gemaakt van methoden met gering ruimtegebruik, zoals de schietbioscoop, oefenmunitie in allerlei soorten, insteeklopen e.d.. Verder zijn de berekeningen, die leidden tot een behoefte van vier regionale oefenterreinen, erop gebaseerd, dat deze terreinen tevens als schietterrein moeten dienen.

Hoewel uitbreiding van de militaire vliegvelden niet in de verwachting ligt, behoort vermindering van het aantal velden voor de eerstvolgende jaren nog niet tot de waarschijnlijkheden. Wellicht zou verplaatsing van enkele vliegvelden uit mili-

Militaire vliegvelden

tair oogpunt kunnen worden overwogen, maar men dient er zich wel bewust van te zijn dat dit – nog afgezien van het terreingebruik – in ieder geval zeer hoge kosten met zich zou meebrengen.

De aanwezigheid van een militair vliegveld heeft verschillende consequenties voor de omgeving. Enerzijds zullen geen ontwikkelingen toegelaten kunnen worden, die het gebruik van het veld en van de daarbij behorende installaties zouden beperken of belemmeren. Anderzijds is er de toenemende geluidhinder. Op dit laatste aspect is ingegaan in par. 5 van hoofdstuk III.

In de toekomst zal mogelijk ook in Nederland een gedeeltelijke omschakeling van vliegtuigen naar geleide of ballistische wapens plaatsvinden. Het is evenwel niet te voorzien wanneer en in welke mate dit zal geschieden.

Militaire installaties Radiozend- en ontvangstations, navigatiehulpmiddelen, radarstations en dergelijke installaties, waarvan een onbelemmerd functioneren ten dienste van de defensie verzekerd dient te zijn, nemen slechts een geringe terreinoppervlakte in beslag, maar stellen bijzondere eisen aan de omringende ruimte. Het is van groot belang, dat bij bestemmingsplan de bouw van objecten, die de werking van deze installaties zouden beperken of verstoren, wordt geweerd.

Een belangrijke uitbreiding van het aantal installaties ligt niet in de verwachting. Het is mogelijk, dat de technische ontwikkeling vervanging van de aanwezige installaties door andere met zich zal brengen of zal leiden tot wijziging van de aan de omgeving te stellen eisen. Voor zover hierdoor een verlichting is te bereiken, zullen de mogelijkheden daarvoor in het oog gehouden worden.

6. De bewoning

Kernen In hoofdstuk IV is er al de aandacht op gevestigd, dat op kaart III uitsluitend ruimtelijke eenheden met meer dan 5 000 inwoners staan afgebeeld. Dat betekent, dat in de niet met blokjes aangeduide gebieden van de kaart nog rond 2 400 woonkernen liggen, in omvang variërend van een klein gehucht tot een flink dorp. Volgens de aan de kaart ten grondslag liggende veronderstelling wonen hier rond 2000 ongeveer 2 mln Nederlanders.

Op het ogenblik telt Nederland ongeveer 3 500 kernen met minder dan 5 000 inwoners. Een aanzienlijk aantal daarvan groeit volgens de gedachten boven de 5 000 inwoners uit en verschijnt op de kaart; een nog groter aantal wordt opgenomen in de zich vormende grotere stedelijke eenheden (stadsgewesten). Zo resteert ten slotte het genoemde aantal van rond 2 400 kernen, waarmee men het landelijke gebied van kaart III 'doorspikkeld' moet denken.

Ook in deze kernen is in het demografisch model, dat voor het maken van de kaart is opgesteld, groei verondersteld. Deze groei ligt als algemeen gemiddelde in de grootte-orde van plm. 1 % per jaar, tegenover een gemiddelde voor alle kernen van 1,4 % per jaar. In deze verhouding weerspiegelt zich het in hoofdstuk IV gemotiveerde model voor de stedelijke ontwikkeling van ons land. Overigens betekenen deze groeipercentages geen wijziging van de huidige algemene tendentie: de groeisnelheid van de kleine kernen buiten de directe invloedssfeer van de steden

ligt thans gemiddeld eveneens in de orde van 1 %. De kwijnende dorpen (vgl. blz. 96) blijven daar beneden. In het licht van de wens, grotere mogelijkheden voor gevarieerde woonmilieus te scheppen binnen de stedelijke gebieden (vgl. blz. 94 en 95), lijkt de aangenomen groeisnelheid voor de kleinere kernen daarom voor de toekomst zeker aanvaardbaar.

Bij de voor ogen staande ontwikkeling blijven dus ook voor de plattelandsgemeenten verantwoorde groeimogelijkheden aanwezig. Voor vele centrumdorpen van deze gemeenten zullen de groeimogelijkheden vermoedelijk nog boven de genoemde 1 % uitgaan en het landelijke gemiddelde gaan benaderen. De praktijk in verscheidene plattelandsgebieden gaat nu al in de richting van een extra stimulering van de hoofdkernen en een langzame afronding van de groei in de kleinste kernen. Een van de belangrijkste motieven voor dit beleid is in den regel het streven, om althans in een aantal kernen een behoorlijk niveau van voorzieningen ter voldoening aan de dagelijkse behoeften te kunnen bereiken. Daarvoor is soms concentratie nodig. Algemene normen zijn echter niet te geven: afhankelijk van de plaatselijke en regionale situatie moeten hier beslissingen worden genomen. Daarbij dient een van de belangrijkste overwegingen te zijn, dat de plattelandsbevolking op niet te grote afstand en niet te zeer gespreid de voorzieningen – ook van hygiënische en sociaal-culturele aard – moet kunnen vinden die voor de ontwikkeling van een goed leefklimaat nodig is. Dit aspect vraagt in toenemende mate de aandacht, nu de behoefte aan deze voorzieningen snel stijgt.

De verspreide bebouwing, buiten het verband van dorp of gehucht gelegen, huisvestte in 1960 rond 1 mln bewoners. Aangenomen mag worden, dat dit in belangrijke mate mensen betreft, die met de landbouw verbonden zijn en die in de onmiddellijke nabijheid van hun grond wonen. De demografische veronderstelling voor kaart III gaat ervan uit, dat de verspreide bewoning evenredig aan de landelijke bevolkingsgroei zal toenemen. Hierbij is het belang van de agrarische bedrijfsvoering een zwaarwegende factor.

Verspreide
bebouwing

Met de woningbouw in het buitengebied zijn intussen ook andere belangen gemoeid, o.m. de bescherming van uit een oogpunt van natuur en landschap waardevolle gebieden. Deze belangen nopen tot een zorgvuldig beleid ten aanzien van de situering van de verspreide bebouwing en dikwijls tot het – bij bestemmingsplan – weren van nieuwe bebouwing, als deze niet bestemd is ten behoeve van hen, die aan de daarbij betrokken grond gebonden zijn.

De opkomende vraag naar een verblijfsgelegenheid buiten de vaste woonplaats voor de weekenden of vakanties laat zich al ter dege merken. Een raming van de potentiële omvang van het verschijnsel is moeilijk te geven. Er zijn geen aanwijzingen, dat deze behoefte samenhangt met gebreken aan het stedelijk woonmilieu. Het valt dus niet zonder meer te verwachten, dat verbetering van het leefklimaat in de steden een remmende invloed op de vraag naar additionele verblijfsmogelijkheden zal hebben.

Verblijfsgelegen-
heid buiten de
vaste woonplaats

In verschillende opzichten kan het streven van de stadsbewoner naar een vast verblijfspunt buiten de stedelijke woonsfeer met instemming benaderd worden.

Met name uit een oogpunt van geestelijke volksgezondheid is het toe te juichen, dat velen de gelegenheid hebben regelmatig de plaats, waar zij de invloed van het stadsleven ondergaan, te verwisselen voor het 'buitenleven'. Daarnaast kan deze tendentie stimulerende invloeden uitoefenen op de welvaart van het landelijke gebied; bij een goede aanpassing van de van elders komende bewoners en de ter plaatse al aanwezige bevolking kan zij ook leiden tot een verrijking van het sociale leefmilieu.

Vrijkomende boerderijen, landarbeidershuizen en in sommige gevallen vrijkomende huizen in kwijnende dorpen kunnen in beperkte mate aan de behoefte van een individuele tweede woning tegemoet komen. Soms zal dit kunnen bijdragen tot revalidatie van oude dorpskernen. Intussen is het evident, dat in ons dichtbevolkte land met relatief weinig natuur- en recreatiegebieden geen massale mogelijkheden aanwezig zijn voor individuele oplossingen. Dat geldt in het bijzonder voor de sterk verstedelijkte landsdelen, waar de ruimte beperkt is en de aantrekkelijke landschappen bovendien zoveel mogelijk gereserveerd zullen moeten worden voor de dagrecreatie. In het algemeen moet daarom gezocht worden naar een situering buiten de sterk verstedelijkte gebieden, en dan bij voorkeur niet in de vorm van individuele tweede woningen, maar in die van complexen zomerwoningen, die door velen gebruikt kunnen worden. Ten aanzien van de concrete plaatsing van deze complexen zijn de volgende uitgangspunten van belang:

- a. bij voorkeur dient aansluiting gezocht te worden aan bestaande kernen;
- b. bossen en andere natuurterreinen en oevers van zeearmen, meren en rivieren dienen van bebouwing gevrijwaard te blijven;
- c. nieuwe bebouwing dient door vormgeving en beplanting bij te dragen aan de landschappelijke waarde van de omgeving.

7. Het beeld van landelijk Nederland

Het landschap Het landschap van Nederland is in overwegende mate een door de mens gevormd cultuurlandschap. In de voortdurende wisselwerking tussen de mens die zijn woongebied vorm geeft en de mogelijkheden die de bodem hem biedt, is op een klein territoireen een rijke verscheidenheid van landschappen ontstaan. Die verscheidenheid omvat het open agrarische landschap van Zeeland, de beide Hollanden, het Rivierengebied, westelijk Utrecht, de IJsselmeerpolders, Friesland en Groningen; het coulissenlandschap van Noord-Brabant en Limburg, Gelderland, Overijssel en Drenthe en – ten dele binnen dat laatste – het boslandschap van Heuvelrug en Veluwe, stukken van Noord-Brabant en delen van Twente, Achterhoek en Drenthe. Dit gedifferentieerde patroon wordt nog aangevuld door zeer uiteenlopende (half-)natuurlijke landschappen, zoals de kwelders en schorren, de stranden en duinen, de heiden, zandverstuivingen en hoogvenen. Op kaartbijlage I zijn deze landschappen in de toestand van nu aangegeven. Zij vertonen alle een duidelijke samenhang met de bodem, zoals aanstonds blijkt uit een vergelijking van de landschapskaart met de vereenvoudigde bodemkaart (afb. 27).

De gestadige verandering, die in het verleden de vorming van ons landschap heeft gekenmerkt, heeft in de loop van deze eeuw een belangrijke versnelling ondergaan. Werkzame factoren waren daarbij o.m. de algemene verbreiding van het cultuur-



zeeklei
rivierklei
beekbezinkingsgronden

veen
zand
löss

water
hoogtelijnen

0 20 40 km

technische werk, de landaanwinningen in het IJsselmeer, de drastische uitbreiding van het weggennet en de uitvoering van het Deltaplan. Gaandeweg heeft het landschapsplan daarbij zijn plaats veroverd; de gedachte, dat dit een integrerend onderdeel dient te zijn van deze grote civiel- en cultuurtechnische werken, is thans gemeengoed.

Inmiddels tekent zich echter weer een nieuwe fase af: algemeen groeit het inzicht, dat landschapsverzorging en landschapsbouw ook los van de grote civiel- en cultuurtechnische werken noodzakelijk zijn. Een welvarende, mobiele bevolking in een overwegend stedelijke samenleving vraagt niet alleen om goed ingerichte stedelijke gebieden, maar ook om een goed verzorgd landschap, waarin zij o.m. haar gevarieerde recreatiemogelijkheden kan vinden.

Bij deze vormgeving van het landschap zullen de diverse aspecten die in de vorige paragrafen van dit hoofdstuk alle afzonderlijk aan de orde kwamen – landbouw, recreatie, natuurbescherming, defensie, bewoning – tot een synthese moeten worden gebracht. Daarbij zal aansluiting moeten worden gezocht aan de groei van de stedelijke gebieden (vgl. hoofdstuk IV) en – als altijd – aan de kwaliteiten en potenties die het bestaande landschap heeft.

Centrale open ruimte Een mogelijk beeld van het toekomstige landschap van Nederland is gegeven op kaartbijlage III, die in het vorige hoofdstuk al uitvoerig ter sprake kwam. Daar is er reeds op gewezen, dat het hoofdmotief van de kaart de afwisseling is tussen de stedelijke en landelijke gebieden.

In het verband van dit hoofdstuk moet dan allereerst herinnerd worden aan de beschouwing, die op blz. 88-89 al aan het weinig verstedelijkte gebied tussen de vier stedelijke zones – de 'centrale open ruimte' – is gewijd. Deze ruimte omvat het Middengebied van de Randstad, het westelijk Rivierengebied, de Peel en Midden-Limburg, alsmede het centrale Deltagebied met delen van West-Brabant en de Biesbosch. Voor de motivering van de gedachte, om de verstedelijking in dit gebied beperkt te houden, kan hier naar hoofdstuk IV worden verwezen.

De centrale open ruimte draagt overwegend een agrarisch karakter. Het is duidelijk, dat het gebied dit karakter alleen kan handhaven, als hier een sociaal-cultureel en economisch levenspeil kan worden bereikt, dat de concurrentie met de nabije stad kan doorstaan. Daarvoor is allereerst de krachtige ontwikkeling van enkele streekcentra nodig, zoals van Woerden, Tiel, Venray, Weert en Zierikzee. Op deze wijze blijft ook in het gebied zelf niet-agrarische werkgelegenheid aanwezig en kan men in korte tijd van overal in het gebied een centrum met een redelijk voorzieningspeil bereiken.

Het karakter van overwegend agrarische zone brengt verder met zich mee, dat de agrarische produktieomstandigheden hier zeer gunstig moeten zijn. Aan de verbetering daarvan wordt in verschillende delen van deze gebieden reeds intensief gewerkt. Een spectaculair voorbeeld daarvan is het werk ter verbetering van de zgn. komgronden in het Gelderse rivierengebied. Dit beleid zal zich ook moeten uitstrekken over die delen van de centrale open ruimte, die tot dusverre daarbij nog niet konden worden betrokken. De Regering heeft daarom besloten, aan de agrarische reconstructie van deze gebieden, o.m. in het kader van de ruilverkavelingen, bijzondere aandacht te schenken.

Bij de inrichting van dit gebied zullen voorts ook recreatieve voorzieningen moeten worden getroffen. De nabijheid van de stad vraagt o.a. een goede recreatieve ontsluiting en de aanleg van diverse voorzieningen, vooral aan de randen bij de steden. Enige 'elementen van formaat' (vgl. blz. 104) zijn hier geprojecteerd, zoals het recreatiegebied Spaarnwoude tussen Amsterdam en Haarlem. Een belangrijk aspect van de inrichting is voorts de verdere ontwikkeling van de Hollandse meren en de Deltameren als veelzijdige watersport- en oeverrecreatiegebieden. Voorts zullen ook de nodige incidentele voorzieningen voor de dagrecreatie tot ontwikkeling moeten komen, o.m. in aansluiting aan de rivieroeveren en aan de bos- en hoogveencomplexen van de Peel.

Ten slotte vraagt de conceptie van de 'centrale open ruimte' ook een krachtig lokaal bestuur; in hoofdstuk VII (blz. 191) zal op dit aspect nader worden ingegaan.

In het voorgaande stond de afwisseling tussen de stedelijke en landelijke gebieden op de voorgrond. Een volgende factor, die voor de differentiatie binnen de landelijke gebieden van grote betekenis is, is het karakter van het bestaande landschap. Zoals blijkt uit de kaart, zijn die delen van de landelijke gebieden die zich door hun aantrekkelijk landschap daartoe lenen en voorts van voldoende afmeting zijn, aangeduid als park- en watersportgebieden van nationale en regionale betekenis. De parkgebieden van nationale betekenis zijn de Duinkust, Veluwe met Graafschap, Drents plateau, Noordoost-Twente, Noordoost-Limburg, zuidelijk Zuid-Limburg en de Kempen. Als watersportgebieden van nationale betekenis zijn aangeduid de Friese meren, Randmeren, Hollandse meren en Deltameren. In de structuurschets voor de ruimtelijke ontwikkeling van de openluchtrecreatie (vgl. afb. 25) zijn deze gebieden alle opgenomen; ook op die schets vormen zij de grootste elementen. De tweede categorie zijn de park- en watersportgebieden van regionale betekenis. Voorbeelden daarvan zijn o.m. de Utrechtse Heuvelrug, de Zuidelijke Veluwezoom, de Meierij en Noordoost-Drenthe, resp. de Loosdrechtse plassen, Waterland, Biesbosch, Veerse Meer en de Wieden van Noordwest-Overijssel. Ten slotte zijn op kaart III als derde categorie ook de stadsgewest- en stadsparken aangegeven; tot deze categorie behoren o.a. de 11 meest urgente 'elementen van formaat' bij de grote steden van de Randstad en bij Groningen en Leeuwarden.

In de park- en watersportgebieden van nationale en regionale betekenis is het aantrekkelijke natuurschoon al in ruime mate aanwezig en komt het vooral aan op de verdere ontwikkeling van de recreatievoorzieningen. Daartoe behoort o.a. de aanleg van diverse infrastructuurwerken (ontsluiting, parkeerterreinen, jachthavens enz.), vestiging van nieuwe voorzieningen, aankoop van waardevolle terreinen, zorgvuldig (planologisch) beheer, enz. Een gecoördineerd recreatief beleid voor het gehele gebied is in zulke gevallen vaak nodig; een goed voorbeeld in dit opzicht is de Recreatiegemeenschap Noord- en Midden-Veluwe, waarin de meeste Veluwegemeenten zich verenigd hebben. Uiteraard zijn echter ook andere bestuurlijke oplossingen denkbaar en soms noodzakelijk.

Bij de stadsgewest- en stadsparken – o.a. bij de vorengenoemde 11 elementen van formaat – moet het natuurschoon in den regel nog nagenoeg geheel worden 'gemaakt'. De bestuurlijke opgave ligt daar dus geheel anders; niettemin is ook in dit geval meestal samenwerking tussen gemeenten nodig. In de gevallen van het

Park- en watersportgebieden

recreatiegebied Spaarnwoude en Midden-Delfland zijn voor het voorbereidende werk uiteenlopende – nog voorlopige – oplossingen gevonden; de definitieve vormen voor uitvoering en beheer zijn nog in studie.

Het karakter van de onderscheiden parkgebieden staat uiteraard in nauwe relatie met hun omvang. Van buurtpark tot parkgebied van nationale betekenis zal het artificiële karakter afnemen en de parkachtigheid overgaan in een meer landelijk karakter. De in de steden gelegen parken kunnen als 'echte' parken worden gezien met een hoog voorzieningenniveau, een stadsgewestpark kan men vergelijken met een groot Amsterdams Bos, een parkgebied van regionale betekenis met de Utrechtse Heuvelrug en een parkgebied van nationale betekenis met de Veluwe of met een wat meer beplant Hollands Merengebied. In het algemeen zullen de vormbepalende elementen bos, water en andere open ruimten (bv. landbouwgrond, heide of zandverstuiving) ook groter van schaal worden naarmate het park (gebied) groter wordt. Zo zullen boscomplexen in een parkgebied van nationale betekenis veel groter zijn dan in een stadspark, waardoor de beheersmogelijkheid vergemakkelijkt wordt. Vooral in de parkgebieden van nationale en regionale betekenis kunnen nog zeer grote oppervlakten (goed in te richten) landbouwgrond voorkomen; op het Drents plateau bedraagt dit percentage een 70 % van de totale oppervlakte.

In het algemeen zal bij het beheer en de verdere inrichting van de grote park- en watersportgebieden het streven er op gericht moeten zijn, de meest intensieve menselijke invloeden (van ontsluiting, accommodatie enz.) zoveel mogelijk bij de randen halt te doen houden, zodat naar het centrum toe de natuurlijkheid meer de overhand kan krijgen. Op deze wijze ontstaat aan de randen een meer parkachtig aspect, waarin o.a. de recreatieve accommodatie is opgenomen, terwijl naar het centrum toe de landbouwgronden, produktiebossen, natuurterreinen en landschapsreservaten het aspect bepalen.

Bij wijze van voorbeeld biedt afb. 28 een schets van een mogelijke inrichting van het Drents plateau. Deze schets loopt in grote lijnen parallel met het ontwerp-facetstreekplan voor natuurschoon en recreatie voor Drenthe, maar ziet uiteraard verder in de toekomst dan de periode van 10 jaar die men bij dit streekplan voor ogen heeft. Met name de aanduiding van de recreatiecentra en recreatiesteunpunten en van de toeristische hoofd- en aanvoerroutes dient slechts ter bepaling van de gedachten.

Op de kaartbijlage III is voorts aangegeven, hoe de parkgebieden onderling door landschappelijk en recreatief aantrekkelijke (of aantrekkelijk te maken) verbindingzones zouden kunnen worden verbonden. Hier is gedacht aan bosrijke zones zoals bv. in de Peel of aan zones met veel water zoals in het rivierengebied of tussen de Wieden en de Friese meren.

De voor ogen staande ideeën ten aanzien van de parkgebieden zullen slechts verwezenlijkt kunnen worden over een lange periode. In een perspectief tot aan het einde van de eeuw verdienen zij echter nu reeds de aandacht, opdat voorkomen kan worden, dat de mogelijkheden die hier liggen verloren gaan. In dit verband moet worden herinnerd aan de uitspraak van de Regering in de eerste nota inzake de ruimtelijke ordening, dat speciale zorg nodig is voor de weinige nog aaneengesloten recreatiegebieden van grote uitgestrektheid. In overeenstemming met de beslissing van de Regering in 1964 moet voorts voor het scheppen van nieuwe recreatievoorzieningen thans de hoogste prioriteit gelden voor de genoemde 11 elemen-



bestaande en voor de recreatie nader te accentueren hoofdstructuur van het landschap in

- plateau met daarop
- boslandschap (met open ruimten tot 500 m), bestaand en evt. te ontwerpen ter verduidelijking van de structuur
- woeste grond (heide, hoogveen en zandverstuiving) buiten het parkgebied gelegen
- landschappelijk en recreatief te ontwikkelen verbindingzone (vgl. kaart III)

- beekdalen met enkele voor het landschap belangrijke beken
- stroomgebied van de Drentse Aa
- groepen van nederzettingen met een cultuurhistorische en/of landschappelijke betekenis

- recreatiecentrum
- recreatiepunt
- toeristische hoofdroute
- toeristische aanvoertracé

- woongebied
- stadspark
- stadsgewestelijk park
- hoofdwegen
- grens van het parkgebied

ten van formaat. In dat licht is het verheugend dat inmiddels met betrekking tot 8 van deze elementen studies en andere voorbereidende werkzaamheden worden verricht.

Overige landelijke gebieden

Ondanks de vrij grote uitgestrektheid van de 'centrale open ruimte' en van de diverse parkgebieden ligt het grootste deel van het landelijke gebied toch buiten deze zones. Globaal genomen laten zij zich nog in tweeën indelen:

1. de landbouwgebieden van overwegend grote schaal buiten de directe invloedssfeer van de stad en de recreatie;
2. de gemengd agrarisch-recreatieve gebieden met overwegend fraaie bos- of coulissenlandschappen op de zand- en lössgronden.

In de eerste categorie is de agrarische functie in hoge mate dominant. De inrichting van deze gebieden wordt vrijwel uitsluitend bepaald door de eisen van een goede landbouwstructuur en door de verzekering van een goed woonmilieu voor de hier wonende en werkende bevolking (ook uit het oogpunt van klimaat). In het algemeen zullen daarom de structuurbepalende beplantingen vooral moeten voldoen aan bedrijfstechnische en klimatologische voorwaarden. Anderzijds moeten ze ook zo zijn dat ze gemakkelijk toegewezen kunnen worden aan openbare lichamen, die voor het in stand houden en het beheer verantwoordelijk zijn.

In deze primair agrarische gebieden kan de landschappelijke situatie aanknopingspunten bieden voor incidentele recreatieve voorzieningen. Zo kunnen bv. langs een toeristische route picknick- en parkeerplaatsen op goed gesitueerde plaatsen worden aangelegd of voorzieningen worden getroffen voor de hengelsport.

Een sterk gemengde functie hebben de zeer aantrekkelijke coulissenlandschappen, waarin agrarische gronden, bossen en natuurgebieden elkaar voortdurend afwisselen (o.a. Salland, Achterhoek, Twente, Zuid-Limburg). Deze streken zullen, ook voorzover ze niet reeds in parkgebieden vallen, een belangrijke recreatieve functie gaan vervullen. Intussen moet echter wel worden bedacht, dat de kleine schaal van de open ruimte – één van de aantrekkelijkheden van dergelijke gebieden – noodzakelijkerwijze door de modernisering van de landbouw groter zal worden. Als vormgevingsprincipe moet hierbij dan echter gelden, dat waar de schaal van de ruimte groter wordt, ook de schaal van de massa (bossen, houtwallen, enz.) groter moet worden.

Uit de huidige ruilverkavelingsplannen blijkt duidelijk, dat er reeds naar gestreefd wordt om enerzijds in deze gebieden de landbouw aan moderne produktieomstandigheden te helpen en anderzijds het landschapsschoon te behouden en te versterken. Een verdere evolutie in deze richting, waarbij de Regering met name denkt aan verruiming van de oppervlakten die ter beschikking komen voor doeleinden van openbaar nut, is wenselijk. In dat geval ontstaat ook de mogelijkheid om op zichzelf noodzakelijke ruilverkavelingsblokken versneld tot uitvoering te brengen.

Een tweede vraagstuk, dat in dit verband de aandacht verdient, is dat van de agrarische bebouwing. Vooral in de landschappelijk aantrekkelijke landbouwgebieden ontwikkelen zich gespecialiseerde bedrijven (kalver- en varkensfokkerijen en -mesterijen, pluimveebedrijven, bollenschuren, champignonkwekerijen enz.). Deze horen hier landbouwkundig gezien ook structureel thuis en moeten zich in

deze gebieden kunnen blijven ontwikkelen. De uitbreiding van de bebouwing van bestaande agrarische bedrijven en de stichting van nieuwe bedrijven moet daarom mogelijk blijven, mits in beginsel het huidige karakter van het landschap behouden blijft en de bebouwing nader geregeld wordt door gemeentelijke bestemmingsbepalingen. In dit verband ware te denken aan de aanwijzing van bouwstroken, het aanbrengen van beplantingen enz..

Daarbij verdient voorts ook de bevordering van verantwoord bouwen in deze gebieden bijzondere aandacht. De agrarische ondernemer zal in staat moeten blijven om zijn bedrijf aan te passen aan wat economisch noodzakelijk is (bv. door de bouw van een montagestal), maar anderzijds zal 'wát hij maakt, het aanzien waard' moeten zijn. Vooral een daarop gerichte voorlichting van de landbouworganisaties en van de land- en tuinbouwvoorlichtingsdiensten is van veel belang (vgl. in dit verband de uitwerking van de actie van het Staatsbosbeheer ten aanzien van de erfbeplanting van boerderijen).

Ten slotte kan het in dergelijke gebieden soms gewenst zijn, om uit cultuurhistorische en recreatieve overwegingen de oude schaal te handhaven. Dit belemmert uiteraard een goede agrarische ontplooiing; een normale exploitatie kan daarom dan niet worden verlangd. Bij deze landschapsreservaten vragen derhalve ook de landbouwgronden om bijzondere beheersvormen. De kosten hiervan zullen het ontstaan van zulke reservaten noodzakelijkerwijze beperken tot enkele karakteristieke voorbeelden. Deze zullen bij voorkeur gesitueerd moeten worden in aansluiting aan of binnen parkgebieden van nationale of regionale betekenis. De aanwijzing van deze landschapsreservaten is urgent.

Na alle voorgaande beschouwingen over de grote landschappelijke eenheden – die ook als zodanig op kaartbijlage III gemakkelijk zijn te onderscheiden – vraagt thans nog een specifiek aspect de aandacht: de ontwikkeling van de landelijke gebieden in de directe omgeving van de steden (de 'open' ruimte tussen de stadsgewesten en de bufferzones). Op de kaart spreken deze ruimten minder, maar voor een goede vormgeving van de stedelijke gebieden zijn zij essentieel. Min of meer paradoxaal geformuleerd kan men zelfs vaststellen, dat voor een goede vormgeving van de verstedelijking een adequate bestemming en inrichting van de landelijke gebieden rond de steden een van de belangrijkste voorwaarden is geworden.

Voor het eerst is de inrichting van deze gebieden aan de orde gekomen bij de gedachtenvorming over de ruimtelijke ontwikkeling van de Randstad (vgl. blz. 89). Op grond van de overweging, dat men historisch gegroeide centra op de stedelijke ring wilde handhaven als blijvende en ruimtelijk apart gelegen zwaartepunten, heeft men toen de gedachte van de bufferzones ontwikkeld. Deze zones zouden het karakter van een goed verzorgde open ruimte moeten dragen met een functie en inrichting, waardoor de steden zelf een rechtstreeks belang bij het behoud daarvan krijgen. In sommige gevallen zal daartoe een zeker accent moeten worden gelegd op de ontwikkeling van recreatievoorzieningen, in andere gevallen is dat niet nodig.

In totaal worden in het Rapport Westen des Lands 16 bufferzones aangegeven. Deze opzet is thans opnieuw getoetst aan de feitelijke situatie, de ontwikkeling van de denkbeelden op provinciaal en gemeentelijk niveau en het perspectief tot omstreeks 2000. Dit had tot resultaat dat thans ook buiten het Westen een aantal

Bufferzones en
landelijke ge-
bieden tussen
stadsgewesten

bufferzones nodig zullen zijn. Deze liggen overwegend *binnen* de stadsgewesten. Daarnaast is voor een goede vormgeving vaak ook een open ruimte van wat groter schaal noodzakelijk *tussen* de stadsgewesten. Voorbeelden van beide zijn resp. de centrale Gooise heide binnen het Gooi en de open ruimte tussen het Gooi en het stadsgewest Amsterdam, met het Naardermeer als centrum.

Bij de veiligstelling van de open ruimten tussen en van de bufferzones binnen de stadsgewesten ligt het zwaartepunt bij provincies en gemeenten. In het bijzonder zijn nauw omschreven en zorgvuldig gehandhaafde bestemmingsbepalingen van belang. Voorts zullen vaak ook bepalingen ten aanzien van het gebruik nodig zijn om te voorkomen, dat bv. boerderijen tot fabriek, werkplaats, opslagruimte e.d. worden ingericht.

In het kader van de stedelijke ontwikkeling van ons land als geheel hecht de Regering aan deze veiligstelling hoge waarde. In de lijn daarvan is sedert 1964 een post op de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening opgenomen voor de veiligstelling van de bufferzones in het Westen des Lands. De Regering heeft thans de vraag in studie, welke van de andere besproken gebieden in en tussen de stadsgewesten thans eveneens onder deze regeling moeten worden gebracht.

De rijksbijdrage wordt gegeven als een subsidie aan provincies, gemeenten of samenwerkingslichamen in het onrendabele gedeelte van de kosten van grondverwerving ter veiligstelling van de bufferstrook. Een dergelijke subsidie is eveneens mogelijk in betalingen aan eigenaren of grondgebruikers, als zonder eigendomsverwerving het gebruik van de grond overeenkomstig het doel van de bufferstroken blijvend wordt verzekerd. Voorts kan de bijdrage zich uitstrekken tot een subsidie in de door provincies of gemeenten te betalen schadevergoedingen aan eigenaren, als de bestemming onevenredige beperkingen oplegt aan het grondgebruik. Ten slotte kan subsidie worden verleend in de kosten van het opmaken van een inrichtingsplan. Dit laatste geldt echter alleen, als het plan ook inderdaad tot uitvoering komt.

De goede inrichting van de gebieden rond de steden vraagt in een aantal gevallen om een feitelijke reconstructie. Duidelijk spreekt dit, wanneer in de nu nog overwegend agrarische bufferstroken recreatievoorzieningen moeten worden geschapen. Voorbeelden daarvan zijn de bufferstrook tussen Delft en Rotterdam, waar in het kader van het 'element van formaat' in Midden-Delfland o.a. groenstroken en andere voorzieningen moeten worden aangelegd, alsmede voor de bufferstrook rond het industriegebied aan het Noordzeekanaal, waarin o.m. een groot recreatie-element voor Amsterdam-West en Haarlem (het reeds genoemde recreatiegebied Spaarnwoude) tot ontwikkeling moet komen. De vraag, of voor reconstructies als deze, waarbij de goede inrichting van het stadsgewest domineert en waarbij in overwegende mate niet-agrarische belangen betrokken zijn, nieuwe (wettelijke) instrumenten ter beschikking dienen te komen, komt hierna in hoofdstuk VII ter sprake (vgl. blz. 178).

Voorts is reconstructie óók vaak nodig, als het agrarische gebruik wordt gehandhaafd: behoud van de landbouw in deze gebieden vlak bij de stad is immers alleen mogelijk als de gebieden niet te klein zijn en kunnen bogen op goede externe produktie-omstandigheden. Voor dergelijke agrarische reconstructies is de ruilverkaveling het normale instrument.

Een bijzonder aspect van de inrichting van de landelijke gebieden in de directe invloedssfeer van de steden is de ontwikkeling van de tuinbouw onder glas, die zich juist hier concentreert. Van het totale areaal van 6 339 ha ligt zelfs 84 % in de stedelijke gebieden van de Randstad. In het licht van hetgeen hiervoor is opgemerkt over het belang van een goede afwisseling van stad en land en van open en bebouwde gebieden is een planologische afweging van de tuinbouwontwikkeling in de meest verstedelijkte delen van het Westen van het Land noodzakelijk geworden. In deze geest heeft de Kroon reeds enkele malen beslist bij de goedkeuring van streekplannen (o.a. Westland en Krimpenerwaard).

Tuinbouw

De concrete afweging van belangen zal ook in de toekomst uiteraard in eerste instantie moeten geschieden bij de vaststelling van streek- en bestemmingsplannen. Daarbij zal de economische positie van de tuinbouw zwaar blijven wegen. Voorts kan wellicht een goede structurering en landschappelijke inpassing van de tuinbouwcomplexen in bepaalde gevallen bijdragen tot een overbrugging van uiteenlopende belangen. Over de landschapsverzorging bij tuinbouwvestigingen vindt thans binnen het departement van Landbouw en Visserij overleg plaats.

Ten slotte de bewoning. Uit de cijfers in par. 6 is af te leiden, dat volgens de veronderstellingen van kaart III omstreeks 2000 rond 3,5 mln Nederlanders zullen wonen in de ongeveer 2400 plattelandskernen buiten de stedelijke gebieden en in de verspreide bebouwing. Verder zal het landelijke gebied waarschijnlijk ook de nodige bebouwing voor recreatieve doeleinden te zien geven. Daarbij gaat de voorkeur uit naar de ontwikkeling van complexen zomerwoningen buiten de gebieden voor de dagrecreatie op een zodanige wijze, dat de nieuwe bebouwing door vormgeving en beplanting bijdraagt tot de landschappelijke waarde van de omgeving.

Bewoning

Hoofdstuk VI. Verkeer en vervoer

1. De algemene motorisering

Groei van het wegverkeer Het verkeer is de dynamische exponent van de moderne samenleving. De mogelijkheid van snelle verplaatsing van personen en goederen vormt een belangrijk sociaal en economisch gegeven, maar bovenal een verrijking van het menselijk bestaan. Vooral het gebruik van een eigen auto biedt grote voordelen boven dat van andere vervoermiddelen: de autobezitter kan zich rechtstreeks zonder overstappen en wachten naar de gewenste bestemming begeven en daar voor de deur uitstappen. De keuze bij het zoeken van een geschikte woning en werkring wordt groter. De recreatiemogelijkheden worden talrijker.

In de achterliggende 10 jaren werd ons personenautopark vier maal zo groot; in 1965 overschreed het aantal personenauto's de 1¼ mln. Waarschijnlijk zal Nederland in 1980 4 mln personenauto's tellen. Daarna zal de groei trager gaan verlopen maar niettemin moet rond de eeuwwisseling op 6 à 7 mln personenauto's worden gerekend. Ook het aantal bedrijfsauto's zal – zij het minder spectaculair – een zeer aanzienlijke verdere uitbreiding ondergaan. Bij het ontwerpen van een toekomstvisie moet Nederland dan ook gezien worden als een volledig gemotoriseerd land. Het snelgroeiende autopark vraagt om drastische uitbreiding en aanpassing van de beschikbare verkeersruimte. Reeds nu ontstaan op vele plaatsen verkeersopstoppen en parkeermoeilijkheden, die steeds vaker en in toenemende omvang een belemmering vormen voor het normale sociale en economische leven. Studies hebben uitgewezen dat de economische verliezen tengevolge van verkeerscongesties een factor in de nationale economie zijn gaan vormen, die niet mag worden verwaarloosd. Het wegennet in al zijn vertakkingen zal daarom – ook ten behoeve van een gezonde groei van de economie – aanzienlijk moeten worden uitgebreid en wellicht op vele punten in zijn structuur moeten worden herzien. De verhoging van de verkeersveiligheid is daarbij eveneens een belangrijk punt, evenals het voorkomen van hinder voor het woon- en werkmilieu en het behoud van de schoonheid van stad en land.

Relatieve positie wegverkeer Met de groei van het autopark gaan verschuivingen in het gebruik gepaard. Het zakelijke gebruik neemt relatief minder snel toe dan het particuliere gebruik.

Opvallend is vooral het toenemende gebruik van de personenauto in het woon-werkverkeer. Voorts zijn er aanwijzingen, dat een verschuiving van zakelijk naar particulier verkeer gepaard gaat met een toeneming van het aantal korte ritten in de onmiddellijke omgeving. Een groter deel van het verkeer zal zich tengevolge hiervan binnen de stedelijke sfeer af gaan wikkelen.

In het *personenvervoer* neemt de auto thans een positie in, die de gezamenlijke vervoersprestatie van rail en busvervoer verre overtreft. Wanneer men rekent met een gemiddelde bezetting van de personenauto van 2¹, is voor 1964 de volgende opstelling te maken in (mln. reizigers/kilometers).

personenauto	36 000
trein	7 900
bus (interlokaal en groepsvervoer)	7 800
bus (lokaal)	900
tram	900
fiets	18 000
bromfiets	8 300

In deze sector nemen behalve het vervoer per auto alleen het groepsvervoer per bus en het vervoer met de bromfiets nog toe. Bij het openbare lokale en streekvervoer blijft het aantal ritten per hoofd niet of nauwelijks gehandhaafd. Bij de spoorwegen wordt de daling van het reizigersvervoer op de lijnen in het Westen des Lands niet meer gecompenseerd door de stijging van het vervoer in de andere landsdelen. Het openbare personenvervoer komt derhalve lokaal en interlokaal steeds meer in een complementaire positie te verkeren. De sterk gestegen kosten maken verdere tariefsverhoging wel wenselijk, maar deze zou anderzijds aanleiding geven tot een groeiend verlies aan vervoer. Zouden echter als gevolg van minder gunstige bedrijfsuitkomsten modernisering, frequentieverhoging e.d. achterwege blijven, dan daalt het aantal reizigers eveneens. De exploitatie komt dan in de gevreesde vicieuze cirkel.

Ook uit een oogpunt van ruimterendement vraagt de verschuiving naar het privéverkeer per auto de aandacht. Juist het openbaar vervoer gebruikt, doorgaans op een reeds bestaande infrastructuur, de vervoermiddelen met de grootste capaciteit tegenover relatief het kleinste ruimtegebruik. In het stadsverkeer hebben de haltes een enigszins verstoring werking, maar deze kan bij een zorgvuldige situering gering blijven. Nu er zulk een toenemende vraag is naar verkeersruimte, is een doelmatig gebruik van deze ruimte meer dan ooit noodzakelijk. Het belang van een goed openbaar vervoer komt hierdoor nog eens extra naar voren. Bovendien is in dit licht de bevordering van fiets- en bromfietsverkeer van betekenis.

In het *goederenvervoer* heeft de auto zich, althans in het binnenlands vervoer, eveneens een overheersende plaats veroverd. Bovendien groeit ook hier – evenals in het grensoverschrijdende vervoer – het relatieve aandeel nog steeds. Tabel 5 geeft een momentopname (1964) van de verhoudingen in het binnenlands en het grensoverschrijdend vervoer.

Uit de tabel blijkt de overwegende positie van het binnenschip in het grensoverschrijdend vervoer; deze positie neemt in relatieve zin echter enigszins af, voornamelijk in verband met de overneming van het olietransport door pijpleidingen.

¹ Als gewogen gemiddelde van de bezetting op werkdagen en tijdens de weekeinden.

Tabel 5. Goederenvervoer 1964, vervoerd gewicht. (Bron: CBS)

	binnenlands		grensoverschrijdend (excl. zeevaart)	
	mln ton	%	mln ton	%
wegvervoer	233,2 ¹	71	19,5	13
binnenvaart	77,0	24	104,2	71
spoorwegen	16,9	5	13,6	9
oliepipleidingen	—	—	9,9	7
totaal	327,1	100	147,2	100

¹ Totaal binnenlands beroeps- en eigen vervoer; excl. eigen vervoer door bestelauto's met een laadvermogen beneden 1 ton.

Ook in het binnenlands vervoer wordt het relatieve aandeel van de binnenvaart geleidelijk minder. De spoorwegen kunnen hun positie in het binnenlands vervoer in absolute zin juist handhaven, maar zijn kwetsbaar in het vervoer van vaste brandstoffen, dat thans ongeveer 40 % van het NS-vervoer uitmaakt. In het grensoverschrijdend vervoer van de spoorwegen zit een zodanige stijging, dat de positie relatief gehandhaafd blijft.

De snelle ontwikkeling van het vrachtautoverkeer vindt in belangrijke mate zijn oorzaak in de grote beweeglijkheid van de vrachtauto, waardoor huis-tot-huis-vervoer – en daarmee ongebroken transport – mogelijk is. Dit voordeel weegt het zwaarst op de korte afstanden. De gemiddelde vervoersafstanden zijn zowel in de binnenvaart als bij de spoorwegen dan ook aanzienlijk groter dan bij het wegvervoer. Een overzicht van de verhouding in vervoersprestaties in het bijzonder op de langere afstanden in het binnenlands goederenvervoer geeft tabel 6.

Tabel 6. Binnenlands goederenvervoer naar verkeerswijze, 1964. (Bron: CBS)

	Totaal vervoer ¹				Beroepsvervoer over afstanden van 10 km en meer			
	vervoerd gewicht		vervoersprestatie		vervoerd gewicht		vervoersprestatie	
	mln ton	%	mln ton km	%	mln ton	%	mln ton km	%
wegvervoer	233,2	71	8 294	46	82,2	60	5 048	43
binnenvaart	77,0	24	7 237	40	38,7	28	4 252	36
spoorwegen	16,9	5	2 405	14	16,9	12	2 405	21
totaal	327,1	100	17.936	100	137,8	100	10.705	100

¹ Totaal binnenlands beroeps- en eigen vervoer; excl. eigen vervoer door bestelauto's met een laadvermogen beneden 1 ton.

De cijfers onderstrepen de betekenis van binnenvaart en spoorwegen naast het wegvervoer; een minder gebruik van één van beide eerstgenoemde vervoerstakken zou onmiddellijk leiden tot nog grotere verkeersvolumes op de weg.

In het voorgaande kwam al het ruimerendement van de verschillende verkeersmiddelen ter sprake. Er zijn echter veel verder reikende invloeden in het spel. Verkeer en vervoer zijn altijd primaire factoren geweest bij de ruimtelijke ontwikkeling, maar tot nog toe is er geen verschijnsel geweest dat zulk een diep ingrijpende uitwerking heeft gehad als het opkomen van de motorisering. In landen, waar dit proces zich reeds eer heeft ingezet, is met name het traditionele stedelijke patroon radicaal gewijzigd door wat men wel de 'explosie' van de steden heeft genoemd. Er is dan ook geen ruimtelijke toekomstvisie denkbaar, die op een volledig gemotoriseerde samenleving berekend is, zonder dat de verkeers- en vervoersvoorzieningen daarbij de sleutel vormen.

Het thans ook in Nederland duidelijk aan de gang gekomen proces heeft twee kenmerkende trekken: enerzijds spreiding naar buiten over steeds omvangrijker gebieden en daartegenover het overbelast raken van centra. De spreiding is begonnen met het wonen (vgl. hoofdstuk IV), maar gaat zich geleidelijk ook voltrekken in de sfeer van het werken. Aanvankelijk werden deze ontwikkelingen vrij strak gekanaliseerd door het railvervoer. Hoe meer echter de motorisering zich doorzet, des te vrijer wordt het spreidingspatroon. Aan de andere kant zijn er in de steden – en vooral ook in de binnensteden – zeer belangrijke concentraties van arbeidsplaatsen gebleven. In bepaalde sectoren, zoals bv. die van kantoren en instellingen, nemen deze concentraties zelfs nog in sterke mate toe. Buitenlandse voorbeelden doen zien, dat als gevolg daarvan de functie van de binnenstad als werkcentrum nog aanzienlijk kan stijgen, ook al worden tal van industriële vestigingen naar buiten verplaatst.

Deze hergroepering van woon- en werkgebieden veroorzaakt diepgaande veranderingen in de verkeers- en vervoersrelaties. Daarbij spreekt het meest de getijdegolf van het woon-werkverkeer, die zich dagelijks een weg moet banen naar en uit de werkcentra. Een tweede golfbeweging is die van het recreatieverkeer, vooral tijdens de weekeinden. Beide zijn door hun hoge piekbelasting oorzaak van veelal ernstige verkeerscongesties.

Het huidige verkeers- en vervoersvraagstuk wordt vooral beheerst door de hier geschetste invloed van de snel opgekomen moderne middelen van vervoer op het bestaande – en niet zo snel te wijzigen – ruimtelijke patroon. Tegelijkertijd zijn echter de nu ontstane problemen een aanwijzing ervoor, hoezeer het ruimtelijke patroon op zijn beurt de verkeers- en vervoersrelaties beïnvloedt. De verplaatsingen van mensen en goederen vinden hun oorsprong en bestemming hoofdzakelijk op de punten waar de menselijke activiteiten zich samentrekken, zoals steden, dorpen, industrie- en recreatiegebieden en, op kleiner schaal, weer op concentratiepunten binnen deze gebieden. De ligging van de verschillende ruimtelijke elementen ten opzichte van elkaar en hun interne opbouw bepalen daarom richting, aard en omvang van de verkeersstromen. Er is dan ook vóór alles een onderlinge afstemming nodig van de ruimtelijke plannen en die op het gebied van verkeer en vervoer. In wezen is het één niet mogelijk zonder het ander.

Verkeers- en vervoersvoorzieningen en ruimtelijk patroon

Zulk een wisselwerking bestaat er in de steden en stadsgewesten tussen het wegen-net, de voorzieningen voor openbaar vervoer en de spreiding van woon-, werk- en recreatiegebieden. Op grotere schaal doet zij zich voor bij het hele urbanisatiepatroon van Nederland. Daarvoor zijn het landelijk hoofdwegen- en spoorwegnet mede de belangrijkste structuurbepalende gegevens: omgekeerd zullen uit de denkbeelden voor het verder verloop van de urbanisatie ook wensen voortvloeien ten aanzien van de opzet, de capaciteit en de fasering van bepaalde schakels in die netten.

Op lange termijn gezien moet in deze integrale benadering de oplossing worden gezocht zowel van het ruimtelijke als van het verkeers- en vervoersprobleem. Voorshands blijven er echter klemmende vraagstukken liggen door het onvermijdelijke faseverschil bij de ontwikkelingen in de openbare en de privé-sector.

Het prijs-mechanisme

Bij het openbaar railvervoer moeten de ondernemingen zelf zorgen voor de investeringen, die nodig zijn om in hun behoefte aan infrastructuur te voorzien. Bij privé-autoverkeer bestaat dit verband echter niet. Dientengevolge wordt er in de particuliere sfeer een massale behoefte aan verkeers- en parkeerruimte geschapen, terwijl de overheid moet zorgen voor de investeringen in de infrastructuur, die vereist is om een vlot gebruik van de auto mogelijk te maken.

Aan het tempo van deze gemeenschapsvoorzieningen zijn engere grenzen gesteld dan aan dat van de motorisering. Dit vloeit eensdeels voort uit de grote omvang van deze investeringen, anderdeels uit de veelal lange duur van voorbereiding en uitvoering van de op het huidige autoverkeer berekende wegen, bruggen, tunnels, stadsverbeteringen enz.. Ook worden er in onze oude binnensteden grenzen gesteld door het eerbiedigen van cultuurhistorische waarden.

Er bestaat derhalve, zeker in de naaste toekomst, een duidelijke spanning tussen de verkeersruimte die het privé-autovervoer voor zich opeist en de mate, waarin de overheid daarin kan voorzien. Het laat zich zelfs aanzien dat deze spanning, ook bij een sterk verhoogd investeringstempo, althans in de binnensteden een blijvend karakter zal dragen (vgl. hierna blz. 130). Dit geldt met name voor het parkeren.

De verkeersruimte in de stadscentra krijgt hierdoor in toenemende mate het karakter van een schaars goed. Dit maakt het nodig de aanspraken van de verschillende weggebruikers tegen elkaar af te wegen. Onder deze weggebruikers zijn diverse groepen voor wie het verkeer in de binnenstad een noodzakelijkheid is, zoals het openbaar vervoer, de taxi's, het goederenvervoer voor de in het stadscentrum gevestigde zaken, de bodediensten, de vuilafvoer en de straatreiniging en verder de vitale diensten als politie, brandweer en ambulances. Daartegenover heeft men voor de woon-werkrelatie de keuze tussen het openbaar vervoer en de privé-auto. Het massaal gebruik van deze laatste veroorzaakt de grootste verkeersbezwaren tijdens de piekuren en verstopt bovendien gedurende een groot gedeelte van de dag de straten in de binnensteden door het lang-parkeren.

In deze omstandigheden zal de overheid ook een beroep moeten doen op het prijsmechanisme als regulatief. Hiervoor is o.m. te denken aan heffingen voor het parkeren op de openbare straat, die in overeenstemming zijn met het schaarse karakter van de verkeersruimte in de stadscentra. Dit kan ertoe bijdragen, dat men

voor de woon-werkrelatie in meerdere mate gaat gebruik maken van het openbaar vervoer. De opstoppen zullen daardoor verminderen en de afwikkeling van het essentiële binnenstadsverkeer zal vlotter kunnen verlopen. Ook voor de regelmaat van de tram- en autobusdiensten is dit van eminent belang.

Uit de voorafgegaane beschouwing is wel duidelijk, dat de toenemende motorisering om meer vraagt dan een drastische uitbreiding en aanpassing van de infrastructuur voor het wegverkeer. De auto is tot een beheersend element in onze samenleving geworden, dat zijn uitdrukking moet vinden in het hele ruimtelijke patroon. Anderzijds moet ook het 'leven met de auto' op zijn beurt in goede banen worden geleid. Dit is slechts mogelijk in wisselwerking met daarop afgestemde ruimtelijke plannen en met erkenning van de fysieke grenzen die er aan een massaal auto-gebruik zijn gesteld. Juist in een volledig gemotoriseerde maatschappij zal de functie van het openbaar vervoer bijzondere aandacht dienen te krijgen. Zo ook – speciaal in de binnensteden – de voorzieningen voor de voetganger.

In verschillende kringen zijn en worden belangrijke studies op deze gebieden verricht. De Regering hecht in dit verband o.a. grote waarde aan het werk van de in 1964 door de Minister van Verkeer en Waterstaat ingestelde Commissie 'Bevordering Openbaar Vervoer in het Westen des Lands'. Ook kunnen met name de grote steden wijzen op waardevolle onderzoeken.

Tot nog toe hebben de studies en plannen teveel los van elkaar gestaan en veelal ook op qua omvang te beperkte gebieden betrekking gehad. De intrinsieke samenhang tussen de ruimtelijke plannen en die in de verkeers- en vervoerssector heeft nog onvoldoende in de praktijk doorgewerkt. Maar ook op het terrein van verkeer en vervoer zelf heeft nog te weinig meegesproken, dat er hier een stelsel van communicerende vaten bestaat. Zowel de privé-auto als het openbaar vervoer voorzien in één maatschappelijke behoefte; zij beïnvloeden elkaar over en weer. Nodig is een optimaal gebruik van de totale infrastructuur.

Met het oog op de toekomst acht de Regering het dan ook nodig, een meer gefundeerd inzicht te krijgen in de aard en de omvang van de te verwachten vervoersstromen en in de verdeling daarvan over de verschillende soorten vervoer, een en ander in samenhang met de te verwachten ruimtelijke ontwikkeling van ons land. De te verrichten studies zullen eensdeels betrekking hebben op de interlokale verkeersstromen en anderdeels op de lokaal te verwachten ontwikkeling van het verkeer. Uiteraard bestaat er een sterke wisselwerking tussen interlokale en lokale verkeersontwikkeling. Van rijkswege zal een landelijke studie worden ondernomen. Daarbij zal o.m. ook worden nagegaan welke de functie zal zijn van het openbare vervoer naast die van het particuliere vervoer en met name ook welke plaats het railvervoer in de komende ontwikkeling van het verkeer zal innemen. De bij deze nota gevoegde ruimtelijke structuurschets zal daarbij een goede achtergrond kunnen vormen; omgekeerd zal deze schets aan de uitkomsten van de studie kunnen worden getoetst.

De Regering verwacht op deze wijze een betere, ook kwantitatief verantwoorde grondslag te verkrijgen voor het hanteren en te zijner tijd herzien van het in par. 3 te noemen structuurschema voor het Nederlandse hoofdwegennet (vgl. blz. 137). Ook zal de studie een bijdrage kunnen leveren tot de vraag, welke nieuwe rail-

Uitgebreide
verdere onder-
zoekingen nodig

verbindingen, gelet op de eisen van de ruimtelijke ontwikkeling, tot stand dienen te komen en in hoever zulke nieuwe verbindingen invloed uitoefenen op de behoefte aan nieuwe verkeerswegen. Tevens zal het onderzoek inzicht kunnen verschaffen in de vraag, welke railverbindingen voor sluiting in aanmerking zouden kunnen komen zonder dat aan een goede ontwikkeling van ons land afbreuk wordt gedaan.

Een integrale benadering is overigens niet alleen in de sfeer van het Rijk nodig, maar in het bijzonder ook bij de gemeenten. De Regering is voornemens een zodanige aanpak te bevorderen door de in par. 2 te noemen 'Voorzieningen ten behoeve van het wegverkeer en het openbaar vervoer in en om de steden' (vgl. blz. 135). Op het gebied van het waterverkeer zullen algemene prognoses van de omvang van het nationale en internationale vervoer worden opgesteld in het kader van het lopende onderzoek naar de ontwikkeling van de duwvaart, dat de Stichting Nederlands Vervoerswetenschappelijk Instituut uitvoert in opdracht van de Rijkswaterstaat. De resultaten van dit onderzoek zullen te zijner tijd aanleiding kunnen geven tot een hernieuwde bezinning op het stelsel van waterwegen.

Een zeer belangrijk punt bij dit alles is de beschikbaarheid van deskundige krachten. Dit vormt trouwens niet alleen op verkeers- en vervoersgebied een urgent vraagstuk, maar ook in meer algemene zin. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk VII (vgl. blz. 198).

2. Verkeer en vervoer in de steden en stadsgewesten

Maatregelen op korte termijn

De noodzakelijke aanpassing van het bestaande ruimtelijke patroon aan het moderne verkeer kan eerst na verloop van tijd doorwerken. Intussen hebben veel steden nu reeds met verkeersopstoppen te kampen. Deze belemmeren het normale functioneren van de centra en kunnen schadelijk zijn uit een oogpunt van volksgezondheid (vgl. blz. 73). Meer dan eens blijkt echter dat de bestaande verkeersruimte niet doelmatig wordt gebruikt. Een aantal maatregelen van verkeerstechnische en organisatorische aard kan dan binnen de bestaande stedelijke structuur op korte termijn nog tot een aanzienlijke verbetering van de verkeersafwikkeling leiden.

Deze maatregelen zijn in beginsel gericht op een snellere doorstroming. Naast verbetering van de kruispunten, die veelal de capaciteit van het stratennet bepalen, goede bewegwijzering en wegverlichting is vooral een goede verkeersregeling nodig. Deze kan stop- en parkeerverboden, linksafverboden, gesynchroniseerde lichtenregeling, eenrichtingsverkeer, aangeven van rijstroken, voorrangsroutes en kruisingen enz. omvatten. Ook zijn regelingen voor kort en betaald parkeren van belang met het oog op de doorstroming van het verkeer.

Bij al dit soort maatregelen moet voorop staan, dat het in de vorige paragraaf bedoelde essentiële verkeer zo weinig mogelijk wordt gehinderd en dat vitale diensten als politie, brandweer en ambulances onder alle omstandigheden – dus ook bij grote opstoppen – kunnen blijven functioneren. In bepaalde gevallen zijn de daarvoor nodige voorzieningen te combineren met een systeem van vrije banen voor het openbaar vervoer.

Juist in de grotere centra, waar de verkeersstremmingen het veelvuldigst en lang-

durigst zijn, kan het openbare vervoer bijdragen tot verlichting van het probleem. Door zijn grotere capaciteit bij een kleiner ruimtegebruik kan dit een groter deel van de totale verkeersbehoefte bevredigen dan het particuliere autoverkeer. Op plaatsen, waar min of meer geregeld verkeersopstoppen voorkomen, dient dan ook vooral het functioneren van het openbare vervoer (tram, bus, taxi) gewaarborgd te worden (vgl. ook hierna, blz. 133).

Daarnaast is een grotere spreiding van werktijden van betekenis voor de afzwakking van de verkeerspieken. Hoewel eerdere pogingen in deze richting vrijwel nergens tot resultaat hebben gevoerd, is op dit punt niettemin spoedige actie gewenst.

Dit alles ligt vrijwel geheel in de sfeer van de gemeentelijke overheid (al dan niet in intergemeentelijke samenwerking). De Regering wil echter met deze beschouwingen onderstrepen dat zij hoge waarde hecht aan de snelle doorvoering van die maatregelen, die veelal op vrij korte termijn zijn te realiseren.

Het is gewenst dat deze maatregelen niet los van elkaar staand en incidenteel getroffen worden maar onderdelen vormen van een samenhangend verkeers- en vervoersbeleid. Als basis van dit beleid is op zijn minst een 'verkeerscirculatieplan' nodig. Hieronder wordt een plan verstaan, dat aangeeft, hoe de mogelijkheden van het bestaande net van verkeersvoorzieningen kunnen worden gebruikt voor een zo vlot mogelijke afwikkeling van het particuliere wegverkeer en het openbare vervoer. Daarbij wordt o.a. gedacht aan de hierboven bedoelde eenvoudige ingrepen als het treffen van verkeersmaatregelen en het wijzigen van dwarsprofielen, maar daarnaast ook aan het maken van ongelijkvloerse kruisingen, parkeervoorzieningen enz.. Een verkeerscirculatieplan is niet alleen gewenst voor een bestaande structuur, maar vormt in wezen bij ieder stedenbouwkundig plan de toets op de doelmatigheid uit verkeersoogpunt.

In verband met de onderlinge relatie tussen rijdend en stilstaand verkeer moeten ook de parkeermaatregelen geïntegreerd zijn in het totaal van maatregelen. Het zal dan ook veelal gewenst zijn dat het verkeerscirculatieplan mede een parkeerplan omvat.

Verkeerscirculatieplan

Bij de maatregelen op langere termijn zal men ervan moeten uitgaan dat de stedelijke groei zich meer en meer gaat voltrekken door de vorming van stadsgewesten, zoals die in hoofdstuk IV is geschetst.

Deze ontwikkeling kenmerkt zich door het op een ruimer gebied uiteenleggen van wat tot dusver compacte stedelijke elementen waren. In het groeiproces zijn dientengevolge drie ten nauwste met elkaar samenhangende ontwikkelingen op te merken: de uitgroei en omvorming van de oude stadskern als werkcentrum en city, de stadsuitbreiding aan de randen van de bestaande bebouwing en het ontstaan van nieuwe woongebieden in de stedelijke sfeer meer buitenaf, meestal met aldaar reeds aanwezige kleinere kernen als aanzet. Dit hele proces kan zich slechts afspelen op de basis van een goed functionerend verkeers- en vervoerssysteem. Hier ligt dan ook het belangrijkste structurerende element voor de oplossingen op langere termijn.

Maatregelen op langere termijn

Een goede onderlinge afstemming van het patroon voor de bebouwing en de infrastructuur voor verkeer en vervoer is naar verhouding het eenvoudigst te bereiken in de nieuwe uitbreidingen, hetzij aan de stadsrand hetzij bij de uitgroeïende kleine kernen. Hier kan – en moet – van meet af aan rekening worden gehouden met de algemene motorisatie en de noodzakelijke verbindingen voor het openbaar vervoer. In nieuwe bebouwingen dienen strenge eisen gesteld te worden aan de capaciteit van het wegstelsel en, zeer in het bijzonder, aan de parkeergelegenheid. Vele betrekkelijk nieuwe wijken kampen nu al met tekort aan parkeer ruimte. Van belang is voorts, dat in de nieuwe wijken de concentraties van gebouwen die veel verkeer aantrekken worden gesitueerd in goed verband met het wegstelsel en het openbaar vervoer.

De huidige ontwikkeling vraagt met het oog hierop in het stedelijk wegstelsel een zekere functionele hiërarchie, opgebouwd uit autosnelwegen, hoofdwegen, wijkwegen en woonstraten. Naarmate de wegen dieper in het verblijfsgebied doordringen, neemt de doorstroomfunctie af en wordt de erffunctie belangrijker. In de grote stadsuitbreidingen is een dergelijke opbouw in vier typen wegen tegenwoordig in de regel volledig aanwezig. In de kleinere uitbreidingen is dat uiteraard niet het geval; de grootste verbinding is daar niet zelden de wijkweg. In het hoofdstuk over de stedelijke gebieden (blz. 91) is een globale typering van de samenhang tussen omvang en ontsluiting gegeven.

Meer en meer wordt in dit verband ook een scheiding van verkeerssoorten (tram, auto, fiets, voetganger) nodig. Veelal wordt deze tegenwoordig in de nieuwe uitbreidingen al nagestreefd. Een dergelijke scheiding komt de veiligheid en rust, de overzichtelijkheid en de snelheid van doorstroming zeer ten goede.

Veel moeilijker dan in de nieuwe uitbreidingen ligt het probleem in de stadscentra. Het daar aanwezige, ten dele nog uit de middeleeuwen daterende stratennet is al ten enenmale onvoldoende voor de huidige situatie. In de komende jaren zal de verkeersbelasting in de oude binnensteden nog aanzienlijk toenemen, zowel door het meer algemeen worden van het autogebruik als door het uitgroeien van de cityfuncties. Naarmate de stadsgewesten zich vormen, gaat het oude stadshart ook fungeren als centrum voor een veel groter gebied.

Zou men onze binnensteden bij een volledig gemotoriseerde samenleving willen aanpassen, dan zou dit in de praktijk moeten neerkomen op zodanige ingrepen door straatverbredingen, doorbraken, aanleg van parkeerterreinen e.d., dat de functie van deze centra zelf zou worden aangetast. In de Verenigde Staten is in sommige steden de helft tot tweederde van de oppervlakte in het centrum voor verkeers- en parkeerdoeleinden bestemd. Ook in dat land blijkt echter de ontwikkeling niet alleen door het privé-autoverkeer te kunnen worden opgevangen. In de laatste tijd worden daarom o.a. in het kader van de 'urban renewal'-politiek grote bijdragen uit de federale kas verleend voor stedelijk openbaar vervoer.

Ook recente Europese onderzoeken hebben uitgewezen, dat het in feite ondoenlijk is – zelfs bij een totale reconstructie – de centra van de grote steden in te richten voor het onbelemmerd autogebruik in een toestand van algemene motorisering. Voor ons land zal dit zeker ook gelden. In vergelijking met vele buitenlandse steden kenmerken de onze zich meestal door een kleine schaal, ook in de afmetingen van de straten. Zij zijn dicht bebouwd en tevens rijk aan monumenten en

historisch stadsschoon. Bovenal vertegenwoordigen zij voor de gehele bevolking een waarde als maatschappelijk, cultureel en gezelligheidscentrum, die zich met een volledige openlegging voor het privé-autoverkeer niet zou verdragen. De stad is er voor de mensen, niet voor de auto's.

Voor het blijven functioneren van onze stadscentra acht de Regering dan ook – naast de uiteraard ook hier nodige verkeersvoorzieningen – uitbouw van het openbaar vervoer de enige mogelijkheid om afdoende oplossingen te bereiken, speciaal voor het woon-werkverkeer. Juist dit verkeer staat sterk in het teken van de intensieve dagelijkse relaties tussen de centra, de woonwijken aan de stadsrand en de verdere nieuwe woongebieden in het stadsgewest. Dit leidt tot een gestandaardiseerd verkeerspatroon met op den duur zulke massale vervoersstromen, dat alleen het openbaar vervoer daaraan binnen de beschikbare – en nog beschikbaar te stellen – verkeersruimte zal kunnen voldoen.

Deze overschakeling op het openbaar vervoer dient zo snel mogelijk te worden bevorderd. Een der middelen daartoe vormen de boven reeds genoemde maatregelen op het gebied van het parkeren en vooral ook de inschakeling van het prijsmechanisme bij het bezetten van verkeersruimte in de binnensteden (vgl. blz. 128). In de eerste plaats zal echter het openbaar vervoer zelf een aantrekkelijk alternatief moeten bieden voor de privé-auto. Met het oog daarop verdienen de volgende punten de aandacht:

- snelheid, betrouwbaarheid en frequentie; deze kunnen worden opgevoerd naarmate de straten minder geblokkeerd worden door het particuliere verkeer;
- een zodanig lijnennet, dat speciaal de woon-werkrelatie met zijn hoge pieken optimaal wordt gediend;
- gunstige situering van de haltes ten opzichte van de woon- en werkgebieden, zodat de loopafstanden beperkt blijven en de noodzaak van voor- en/of natransport zoveel mogelijk wordt vermeden;
- in de buitenwijken en de nieuw te stichten woongebieden verderaf een goede aansluiting van het particuliere autoverkeer op het openbaar vervoersnet in de vorm van ruime parkeergelegenheid bij de daarvoor in aanmerking komende haltes. De Nederlandse Spoorwegen zijn in deze richting reeds actief; wellicht zal te dezen ook naar nieuwe organisatie- en exploitatievormen dienen te worden gezocht;
- een goede onderlinge aansluiting van de verschillende stelsels voor het openbaar vervoer (spoorwegen, streekvervoerders en stedelijke vervoersbedrijven); het is verheugend dat de aandacht hiervoor groeiende is.

De studie van de hierboven (blz. 129) genoemde Commissie Bevordering Openbaar Vervoer in het Westen des Lands is o.m. gericht op het verkrijgen van een beter inzicht in de factoren, die de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer bepalen. Voldoening aan al deze eisen is echter ook een kwestie van tijd, ten dele zelfs van lange tijd. De functie van het openbaar vervoer in de stadscentra, speciaal voor de woon-werkrelatie, is echter zo essentieel, dat met het bevorderen van de noodzakelijke overschakeling niet mag worden gewacht tot het aan alle kwaliteitseisen kan beantwoorden.

Uit de voorgaande beschouwingen vloeit voort, dat bij de verzorging van het openbaar vervoer in de steden en stadsgewesten een verscheidenheid van verkeers-

middelen – bus, tram, metro, trein – betrokken zal zijn. Welke plaats deze in het geheel zullen moeten innemen, zal vooral bepaald worden door de schaal van het stadsgewest in zijn geheel. Indicaties voor de ontwikkeling van het openbaar vervoer zijn daarom vooral te ontlelen aan afb. 21, het beeld dat in hoofdstuk IV gegeven is van de mogelijke spreiding van de grotere bevolkingsconcentraties over ons land.

Zeer geschematiseerd, en zonder dat hierbij een tijdstip van realisering wordt aangeduid, zullen waarschijnlijk:

- a. Amsterdam en Rotterdam met meer dan 1 mln inwoners en de 5 concentraties van 0,5 à 1 mln inwoners¹ een railstelsel op vrije baan vergen en zeer goede aansluitingen met enige stations in enige richtingen op het landelijke spoorwegnet;
- b. de 11 concentraties van $\frac{1}{4}$ à $\frac{1}{2}$ mln inwoners² een tramnet dan wel een zeer intensief busvervoerssysteem met vrije banen in de centra vergen; voorts goede aansluiting met enige stations op het landelijke spoorwegnet;
- c. de 38 concentraties van 65 000 à $\frac{1}{4}$ mln inwoners een stedelijk busvervoerssysteem en aansluiting op het landelijke spoorwegnet vergen;
- d. de 32 concentraties van 30 000 à 65 000 inwoners tenminste plaatselijke verdichting van het streekvervoer in enkele stadsbuslijnen en zo mogelijk aansluiting op het landelijke spoorwegnet vergen;
- e. de overige (kleinere) kernen door het streekvervoer ontsloten worden.

In deze steden en agglomeraties zullen de schematisch aangeduide vervoerssystemen tijdig in studie moeten worden genomen. De Regering is in beginsel bereid, aan zulke studies haar medewerking – ook van financiële aard – te geven.

De plaats van de spoorwegen in dit geheel brengt deze sterker met het vervoer binnen het stadsgewest in aanraking. Dit ligt in de lijn van de ontwikkeling, omdat de stadsbevolking door de aard van het huidige stedelijke groeiproces enerzijds als het ware van de centraal gelegen stations afgroeit en anderzijds door het verderaf wonen meer behoefte krijgt aan snelle en frequente railverbindingen voor piekverkeer over betrekkelijk korte afstanden, die tot nog toe grotendeels buiten de sfeer van de spoorwegen lagen. Bovendien kan, wanneer de nieuwe woongebieden ten opzichte van bestaande railtracés gunstig worden gesitueerd, voor het interlokale en het stadsgewestelijke vervoer gebruik worden gemaakt van dezelfde infrastructuur.

De opening van nieuwe stedelijke randstations langs de bestaande spoorlijnen blijkt dan ook in een behoefte te gaan voorzien. Daarnaast kan de aanleg van een nieuwe lijn de mogelijkheid bieden bepaalde stadsdelen een rechtstreekse aansluiting op het spoorwegnet te geven. De nog in studie zijnde tweede spoorlijn Amsterdam-Den Haag (de zgn. Schiphollijn) zou voor een niet onbelangrijk deel hieraan zijn bestaansrecht ontlelen.

De bediening van het korte-afstandverkeer in het kader van stadsgewest of stedelijke zone brengt de spoorwegen sterk in de sfeer van de stedelijke verkeers- en vervoersvraagstukken. Dit vraagt het in één operationeel stelsel vatten van twee in schaal en netwerk zeer verschillende systemen. Enige voorzichtigheid is hierbij wel geboden.

¹ Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Arnhem, Twente.

² Groningen, Zwolle, Haarlem, Gooi, Amersfoort, Dordrecht, Breda, Tilburg, Den Bosch, Nijmegen, Heerlen-Kerkrade.



De maatregelen voor verkeer en vervoer op langere termijn vergen verderreikende plannen dan het verkeerscirculatieplan. Als wellicht de belangrijkste stap in de richting van een integrale aanpak ziet de Regering de opstelling van verkeers- en vervoersplannen, als zelfstandige maar geïntegreerde onderdelen van de ruimtelijke plannen. Daartoe is een aanvulling van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening in voorbereiding, waarin de verplichting zal worden ingevoerd, bij het opstellen van gemeentelijke structuur- en bestemmingsplannen daarin tevens verkeers- en vervoersplannen op te nemen.

Door deze wettelijke verplichting ontstaat allereerst een belangrijke aandrang op de opstelling van deze plannen. Voorts biedt de samenhang met de ruimtelijke plannen de waarborg van een geïntegreerde werkwijze, alsook de zekerheid, dat de bestemmingen in de structuur- en bestemmingsplannen met betrekking tot verkeer en vervoer berusten op deugdelijk onderzoek. Tevens is van groot belang, dat de verkeers- en vervoersplannen aldus in de openbaarheid komen en onderworpen zijn aan de normale – rechtszekerheid scheppende – planologische procedures.

In beginsel zullen de verkeers- en vervoersplannen op basis van een bepaalde eenheid in uitgangspunten, methodiek, mate van detaillering, presentatievorm en terminologie moeten worden opgesteld, een verkeerscirculatieplan (met daarin opgenomen een parkeerplan) als voren beschreven moeten bevatten en duidelijk de geldigheidsduur en de voorgestelde fasering moeten aangeven. Er zullen dus naar gelang van de urgentie prioriteiten moeten worden bepaald. Vaak zal naar intergemeentelijke samenwerking moeten worden gestreefd (vgl. ook blz. 147). In het Besluit op de Ruimtelijke Ordening zullen de eisen, waaraan de plannen moeten voldoen, nader worden uitgewerkt.

De hier bedoelde maatregel zal uiteraard slechts effect hebben, indien de gemeenten over voldoende financiën en deskundige medewerkers of adviseurs beschikken. In verhouding tot de uitvoeringskosten van de projecten zelf zijn de kosten van onderzoek en planvoorbereiding echter bescheiden. Mede in het licht van de na te noemen regeling 'Voorzieningen ten behoeve van het wegverkeer en het openbaar vervoer in en om de steden' (blz. 136) behoeven de kosten van de plannen geen onoverkomelijk bezwaar te vormen. Ten aanzien van de beschikbare deskundigheid rijzen wel problemen. De mogelijkheden voor bundeling daarvan en voor stimulering van de vorming van deskundigen zijn nog punten van overweging. In dit verband past echter de opmerking, dat bij de invoering van een wettelijke verplichting tot het opstellen van verkeers- en vervoersplannen in zekere zin een situatie ontstaat analoog met die bij de invoering van de Woningwet 1901. Zoals nu de verkeersdeskundigen vrijwel ontbreken, ontbraken toen de stedenbouwkundigen. Toch schiep de Woningwet de druk en het klimaat waaronder de stedenbouwkunde zich in de operationele sfeer kon ontwikkelen.

Het behoeft nauwelijks te worden gezegd, dat het aanpassen van de stedelijke ontwikkeling in ons land aan de eisen van een gemotoriseerde samenleving grote problemen oproept in het financieel-economische vlak. De enquête, die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in de herfst van 1963 heeft gehouden onder de gemeenten van meer dan 40 000 inwoners naar de noodzakelijk geachte investeringen voor het wegverkeer in de bebouwde kommen in de periode 1963 t/m 1969,

Verkeers- en vervoersplannen op langere termijn

Financieel-economische vraagstukken

geeft hiervan een eerste indruk (blz. 98). Inschakeling van het prijsmechanisme bij het beschikken over schaarse verkeersruimte (vgl. hierboven blz. 128) zal dit beeld niet wezenlijk veranderen. Wel zal daardoor uiteraard – afgezien van de primair beoogde vlottere afwikkeling van het verkeer – een betere bezetting van het openbaar vervoer in de hand worden gewerkt, wat zal bijdragen tot een beter rendement daarvan.

Bij de toenemende complexiteit van het verkeersstelsel wordt het steeds moeilijker om de kosten daarvan geheel ten laste van de toekomstige bebouwing te brengen. Voor het hoofdwegenstelsel en de infrastructuur van het openbaar vervoer zal dan ook een kostenverdeling moeten worden gezocht, waarbij in beginsel het gehele stadsgewest als drager van deze voorzieningen optreedt.

Een ander belangrijk punt is het tijdstip van realisering. De structurele betekenis van het verkeer en het openbaar vervoer voor de stedelijke ontwikkeling brengt met zich mede, dat bij nieuwe uitbreidingen reeds in een vroeg stadium voorzieningen moeten worden getroffen, die eerst op de lange duur volledig tot hun recht zullen komen. Met name voor het openbaar vervoer zal dit soms kunnen leiden tot investeringen, die uit een bedrijfseconomisch standpunt eerst in een later stadium verantwoord zouden zijn geweest.

De hier gegeven vraagstukken hebben in algemene zin – en in enkele gevallen ook reeds specifiek – de aandacht van de Regering. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft al eerder gesteld, dat gewichtige algemeen maatschappelijke belangen die bij een goede functionering van het openbaar vervoer betrokken zijn, kunnen nopen tot de instelling van vervoersdiensten die – bedrijfseconomisch gezien – niet rendabel kunnen worden geëxploiteerd¹. Verder zal ook de regeling rijksbijdragen aan gemeenten voor voorzieningen ten behoeve van het wegverkeer en het openbaar vervoer in en om de steden binnenkort effectieve bijstand kunnen bieden. Deze regeling voorziet in doeluitkeringen van rijkswege aan gemeenten als bijdragen in de kosten van aanleg van het hoofdwegenstelsel in en nabij de steden en van voorzieningen ten behoeve van het plaatselijk openbaar vervoer. De te subsidiëren werken moeten passen in een verkeers- en vervoersplan, op te maken in het kader van een structuur- of bestemmingsplan, dan wel, behoudens in incidentele gevallen, in een verkeerscirculatieplan. Volgens deze regeling kan eveneens een rijksbijdrage worden verleend in de kosten van het opstellen van een verkeers- en vervoersplan. Bij de opstelling van dergelijke plannen zal een nauwe relatie met de hierboven (blz. 129) vermelde landelijke integrale studie voor de hand liggen.

3. Het interlokale weg- en railverkeer

a. Wegverkeer

Hoofdwegen De stormachtige groei van het autopark, de snelle uitbreiding van de woon- en werkgebieden en de groeiende behoefte aan recreatie in de open lucht nopen tot een drastische uitbreiding en verbetering van het Nederlandse hoofdwegenet. Hieraan wordt naar vermogen gewerkt. Voorzover het de rijkswegen betreft geldt als uitvoeringsschema het zich over een zesjarige periode uitstrekkende *programma van het Rijkswegenfonds*, dat jaarlijks wordt herzien en aangepast. Ook aan de uit-

¹ Vgl. Rijksbegroting 1966, Hoofdstuk XII (Verkeer en Waterstaat), memorie van toelichting, blz. 3 l.k.

voering van provinciale wegenprojecten ligt in het algemeen een planning voor een kortere of langere periode ten grondslag.

Intussen vraagt een beleid op lange termijn behalve uitvoeringsprogramma's voor de eerste periode ook een – uiteraard veel speculatiever – denkbeeld over de wegenstructuur in een verdere toekomst. Daartoe heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een '*Structuurschema Nederlandse Hoofdwegen*' ontwikkeld (afb. 29). Bij de opstelling daarvan is – in wisselwerking – rekening gehouden met de denkbeelden over de toekomstige bevolkingsspreiding, uiteengezet in hoofdstuk IV en V en neergelegd in de kaartbijlagen II en III van deze nota. Ter toelichting op dit schema diene het volgende.

Een van de kenmerken van de Wet Uitkeringen Wegen is, dat daarin duidelijker dan vroeger de verplichting van de rijksoverheid en de lagere overheden is vastgelegd, een functioneel samenhangend net van zgn. planwegen vast te stellen, waarin de daarvan deel uitmakende wegen, al naar hun functie, afgestemd worden op de behoeften van het verkeer, dat van die wegen gebruik maakt of in de toekomst zal maken.

De onderscheiding in functie die de wegen van de drie soorten wegenplannen in het totale net vervullen, is blijkens genoemde wet als volgt:

- wegen van het Rijkswegenplan: hoofdverbindingen voor het doorgaande verkeer met motorrijtuigen;
- wegen van de Secundaire wegenplannen: wegen, welke naast de wegen voorkomende op het Rijkswegenplan belangrijke verbindingen voor het doorgaande verkeer met motorrijtuigen vormen;
- wegen van de Tertiaire wegenplannen: wegen, welke naast de wegen voorkomende op het Rijkswegenplan en op de Secundaire wegenplannen belangrijke interlokale verbindingen voor het verkeer met motorrijtuigen vormen.

Ook vóór de totstandkoming van bovengenoemde wet bestond reeds de verplichting tot het vaststellen van een Rijkswegenplan en van Secundaire wegenplannen (toen provinciale wegenplannen genoemd) en Tertiaire wegenplannen. Deze verplichting vloeide voort uit de in 1927 in werking getreden Wegenbelastingwet (in 1934 gewijzigd in de Motorrijtuigenbelastingwet), waarin de financiering werd geregeld van de interlokale wegen. Omtrent de functie van die wegen werd alleen gesteld, dat zij een functie moesten vervullen voor het doorgaande verkeer. Deze wegenplannen dienden tenminste eenmaal in de 10 jaar te worden herzien.

Het eerste Rijkswegenplan kwam tot stand in 1927. Het vigerende Rijkswegenplan stamt uit 1958. Dit laatste plan is, evenals de thans geldende Provinciale en Tertiaire wegenplannen, door de stormachtige verkeersontwikkeling, die sindsdien heeft plaatsgevonden, op een aantal punten sterk verouderd. De plannen dienen dan ook zo spoedig mogelijk te worden herzien, waarbij ook bijzondere aandacht zal moeten worden besteed aan de functie, die deze wegen in een samenhangend wegnnet (zullen) moeten vervullen.

De diverse vast te stellen plannen (Rijkswegenplan, Secundaire en Tertiaire wegenplannen) zijn echter door de binding met de financieringsregelingen en de mogelijkheden, die deze bieden, in de eerste plaats administratieve grootheden. Een aanduiding omtrent het tijdstip of de volgorde van aanleg van de diverse in de plannen opgenomen nieuwe wegverbindingen wordt daarin niet gegeven.



— bestaande enkelbaans wegverbinding

== bestaande dubbelbaans wegverbinding

} eventueel te verbeteren of uit te breiden (stand per 1-1-'66)

--- geprojecteerde wegverbindingen

0 20 40 km

Uiteraard kunnen daarnaast *uitvoeringsprogramma's* worden opgesteld, die jaarlijks worden aangepast, zoals dit ten aanzien van het Rijkswegenet sedert de instelling van het Rijkswegenfonds plaatsvindt. Dit uitvoeringsprogramma bevat inmiddels, in verband met de tijdsduur, die gemoeid is met de totstandkoming van de Wet Uitkeringen Wegen, tevens wegverbindingen, die op het vigerende Rijkswegenplan 1958 nog niet voorkwamen.

Wanneer men tot een goed samenhangend wegennet wil komen, dan is een visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van ons land nodig, aangezien juist deze bij de studie van de toekomstige behoeften van het verkeer een belangrijke factor vormt. Een goed inzicht in de mogelijkheden van ons toekomstige wegennet is onontbeerlijk om te voorkomen, dat men zich thans zou vastleggen ten aanzien van tracés voor wegverbindingen, die een verdere uitbreiding van het net in de toekomst in de weg zouden staan. Het is echter duidelijk, dat aan hetgeen neergelegd kan worden in administratieve 'plannen' als 'Rijkswegenplan' en Secundaire en Tertiaire wegenplannen, waarbij steeds de daaruit voortvloeiende financiële consequenties voor de huidige of toekomstige wegbeheerders in het oog moeten worden gehouden, beperkingen zullen moeten worden opgelegd. Door hun aard beslaan dergelijke 'plannen' met eventueel daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma's, een te korte periode om reeds volledig een – uiteraard steeds arbitraire – planning op lange termijn in te kunnen houden.

Door de snelle toename van het verkeer en de groeiende bevolking van ons land bestaat hieraan echter wel behoefte. Het is dan ook noodzakelijk gebleken naast bovengenoemde plannen te beschikken over een structuurschema voor het Nederlandse hoofdwegenet, dat kan dienen als een van de bouwstenen bij het bepalen van het verkeersbeleid van de overheid op lange termijn. Dit geeft een schematisch overzicht van een mogelijk toekomstig net van hoofdverbindingswegen en andere belangrijke verbindingswegen voor het doorgaand verkeer met motorrijtuigen in Nederland en tussen Nederland en de omringende landen over een lange periode, waarbij de gedachten uitgaan naar ca 30 jaar, dus in eerste instantie tot omstreeks het jaar 2000.

Het structuurschema biedt op deze wijze het ruime kader van de principiële structuur, waarbinnen de opzet en uitvoering van het Rijkswegenplan en van de Secundaire en Tertiaire wegenplannen nader kan worden gedetermineerd. Het vormt voorts een van de grondslagen voor de ruimtelijke ontwikkeling van ons land. Is immers enerzijds de ruimtelijke ontwikkeling bepalend voor het toekomstige hoofdwegenet, anderzijds is dit wegennet tezamen met het openbare vervoersnet een zeer belangrijke factor voor de situering en de mogelijke bevolkingsdichtheid van de in de toekomst te urbaniseren gebieden. Ook zullen de economische aspecten van het verkeer en de financiële consequenties van beleidsbeslissingen ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling met behulp van dit schema beter kunnen worden overzien en beoordeeld. Het schema geeft de noodzakelijke structurele visie op de toekomstige ontwikkeling van het wegenstelsel, waarbij in de eerste plaats is gelet op de onderlinge samenhang. Hierbij kon derhalve principieel geen onderscheid worden gemaakt tussen de wegen naar wettelijk vastgestelde wegenplannen en/of naar wegbeheerder.

Dit houdt in, dat bepaalde onderdelen van het structuurschema door andere overheidslichamen dan het rijk zullen moeten worden voorbereid en uitgevoerd. Wan-

neer hierna sprake is van (een net van) hoofdwegen, is hiermede niet de terminologie van de Wet Uitkeringen Wegen bedoeld, waaruit zou volgen, dat al deze wegen nu of later deel zouden moeten uitmaken van een Rijkswegenplan.

Voorts wordt geen onderscheid gemaakt naar wegtype, al ligt het voor de hand, dat het hoofdwegenet op den duur voornamelijk zal bestaan uit autosnelwegen. Het structuurschema zal regelmatig moeten worden herzien. Hierbij ware voorhands te denken aan een periode van vijf jaar.

Om een soepele aanpassing van het schema aan nieuwe inzichten en ontwikkelingen mogelijk te maken, wordt er geen bindende status aan verleend. Het moet in dit opzicht worden gezien als een schets van een toekomstige ontwikkeling van het hoofdwegenet, waarvan het tijdstip van realisering van de onderdelen niet vaststaat, doch waarvan de mogelijkheid tot uitvoering moet worden opgehouden. Bij elke incidentele beslissing over een bepaalde wegverbinding zal derhalve vooraf bezien moeten worden in hoever deze past in het systeem van het structuurschema. Hier ligt een duidelijke analogie met de evenmin bindende streekplannen en structuurplannen volgens de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Het structuurschema zoals dit thans is opgesteld vertoont een aantal significante verschillen met de opzet van de huidige wegenplannen. Dit verschil in opzet, dat vooral tot uiting komt in de dichterbevolkte streken en in die gebieden waar een sterke urbanisatie wordt verwacht, is enerzijds noodzakelijk geworden door de snel toenemende omvang van het autobezit en de daarmee gepaard gaande snelle stijging van de verkeersintensiteiten op het wegennet en anderzijds door het ontstaan van stadsgewesten, die een aanzienlijke oppervlakte beslaan. Hierdoor is het niet langer voldoende en ook niet mogelijk, dat het hoofdwegenet, zoals van oudsher gebruikelijk, de centra van de belangrijkste steden rechtstreeks met elkaar verbindt. In plaats hiervan is een netwerk van buiten deze centra blijvende hoofdverkeerswegen ontwikkeld. Dit netwerk heeft in principe een rechthoekig stramien, dat echter is aangepast aan het patroon van de bestaande en in uitvoering of in een vergevorderd stadium van voorbereiding zijnde nationale en internationale hoofdwegen en aan de topografische omstandigheden. Het verdient opmerking, dat het structuurschema principiële lijnen geeft en geen uitgewerkte tracés.

Door het doelbewust nastreven van een rechthoekig stramien wordt het mogelijk, dat in een volgend stadium van ontwikkeling uitbreidingen van het thans geprojecteerde netwerk zonder grote wijzigingen kunnen worden gerealiseerd. Tevens is op deze wijze een aanzienlijk grotere mate van keuzevrijheid ontstaan voor het lokaliseren van de verschillende samenlevingsfuncties binnen de mazen van dit netwerk, omdat de bereikbaarheid van vele gebieden sterk wordt verhoogd, terwijl door het vermijden van de diagonaalverbindingen tegelijkertijd een versnippering van de ruimte wordt voorkomen.

In het structuurschema is iedere grotere stad of stadsgewest omsloten door hoofdverkeerswegen, waardoor een zoveel mogelijk alzijdige bereikbaarheid van de verschillende stadsdelen wordt verkregen zonder dat het stadsstratennet onnodig wordt belast door interlokaal verkeer. Bij de middelgrote steden vormen deze hoofdverkeerswegen zoveel mogelijk de zijden van een rechthoek, waarbij de interlokale wegen tussen de verschillende steden de hoekpunten van deze rechthoeken

verbinden. Bij de grote steden en de stadsgewesten is veelal een dubbel systeem van randwegen ontworpen, waardoor dus een dubbele rechthoek ontstaat, terwijl ook tussen de hoekpunten van de rechthoek nog interlokale wegen op dit systeem zijn geënt.

Voorts is zoveel mogelijk getracht het ontstaan van knelpunten in het geprojecteerde netwerk te voorkomen door onevenwichtige capaciteitsverhoudingen tussen de verschillende delen van het net te vermijden. Dit heeft er bv. toe geleid, dat geen hoofdwegen meer voor één rivierkruising zijn samengebracht om na het overschrijden van deze barrière weer te worden uitgesplitst in meerdere wegen, zoals in het verleden, en gezien de toenmalige verkeersintensiteiten zonder bezwaar, herhaaldelijk is gebeurd.

Op de bovengeschetste wijze zal in de dichtstbevolkte streken een systeem van parallelverbindingen kunnen ontstaan. Hierdoor wordt de mogelijkheid geschapen de verkeersstromen over verscheidene wegen te verdelen zonodig door actieve verkeersregeling op de randwegen van de steden of de stadsgewesten.

Het structuurschema omvat ruim 5300 km aan weglengte. Hiervan worden ca 1450 km gevormd door bestaande wegen, die voorkomen op het vigerende Rijkswegenplan 1958 en ongeveer 100 km door bestaande wegen, die reeds voorkomen op Provinciale of Tertiaire wegenplannen. Van deze bestaande rijkswegen heeft thans ca 550 km twee gescheiden rijbanen en ca 900 km een enkele rijbaan (stand per 1 januari 1966). Voorts omvat het schema rond 550 km aan nieuwe rijkswegen, die op het bij de begroting 1966 van het Rijkswegenfonds behorende uitvoeringsprogramma 1966 t/m 1971 voorkomen.

Op het structuurschema komt derhalve rond 3200 km voor aan andere wegen, die bovendien zullen moeten worden aangelegd, al dan niet door het rijk. De aanlegkosten hiervan zijn niet begroot doch kunnen zeer globaal worden gesteld op tenminste f 15 miljard.

Met opzet is een eventuele fasering van de uitvoering en derhalve het toekennen van prioriteiten aan de onderdelen van het structuurschema achterwege gelaten. Dit zou namelijk niet passen bij een dergelijk plan op lange termijn en het zou de soepelheid kunnen aantasten voor wat betreft de daarin ongetwijfeld aan te brengen wijzigingen als gevolg van nieuwe ontwikkelingen, die thans niet kunnen worden voorzien. Het vastleggen van prioriteiten kan dan ook beter geschieden in de opeenvolgende uitvoeringsprogramma's naar gelang van gebleken behoeften op kortere termijn.

Het structuurschema voor het hoofdwegenet is vooral opgesteld om een evenwichtige toekomstige ontwikkeling van het Nederlandse wegensysteem te kunnen verzekeren op basis van een landelijk kader, waarbinnen bv. streekplannen en structuurplannen nader kunnen worden uitgewerkt. Bepaalde onderdelen ervan zullen geleidelijk in de opeenvolgende Rijkswegenplannen en uitvoeringsprogramma's kunnen worden opgenomen. Hetzelfde geldt voor de Secundaire wegenplannen, terwijl een uit de ontwikkeling voortvloeiende verschuiving in de functie, die een weg blijkt te (zullen) vervullen, ook van invloed kan zijn op de Tertiaire wegenplannen.

Ook bij de voorbereiding en uitvoering van ruilverkavelingen en andere grote, bv. recreatieve, projecten zal met het structuurschema rekening worden gehouden. Een verdere intensivering van de samenwerking tussen de bij een en ander be-

trokken diensten is van belang teneinde een synchrone agrarische en recreatieve herinrichting van de te doorsnijden gebieden te verzekeren.

Het structuurschema is niet gebaseerd op een gedetailleerde kwantitatieve analyse van de toekomstige interlokale verkeersbehoefte. Bij de opzet van het schema is er echter van uitgegaan, dat het autobezit in de komende decennia belangrijk zal toenemen. Hierdoor zal, zoals de ervaring leert in andere qua motoriseringsgraad veel verder ontwikkelde Westeuropese landen en in de USA, de verkeersintensiteit in Nederland nog verveelvoudigen. Het schema biedt in zijn huidige vorm overigens nog ruime mogelijkheden tot aanpassing aan de toekomstige verkeersintensiteiten door de keuze van het aantal rijstroken per weg.

De eerste herziening van het structuurschema kan omstreeks 1970 plaatsvinden, wanneer de resultaten van te verrichten onderzoeken naar de toekomstige infrastructuurle behoefte aan verkeerswegen vermoedelijk bekend zullen zijn. Het schema is overigens ook voor deze onderzoeken van belang. Deze onderzoeken – waarbij uiteraard ook rekening wordt gehouden met de andere soorten van vervoer (vgl. blz. 129) – kunnen daardoor beter en meer doelbewust worden gericht op een verkeerskundig en planologisch verantwoorde visie op lange termijn, zoals die ten grondslag ligt aan het structuurschema.

Vormgeving van de weg

In het voorgaande zijn de wegen uitsluitend uit verkeersoogpunt gezien. Met het omvangrijke programma voor de wegenbouw en de snelle groei van het toeristisch verkeer over de weg voor ogen, verdient ook het belang van een goede vormgeving en inpassing in het landschap uitdrukkelijk vermelding. Enige recente nieuwe verbindingen (Harderwijk-Zwolle, Oirschot-Eindhoven, weg door de Krimpenerwaard) laten op fraaie wijze zien, wat op dit terrein is te bereiken. In deze richting zal moeten worden voortgegaan. Daarbij krijgt ook de aanleg en de aankleding van moderne parkeerplaatsen de aandacht.

Fiets-, wandel- en ruiterspaden

Ook – en juist – in een toestand van algemene motorisering zijn fiets-, wandel- en ruiterspaden van belang voor de ontsluiting van recreatiegebieden, vooral in gedeelten waar het motorisch verkeer niet op grote schaal kan worden toegelaten. Daarnaast kunnen met name de fietspaden een functie hebben voor het onderling verbinden van recreatiegebieden. Naarmate de verstedelijking toeneemt, zal de wenselijkheid van een fietspadennet in de directe omgeving van de bevolkingsconcentraties meer naar voren komen.

In verschillende provincies is een (recreatief) fietspadenplan in uitvoering.

Het kan van belang zijn de mogelijkheid van een gecombineerd gebruik van deze paden door fietsen en bromfietsen aan een nader onderzoek te onderwerpen. Het is duidelijk dat bepaalde paden zich daarvoor niet zullen lenen, maar dat bij andere zulk een bezwaar wellicht niet hoeft te gelden. De aanleg van aparte bromfiets- en fietspaden is zowel om financiële redenen als wegens de daartoe vereiste ruimte nog niet ter hand genomen.

Bij de wandelpaden is het van belang, goede mogelijkheden te scheppen om een tocht per auto of motor te onderbreken voor een wandeling. De aanleg van aan de huidige inzichten beantwoordende parkeergelegenheden en picknickplaatsen op geschikte punten is daarvoor een der eerste voorwaarden.

In enkele delen van ons land is het wenselijk gebleken tot ruiterspaden te komen. In het algemeen zijn de oudere recreatiestreken het meest ontsloten. De ruilverkavelingen kunnen een belangrijke bijdrage bieden tot een completering van het net van recreatieve paden, met name ook in de later tot ontwikkeling gekomen en de nog nieuw te ontwikkelen recreatiestreken. In deze richting wordt reeds in toenemende mate gewerkt.

b. Spoorwegen en streekvervoer

De snelle opkomst van het wegverkeer heeft de spoorwegen van hun centrale plaats in het interlokale verkeer naar een bescheidener positie gedrongen (vgl. blz. 125).

Spoorwegen

Onder de huidige omstandigheden kunnen de voordelen van het spoorwegvervoer het meest naar voren komen bij het personenvervoer op lange afstand. In het langeafstandsverkeer met een zakelijk karakter wordt een belangrijk nadeel van de spoorwegen ten opzichte van de auto – de meestal bestaande noodzaak van voor- en natransport – gecompenseerd door de voordelen: korte rijtijden, ongehinderd en ontspannen rijden tot in het hart van de bestemmingsplaats tegen de relatief lage prijs van het massatransportmiddel. Deze voordelen worden in het korteafstandsverkeer teniet gedaan door de tijd, die nodig is voor het voor- en natransport. Een verbetering van het stedelijk openbaar vervoer is daarom mede van betekenis voor het korteafstandsvervoer per spoor.

Ook in het goederenvervoer vervullen de spoorwegen vooral op de lange afstand een rol van betekenis. Een concentratie van bedrijven op een industrieterrein is daarbij uiteraard beter te bedienen dan een aantal verspreide middelgrote en kleine bedrijven. Aansluiting van industrieterreinen en grote industriële complexen op het spoorwegnet maakt een bundeling van vervoersstromen mogelijk die past bij de karakteristiek van het spoorvervoer.

Het feit dat zowel voor het personen- als voor het goederenvervoer in de langeafstandsrelatie een aanzienlijke vervoersprestatie op een bestaande infrastructuur plaatsvindt, vormt al voldoende reden om alle aandacht te besteden aan een behoorlijke instandhouding – en verbetering – van het spoorwegapparaat en daarmee van een zo goed mogelijk gedifferentieerd vervoersstelsel. Hiertoe is en wordt reeds veel gedaan. Behalve de vernieuwing van het rollend materieel kunnen genoemd worden: herstel en vernieuwing van wegen en bruggen, elektrificatie, automatisch blokstelsel, automatische treinbeïnvloeding, beveiliging van overwegen door middel van automatische knipperlichtinstallaties, aanleg van vrije kruisingen, ophoging van banen door de bebouwde kommen en nieuwe stationsgebouwen met betere stedenbouwkundige aanpassing.

De bestaande infrastructuur van de spoorwegen (afb. 30) is echter in hoofdlijnen nog geheel van de vorige eeuw. Inmiddels zijn een aantal ontwikkelingen aan te duiden, die – en dit nog geheel in het kader van de langeafstandsbediening – een neerslag in deze hoofdinfrastructuur zouden moeten of kunnen vinden.

Als eerste gegeven is er de in hoofdstuk II (par. 1) geschetste ontwikkeling in Europees verband in het bijzonder rond de Noordzee, waarbij ons land door zijn centrale ligging ten nauwste is betrokken en welke zal leiden tot de verbetering



— bestaand spoorwegnet

..... bestaand spoorwegnet, uitsluitend goederenvervoer. Niet opgenomen zijn tramwegen uitsluitend goederenvervoer en lokale aansluitingen

— denkbaar nieuwe spoorwegverbindingen tracé bepaald

- - - - - denkbaar nieuwe spoorwegverbindingen tracé nog niet bepaald

— metro in aanleg

van de grote infrastructuur (zie ook afb. 10, 11 en 12). Wat betreft de spoorwegen kan zulks een verdere koppeling van het nationale spoorwegnet met België en West-Duitsland betekenen. In deze ontwikkeling past ook een toekomstige kanaal-tunnel tussen Groot-Brittannië en het vasteland.

Bij de binnenlandse geografische veranderingen zijn in het bijzonder te vermelden de drooglegging van de Zuiderzee en de Deltawerken. Met het droogvallen van de zuidelijke IJsselmeerpolders ontstaan meer mogelijkheden voor de verbinding van de Randstad met het Noorden des Lands. De Deltawerken bewerken een soortgelijk effect voor het Zuidwesten des Lands (zie ook afb. 30).

Voorts zijn er, soms met het voorgaande samenhangend, een aantal concreet gestelde beleidsdoelen als de stimulering van het Noorden, bepaalde delen van Overijssel, de Kop van Noord-Holland, de zuidelijke IJsselmeerpolders en Zeeland en de bevordering van de uitstraling van de Randstad (blz. 42 en 168). Ook daarbij zal de rol van de spoorwegen moeten worden gezien.

Ten slotte is er de in hoofdstuk IV beschreven verdergaande verstedelijking die o.m. zal leiden tot de groei van een aantal kernen tot een zodanige grootte en betekenis dat aansluiting op het lange-afstandsnet in de toekomst overweging verdient.

Wat het vervoer op de korte afstand betreft zal de functie van de spoorwegen, althans voor het personenvervoer, nieuwe perspectieven krijgen bij het voorzien in woon-werkrelaties binnen de zich vormende stadsgewesten. Hoe de Regering zich deze ontwikkeling denkt, is in par. 2 van dit hoofdstuk nader uiteengezet (vgl. blz. 133-134).

In de daar gegeven beschouwingen is nog niet afzonderlijk stilgestaan bij het recreatievervoer. Hierbij is in het algemeen niet het individu maar het gezin betrokken. Voorts wikkelt dit verkeer zich in het algemeen niet volgens een naar frequentie gestandaardiseerd patroon af, maar varieert het mede onder invloed van het seizoen en de weersomstandigheden naar plaats en tijd. Voor dit verkeer komt de personenauto het eerst in aanmerking. Deze is immers het gezinsvervoermiddel bij uitstek, dat de mens de zo begeerde vrijheid van beweging en van handelen geeft om aan zijn recreatieve wensen tegemoet te komen. De recreatieve functie van het spoorwegvervoer zal daarom vooralsnog van bescheiden omvang zijn. Niettemin zal in de toekomst hier en daar – o.a. bij de verdere ontsluiting van het strand – rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheid van nieuwe lijnen.

Bij het verder ontwikkelen van de hier aangeduide functies van de spoorwegen is uit een oogpunt van ruimtelijke ordening ook hier een goede samenhang tussen de stedenbouwkundige en de verkeersplanning van veel belang. Railtracé's zijn elementen die de structuur in sterke mate bepalen. Enerzijds betekent dit, dat bij de planning van nieuwe stedenbouwkundige structuren in belangrijke mate rekening moet worden gehouden met de bestaande railtracé's; anderzijds moeten zo nodig nieuwe railverbindingen worden uitgevoerd voor het welslagen van een bepaalde stedenbouwkundige conceptie. Dit laatste vraagt veelal om zeer tijdige reservering van het tracé. Bij deze reservering dienen de keuze van de vervoerstechniek en de mogelijkheid van geïntegreerd gebruik door verschillende stelsels open te blijven.

Ook is van belang dat de spoorwegen als hart-tot-hartverbinding worden beschouwd en derhalve aansluitingen krijgen in de stedelijke centra. Rondom de centrumstations verdienen hoge bebouwingsdichtheden de voorkeur, gecombineerd met een ruime toegankelijkheid voor de auto (bv. door parkeergarages). Bij de stedelijke randstations zijn eveneens ruime parkeergelegenheden nodig. Voorts moeten industriegebieden en grote industriecomplexen spoorwegaansluiting (kunnen) krijgen ten behoeve van het goederenvervoer.

Ten slotte is een zo veelzijdig mogelijk gebruik van de infrastructuur gewenst, zowel met het oog op de investering en de exploitatie, als op het efficiënt gebruik van de beschikbare ruimte.

Bij dit alles mag de bedrijfseconomische rentabiliteit van de spoorwegen niet worden verwaarloosd. Daarbij kan niet worden voorbijgegaan aan het feit, dat de mate waarin de gebruikers van de weg de door hen veroorzaakte kosten dragen, verschilt van vervoertak tot vervoertak, en zelfs, zoals bij de binnenvaart, vrijwel nihil kan zijn. Indien men een optimale verdeling van het vervoer tussen de vervoertakken wil nastreven, dient rekening te worden gehouden met de kosten, die iedere gebruiker van de weg veroorzaakt.

De Regering verwacht van het in par. 1 vermelde landelijke integrale onderzoek een meer gefundeerd inzicht ook in de hier aangeduide vraagstukken (vgl. blz. 129).

In afwachting van deze fundamentele studie is het thans nog niet verantwoord om in analogie met de wegen een structuurschema voor de toekomstige ontwikkeling van de spoorwegen over te leggen. De noodzaak daartoe is trouwens minder aanwezig, omdat ook bij een verregaande heroriëntering voor het railvervoer bepaald niet zulk een snelle expansie is te verwachten als bij het wegverkeer.

Niettemin is, rekening houdend met de gedachten, neergelegd in de structuurschets van kaartbijlage III, een aantal nieuwe verbindingen denkbaar. Voor diverse van deze objecten vindt reeds studie en overleg plaats, hetzij in ambtelijke commissies en werkgroepen, hetzij bilateraal met plaatselijke belanghebbenden.

In dit verband verdienen allereerst twee lijnen vermelding, die thans in studie zijn: de railverbinding tussen Rotterdam en Hellevoetsluis en de Schipholspoorlijn. De Regering heeft zich inmiddels met de aanbevelingen van de twee interimrapporten van de Werkgroep 'Vervoer in en om Rotterdam' nopens de lijn Rotterdam-Hellevoetsluis verenigd. Dit betekent, dat zij een spoedige metroverbinding tussen Rotterdam en Hoogvliet gewenst acht. In aansluiting daaraan zou de metrolijn in twee fasen naar Spijkenisse en Hellevoetsluis kunnen worden doorgetrokken. Daarbij dient de mogelijkheid van een Deltaspoorlijn te worden opengehouden. Ten aanzien van de Schipholspoorlijn heeft de Werkgroep 'Spoorlijn Amsterdam-Den Haag' rapport uitgebracht over het tracé en de te verwachten vervoersstromen. Het derde en laatste rapport wordt binnenkort tegemoet gezien. Zodra dit eindrapport is uitgebracht zal de Regering een spoedige beslissing bevorderen.

Ook op langere termijn dienen zich enige nieuwe verbindingen aan. De mogelijkheden daarvoor dienen planologisch te worden gereserveerd. De Regering zal er op bedacht zijn, dat de bestudering van de merites van deze verbindingen te gelegener tijd in het daartoe meest geëigende kader zal worden aangevat.

In het zuidwesten van Nederland zijn diverse denkbeelden ontwikkeld, die gemeen hebben dat zij voorzien in een kruising van de Westerschelde en aansluiting op het

Belgische spoorwegnet westelijk van Antwerpen. In de ene visie sluit hierop een Deltaspoorlijn aan, die door het eilandengebied voert naar Rotterdam; in een andere wordt de aansluiting verkregen via West-Brabant en de Volkeraksluizen.

In de omgeving van Rotterdam kan voorts worden gedacht aan een verbinding van de spoorlijn Rotterdam CS-Gouda met de Betuwelijn, alsmede aan een verbinding van Rotterdam-Zuid via Ridderkerk met deze Betuwelijn.

Tussen het Nederlandse en het Belgische spoorwegnet bestaan slechts enkele aansluitingen. Een betere onderlinge koppeling, met name in het Benelux-Middengebied, lijkt op den duur niet uitgesloten. Een verbinding van de grote industriële centra Antwerpen en Eindhoven over Turnhout ligt hierbij in eerste instantie voor de hand. Het feit dat reeds een railtracé bestaat tussen Tilburg en Turnhout brengt mee dat ook aan de aanleg van een dergelijke schakel gedacht kan worden.

In de omgeving van Amsterdam is een directe verbinding met Purmerend uit het oogpunt van stedelijke ontwikkeling denkbaar. De vraag, of deze verbinding een voortzetting kan vormen van de Schipholspoorlijn, ligt in de rede.

Voorts is een tracé gereserveerd voor de zgn. Flevospoorlijn van Amsterdam naar Lelystad. Een voortzetting van deze lijn via Kampen nabij Zwolle aansluitend op het bestaande spoorwegnet ligt eveneens voor de hand. Deze meer directe verbinding van de noordvleugel van de Randstad met het Noorden des Lands kan een rol spelen in het te verzwaren instrumentarium voor de op expansie gerichte stimulering van dit landsdeel.

In dit beleid past ook een verbeterde aansluiting van Emmen op het landelijk spoorwegennet, waarbij met name een verbinding tussen Emmen en Hoogeveen de aandacht verdient.

Een verdere verbetering van het spoorwegnet in geval van voortgaande industriële ontwikkeling aan de Eemsmond moet op de lange duur niet uitgesloten worden geacht.

Behalve met de geschetste denkbare nieuwe verbindingen zal in een aantal gevallen met baanverdubbeling, nieuwe verbindingsbogen en dergelijke maatregelen rekening moeten worden gehouden. Ook is herinvoering van het personenvervoer op sommige nog bestaande railtrajecten niet uitgesloten.

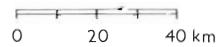
Naast de Nederlandse Spoorwegen verzorgen ook de autobusdiensten van de streekvervoerondernemingen een belangrijk deel van het interlokale openbare vervoer. De vorming van streekvervoergebieden, waarbinnen hetzij een enkele autobusonderneming, hetzij samenwerkende ondernemingen, zijn belast met de verzorging van het openbare vervoer, heeft tot dusver goede resultaten afgeworpen. De huidige indeling van deze gebieden is gegeven in afb. 31.

Uit het gezichtspunt van de ruimtelijke ordening vraagt thans ook bij het streekvervoer vooral de groei van de stadsgewesten de aandacht, waarbij stedelijke elementen over een ruimer gebied dan voorheen worden uiteengelegd. De schaal van een eventueel aanwezig lokaal openbaar vervoerssysteem wordt hierdoor vergroot tot die van het streekvervoer; ten dele zouden de beide vervoersstelsels overlappend gaan opereren. Voor een goed functioneren van de stadsgewesten is dan ook een samenwerking van vervoerondernemingen wenselijk, gericht op een optimale verbinding met de stadscentra in het hart daarvan. Bij de huidige indeling in concessie-

Streekvervoer



— begrenzing vervoersgebieden



gebieden voor het streekvervoer vormen de steden veelal de hoekpunten; dit heeft echter aan een zodanige samenwerking niet in de weg te staan. Bovendien schenkt de Commissie Vervoervergunningen aandacht aan zich wijzigende omstandigheden van de streek en aan nieuw optredende vervoersbehoeften. In dit verband is een goede coördinatie met het stedelijk vervoer van belang, bv. in het gemeenschappelijk gebruik van haltes en de opheffing van vervoergeboden. Een voorbeeld van wat op dit terrein mogelijk is tonen de recente maatregelen in de Haagse agglomeratie.

c. Regionale verkeers- en vervoersplannen

Mede ten behoeve van de samenhang tussen de gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen – op te stellen in het kader van de ruimtelijke plannen – acht de Regering ook waarborgen nodig voor een integrale planning in het interlokale kader.

Het heeft geen betoog dat hierbij in de eerste plaats dient te worden gedacht aan de plannen en werken van de rijksoverheid zelf. De Regering meent met het structuurschema voor de hoofdwegen en het aangeven van denkbare nieuwe verbindingen voor de spoorwegen daartoe een eerste belangrijke bijdrage te doen.

Daarnaast zal een zwaar accent gelegd moeten worden bij de provincies: de ontwikkelingen gaan immers veelal ver boven de gemeentelijke schaal uit. De Regering is dan ook voornemens in de reeds aangekondigde aanvulling van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening voor de provincies de verplichting op te nemen, bij het opstellen van streekplannen daarin ook verkeers- en vervoersplannen op te nemen. Daarbij zal in een aantal gevallen interprovinciaal overleg nodig zijn. Voor de opstelling van deze plannen gelden analoge overwegingen als die welke in de vorige paragraaf bij de gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen werden genoemd.

4. Scheepvaart en luchtvaart

De zeevaart vormt voor Nederland van oudsher een belangrijke zaak. Uit het gezichtspunt van de ruimtelijke ordening zijn het vooral de havens met de gehele daarbij behorende infrastructuur die de aandacht vragen. Beschouwing van het kaartbeeld (kaartbijlage II) van de grote stedelijke structuur in Westeuropa kader maakt aanstonds duidelijk hoezeer de zeehavens van Rotterdam en Amsterdam als zwaartepunten van de beide Randstadvleugels een centrale plaats innemen in de ruimtelijke ontwikkeling van het land.

In hoofdstuk II werd reeds gewezen op de belangrijke bijdrage van de zeehavens in de economische ontwikkeling van Nederland. De in de zeehavengebieden gevestigde industriële bedrijven hebben daarin stellig het leeuwedeel. De verkeersfunctie van de zeehavens – d.w.z. de overslag- en opslagactiviteit – is speciaal voor het goederenvervoer hier te lande van niet te onderschatten betekenis. De totale goederenbeweging in de Nederlandse zeehavens kwam in 1953 met een omvang van 53,5 mln ton voor het eerst ongeveer weer op het peil van kort voor de tweede wereldoorlog. Na dit jaar gaf de aan- en afvoer van goederen evenwel een aanmerkelijke stijging te zien, waardoor in 1964 een totaal van 146,8 mln ton werd bereikt. Uit het in hoofdstuk II, par. 3 genoemde onderzoek is gebleken, dat voor

Zeevaart

de eerstkomende decennia een belangrijke verdere toeneming is te verwachten. Ongeveer 60 % van deze goederenbeweging – in 1964 derhalve omstreeks 88 mln ton – heeft betrekking op de overslag- en opslagsector (vgl. tabel 7).

Tabel 7. Goederenbeweging in de Nederlandse zeehavens naar verladingscategorie en per bedrijfssector in 1960 en 1980 (in mln ton)

Verladingscategorie	Totaal		waarvan te rekenen tot de bedrijfssector			
			overslag en opslag		industrie	
	1960	1980	1960	1980	1960	1980
1. Stuk- en zakgoederen	21,1	54,5	19,4	45,5	1,7	9,0
2. Goederen verladen per grijper	36,6	57,0	31,6	40,5	5,0	16,5
3. Pneumatisch verladen goederen	6,0	10,0	6,0	10,0	—	—
4. Aardolie en aardolieprodukten	42,8	145,5	12,2	55,0	30,6	90,5
5. Hout	1,9	2,0	1,7	1,5	0,2	0,5
Totaal	108,5	269,0	70,9	152,5	37,5	116,5

Bron: Bijlage Zeehavennota.

Talrijke economisch belangrijke verkeers- en vervoersactiviteiten in Nederland hangen ten nauwste samen met de sleutelpositie die onze zeehavens innemen. Enige cijfers omtrent het vervoer tussen de zeehavens en het achterland kunnen dit illustreren. De totale doorvoer met overlading van de Nederlandse zeehavens bedroeg in 1964 circa 80 mln ton; daarvan werd ruim 19 mln ton zowel aan- als afgevoerd per zeeschip. Omstreeks 61 mln ton legde derhalve beslag op de transportcapaciteit van binnenvaart-, rail- en wegverbinding alsmede van de pijpleiding tussen Rotterdam het en Rijn/Ruhrgebied. De procentuele verdeling van laatstgenoemde hoeveelheid over de onderscheidene transportmogelijkheden is aangegeven in tabel 8.

Tabel 8. Procentuele verdeling van de Nederlandse doorvoer¹ naar gebruikte transportweg in 1964

Transportweg	Aandeel in %
Binnenwateren	77
Rotterdam-Rijnpijpleiding	16
Spoorwegen	4
Wegen	3

¹ Excl. het zee-haven-zeeverkeer Bron: Zeehavennota

Uit de tabel blijkt overduidelijk welk een belangrijke positie de binnenvaart in de Nederlandse doorvoer inneemt. Daarnaast is de laatste jaren een snel stijgende doorvoer per pijpleiding opgekomen; deze zal waarschijnlijk in de toekomst verder in betekenis toenemen.

In hoofdstuk II (vgl. blz. 48) werd onder verwijzing naar de zeehavennota reeds medegedeeld, dat de Regering de verdere ontwikkeling van het Scheldebekken en de Eemsmond tot zeehavengebieden van allure nastreeft. In het kader van dit verkeershoofdstuk dient daarbij de opmerking geplaatst te worden dat de afleiding van in de toekomst te verwachten zeehavenactiviteiten uit het Waterweggebied en het Noordzeekanaalgebied naar het Scheldebekken en de Eemsmond vooral van belang is voor wat betreft de vestiging van industrieën. Een verplaatsing van de in-, uit- en doorvoerfunctie lijkt minder waarschijnlijk. Bovendien roept een verdere groei hiervan noch uit ruimtelijk, noch uit milieu-hygiënisch oogpunt zulke grote problemen op. Er zal derhalve op gerekend moeten worden dat de centrale positie van de Rotterdamse en Amsterdamse havenagglomeraties in het patroon van goederenverkeersbeweging nog aanzienlijk versterkt zal worden. Dit vindt zijn weerslag in de verkeersinfrastructuur van het gehele land, nu en in de toekomst. Behalve voor het weg- en railverkeer (vgl. hierboven) is zulks ook het geval voor de binnenvaartwegen en voor de pijpleidingen.

De binnenvaart speelt in het goederenvervoer een grote rol. Nederland heeft een bijzonder dicht waterwegennet, dat bovendien aansluiting geeft aan de voornaamste waterverbindingen in de andere Westeuropese landen. De belangrijkste ader van dit Europese net is de Rijn, die de drukst bevaren rivier ter wereld vormt. Het Nederlandse net is sterk vertakt over het gehele land, zodat vrijwel elk landsdeel per schip bereikt kan worden. Aldus is het voor de binnenvaart mogelijk in het gehele land een rol te spelen bij het goederenvervoer. Ter vergelijking diene, dat de lengte van het waterwegennet, geschikt voor schepen boven 250 ton, ongeveer 3 500 km bedraagt en de lengte van het Nederlandse spoorwegnet ruim 3 000 km.

Door de opkomst van het spoorweg- en wegverkeer is de functie van de binnenvaart gewijzigd. Van de andere verkeersmiddelen onderscheidt deze zich, doordat de eenheden (schepen) in het algemeen groter zijn en de snelheden lager. Daardoor heeft de binnenvaart zich de laatste decennia steeds meer gespecialiseerd op het vervoer van massagoederen, waarbij de snelheid van het vervoer geen eerste vereiste is. Als gevolg hiervan zijn de beurtvaart en het stukgoedvervoer vrijwel verdwenen en is een sterke toeneming van het vervoer van vloeibare brandstoffen en erts, zand en grind te bespeuren. Daarnaast is het vervoer van landbouwprodukten van belang. De vervoersprestaties van de binnenvaart werden reeds in par. 1 aangegeven. Deze zijn als factor in het Nederlandse vervoerssysteem niet te verwaarlozen; ook verder kan de binnenvaart, dank zij ons goede waterwegennet, een belangrijke functie blijven vervullen.

Deze vooruitzichten voor het waterverkeer beschouwt de Regering als een gelukkige omstandigheid, omdat daardoor de problemen van het landverkeer worden verlicht. Dit geldt in het bijzonder voor het vervoer van bouwmaterialen (vooral zand en grind), dat door het gehele land plaatsvindt en in de toekomst nog steeds groter zal worden. Op het ogenblik omvat het vervoer van bouwmaterialen per binnenschip ongeveer 40 mln ton/jaar.

Binnenvaart

In de scheepstypen is de laatste tijd verandering gekomen. De kleinste schepen (beneden 100 ton) blijken niet meer rendabel en zijn gedoemd te verdwijnen; alleen in het Noorden des Lands hebben zij nog een taak, voor zover het vervoer betreft dat over vaarwegen met een geringe capaciteit moet worden verricht. Om de schippers van deze schepen in hun moeilijkheden tegemoet te komen, is sinds enige tijd de Sloopregeling kleine noordelijke schipperij van kracht, die het mogelijk maakt een uitkering te verlenen ingeval de schipper zijn schip laat slopen. Ook voor de kleine schepen van meer dan 100 ton zijn de vooruitzichten niet zo rooskleurig. De vraag is in discussie, of schepen met een laadvermogen tussen 100 en 300 ton in het algemeen nog wel rendabel zijn te exploiteren.

Structurele wijzigingen in de opbouw van de vloot doen hun invloed gelden op de vaarwegen. Deze zullen dus of moeten worden aangepast aan de vergroting van de gemiddelde tonnage of op den duur voor de scheepvaart kunnen worden gesloten. Beide ontwikkelingen zijn reeds in gang.

Anderzijds is bij de grote Rijnvaart de duwvaart een steeds belangrijker aspect. Deze zal zich echter beperken tot het vervoer tussen de zeehavens en de grote industriegebieden. De vaarweg van Rotterdam naar Duitsland is hiervoor geschikt; de achterwaartse verbindingen van het Europoortcomplex en het Amsterdam-Rijnkanaal zullen aan de duwvaart worden aangepast. Ook Antwerpen, Gent en de zeehavencomplexen in het Nederlandse gedeelte van het Scheldebekken zullen eveneens een verbinding voor de duwvaart met de Rijn krijgen.

Ook verder is de verbetering van het Nederlandse hoofdvaarwegennet in volle gang door de Rijnkanalisatie, de verbetering van de Maas en het Julianakanaal en het Kanaal van Terneuzen.

Het vaarwegennet is weergegeven in afb. 32.

Voor de komende decennia zal de taak in de eerste plaats zijn het in stand houden en waar nodig verder aanpassen van het binnenvaarwegennet in Nederland.

In uitvoering zijn de verdieping en verruiming van de kanalen Lemmer-Groningen-Delfzijl (Prinses Margrietkanaal, Van Starckenborgkanaal en Eemskanaal), Fonejacht-Harlingen (Van Harinxmakanaal), de vaarweg van Staveren naar het Prinses Margrietkanaal en het Noord-Willemskanaal.

In voorbereiding is een verruiming van de vaarweg Meppel-Hoogeveen (een gedeelte van de Hoogeveense Vaart). Het Noord-Willemskanaal en het genoemde gedeelte van de Hoogeveense Vaart zullen worden verruimd tot 300 ton, terwijl de kunstwerken in en over deze kanalen reeds geschikt zijn of zullen worden gemaakt voor schepen van 600 ton.

Voorts is een verbetering van een gedeelte van het Wilhelminakanaal beneden Oosterhout en van het Markkanaal voor schepen tot 1350 ton in voorbereiding. In een verdere toekomst zullen ook de Zuid-Willemsvaart en het Kanaal Wessem-Nederweert op overeenkomstige wijze worden verruimd.

De mogelijkheid van een zeescheepvaartverbinding met het Oostvaardersdiep wordt opgehouden. In overweging is voorts een plaatselijke omlegging van het Noord-Hollands Kanaal benoorden Amsterdam tussen het Schouw en Zijkanaal I; dit kanaalgedeelte wordt geschikt gemaakt voor schepen van 1350 ton.

De waterverbindingen met België voor grote schepen zullen via het Kanaal Gent-Terneuzen, de Schelde-Rijnverbinding en de Maas voldoende gewaarborgd zijn. Met het Duitse waterwegennet bestaat alleen via de Rijn een verbinding. In inter-

nationaal verband wordt de realisering bestudeerd van een verbinding tussen de Limburgse Maas en de Rijn in Duitsland.

De resultaten van het in par. 1 (blz. 130) vermelde onderzoek zullen te zijner tijd aanleiding kunnen geven tot een hernieuwde bezinning op het bestaande en te verbeteren kanalenstelsel, zoals dat in het voorgaande is geschetst. Hierbij kunnen tevens de merites van eventuele nieuwe kanaalverbindingen of gedeelten daarvan – waarvan enkele in het verleden reeds zijn bestudeerd, met tot dusverre een zeer twijfelachtige rentabiliteit als resultaat – zo nodig opnieuw worden gezien. De mogelijkheden tot aanleg van dergelijke, in de toekomst wellicht van belang wordende, verbindingen kunnen desgewenst planologisch worden opgehouden.

Recreatief
gebruik van
binnenwateren

De binnenvaartwegen zijn ook voor de recreatie op en aan het water van belang. Op de grote binnenvaartverbindingen levert de pleziervaart echter in toenemende mate moeilijkheden op. Het is daarom belangrijk, dat in streekplannen aandacht wordt gegeven aan een goede situering van jachthavens en terreinen voor de oeverrecreatie, waarbij rekening wordt gehouden met de veiligheid van alle gebruikers van de vaarweg en met een ongestoorde beroepsvaart.

In het voorgaande is er verder op gewezen, dat een aantal kleine wateren hun functie voor de binnenvaart gaan verliezen. Voor zover deze wateren voor de watersport aantrekkelijk zijn zou kunnen worden overwogen deze open te houden voor de watersport en de oeverrecreatie.

Luchtvaart

In het systeem van verkeer en vervoer tussen Nederland en het buitenland gaat het vervoer door de lucht een steeds belangrijker plaats innemen. De enkele jaren geleden ingezette gunstige ontwikkeling toont groeicijfers die aan de stijging van het autogebruik doen denken. Zeer sterk is de toeneming van het Noord-Atlantische personenverkeer; hiervan werd in 1964 80 % door de lucht afgewikkeld tegen 50 % in 1957. Hoewel een rendabele exploitatie van het Europese net niet gemakkelijk is, blijkt ook het vervoer op deze lijnen zeer snel te stijgen. Dit is voor de Nederlandse vliegvelden het meest bepalende gegeven: meer dan 80 % van de passagiers op Schiphol heeft een Europese bestemming; voor de andere Nederlandse vliegvelden bedraagt dit percentage vrijwel 100. Het aantal passagiersbewegingen op Schiphol bedroeg in 1965 ongeveer 2,5 mln; voor 1980 wordt het geraamd op 8 mln. Het goederenvervoer per vliegtuig neemt daarnaast – naar gewicht gemeten – slechts een bescheiden plaats in, al zijn ook hier de groeipercenages jaarlijks hoog.

Uit het gezichtspunt van de ruimtelijke ordening vraagt de snelle toeneming van het luchtverkeer en vooral de technische ontwikkeling van het vliegtuig de aandacht, omdat hiermee een voortdurende uitbreiding en aanpassing van de infrastructuur te land gepaard gaat. De uitbreiding van Schiphol en Zestienhoven, maar ook de vestiging van het Eurocontrolcentrum te Beek vormen hiervan sprekende voorbeelden. Deze uitbreidingen leggen niet alleen een zeker direct beslag op de toch reeds schaarse ruimte in ons land, maar brengen veelal ook beperkingen mee voor het grondgebruik in een wijder omgeving, terwijl het luchtverkeer zelf in nog wijder omgeving geluidhinder veroorzaakt (vgl. hoofdstuk III, blz. 74). Evenzeer vragen stadsuitbreidingen nieuwe gronden, zodat vliegveld en stad naar elkaar

toegroeien. Zo ontstaan situaties, die òf voor het vliegveld òf voor de expanderende bebouwing òf voor beide ongunstig kunnen zijn.

Deze omstandigheden vragen een goede coördinatie tussen de verschillende grondgebruikers om het luchtvervoer de plaats te geven die overeenkomt met zijn betekenis voor het maatschappelijk leven.

In afb. 33 is een overzicht gegeven van de in Nederland aanwezige vliegvelden. De ligging van een aantal bestaande velden, zowel burgerlijk als militair, zal in verband met de groei van het luchtverkeer en de stedelijke uitbreidingen steeds meer moeilijkheden gaan geven. In het perspectief tot omstreeks 2000 zal men daarom uit moeten zien naar nieuwe mogelijkheden voor de aanleg van vliegvelden, ter vervanging en ter uitbreiding van bestaande. Dit zal zowel voor het commercieel, als voor het militair en het privé-zakenverkeer nodig zijn.

Wat dit laatste betreft kan op den duur misschien worden verwacht dat meer dan tot nu toe behoefte zal worden gevoeld aan luchtvaartterreinen van beperkte afmetingen en dus met beperkte mogelijkheden, veelal 'airstrips' genaamd. Een en ander zal sterk afhankelijk zijn van de mate waarin het kleine vliegtuig, met slechts enkele zitplaatsen, in het Europese kader zal worden gebruikt.

In de praktijk is gebleken dat de belangen van de luchtvaart in de ruimtelijke plannen nog onvoldoende geïntegreerd zijn. Anderzijds werd bij beslissingen ten behoeve van de uitbreiding en verbetering van de luchtvaartterreinen veelal te weinig rekening gehouden met andere belangen. Zoals reeds in hoofdstuk III werd vermeld, zal de Regering in het vervolg zorgen voor inschakeling van de planologische overlegorganen, alvorens een aanwijzingsprocedure overeenkomstig de Luchtvaartwet wordt begonnen. Voorts vraagt zij de bijzondere aandacht van de provincies en gemeenten voor wat er verder mogelijk is in de sfeer van de planologische bestemming en het gebruik van gronden in de nabijheid van vliegvelden.

5. Andere transport- en communicatiesystemen

Wegverkeer, spoorwegen, scheepvaart en luchtvaart nemen de verplaatsing van mensen en goederen vrijwel geheel, maar niet ten volle voor hun rekening. In een integrale benadering van de verkeers- en vervoersvraagstukken verdienen daarnaast ook de pijpleidingen, het energietransport en de communicatiesystemen (telefoon, straalverbindingen enz.) de aandacht. Deels betreft het hier eveneens transport-systemen, deels gaat er een sterke invloed van uit op het overige transport.

Uitvoerige behandeling van alle transport- en communicatiesystemen voert in het kader van deze nota te ver. Daarom zullen in deze paragraaf slechts drie van de aangeduide technieken met uitgesproken ruimtelijke consequenties aan de orde komen, te weten de pijpleidingen, de hoogspanningsleidingen en de straalverbindingen van de PTT.

Inleiding

Naast de traditionele hoofdleidingen voor water en mijn gas zijn er in de laatste 15 jaar een aantal grote nieuwe pijpleidingen uitgevoerd en geprojecteerd (zie afb. 34). Belangrijke voorbeelden zijn de oliepijpleidingen Rotterdam-Rijn en Europoort-Noordzeekanaal en de aardgasleidingen; daarnaast zijn ook projecten als de afval-

Pijpleidingen



- | | |
|---|--|
| ● militaire luchtvaartterreinen | ● aangewezen luchtvaartterreinen voor zweefvliegtuigen |
| ● burger luchtvaartterreinen voor openbaar luchtverkeer | ○ niet aangewezen luchtvaartterreinen voor zweefvliegtuigen |
| ● particuliere luchtvaartterreinen | — invliegroutes |
| ● luchtvaartterreinen voor helischroefvliegtuigen | |

0 20 40 km

waterpersleidingen en leidingen ten behoeve van half- of eindprodukten uit de petro-chemische industrie van betekenis.

Voor al bij de transportleidingen met grote diameter, bestemd voor doorgaand transport over grote afstanden, levert het vinden van geschikte tracés veelal moeilijkheden op. Deze leidingen vereisen doorgaans brede bouw- en plantvrije zones die blijvend een star element in de ruimte vormen; voorts vergen kruisingen met wegen, wateren e.d. vaak moeilijke en kostbare oplossingen. Een verlegging van dergelijke leidingen brengt zeer hoge kosten mee.

Het aanleggen van een pijpleiding door een gebied dat reeds stedelijk is bebouwd of dat in de toekomst hiervoor is bestemd, stuit dan ook op velerlei bezwaren. Het beloop van de leiding moet zich in een reeds bebouwd gebied volledig aanpassen aan de bestaande structuur daarvan. Ook voor een in de toekomst te bebouwen gebied geldt deze overweging, al is het denkbaar dat in dit geval nog van een wijziging sprake zou kunnen zijn, mits de voor ogen staande stedelijke structuur hierdoor niet wezenlijk zal worden aangetast.

Daarbij komt nog, dat bepaalde stoffen uit een oogpunt van brand- of explosiegevaar – eventueel voor de gezondheid schadelijke gassen niet te vergeten – zich niet lenen voor deze wijze van transport door een min of meer dichtbevolkt gebied. Het transport van gevaarlijke stoffen zal te allen tijde zo ver mogelijk buiten de gebieden van bevolkingsconcentraties om dienen te geschieden.

Ook het doorsnijden van landbouwgronden, waarbij in de eerste plaats moet worden gedacht aan tuinbouwgebieden met glascultures, vergt een zeer zorgvuldige tracering. Hetzelfde geldt ten aanzien van terreinen van recreatieve, landschappelijke of natuurwetenschappelijke betekenis.

Voorts kunnen de transportleidingen ook belemmeringen opleveren aan toekomstige infrastructurele werken, zowel van de overheid als van de openbare nutsbedrijven.

In beginsel is het gewenst de nieuw te leggen leidingen zoveel mogelijk te combineren met een bestaande. In de praktijk blijken zich echter nogal wat moeilijkheden voor te doen. Deze betreffen o.a. de werkmethode (de bestaande leiding moet uiteraard intact blijven; dit vereist een marge tussen de twee werkstroken); de beperking van de uitbreidingsmogelijkheden op een later tijdstip met nieuwe pijpen; de servitutten, die elkaar gedeeltelijk moeten gaan overlappen; de verschillende kromtestralen; de afstandsvergroting op punten waar duikers nodig zijn (bv. onder kanalen).

Soortgelijke problemen doen zich voor bij de vraag of voor de toekomst het reserveren van bepaalde stroken of banen ten behoeve van leidingen gewenst is. Mogelijk zou ook kunnen worden volstaan met de reservering van stroken bij moeilijke kruisingen en doorsnijdingen. Deze vragen en de daarmee samenhangende problemen zijn in onderzoek bij de Departementen van Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Sociale Zaken en Volksgezondheid, alsmede bij de provinciale planologische diensten.

Het voorgaande onderstreept de noodzaak van een zeer gedegen planologische voorbereiding van de leidingtracés op rijks- en provinciaal niveau. De Regering heeft besloten tot instelling van een commissie, die de gehele met de transportleidingen samenhangende problematiek zal bezien.

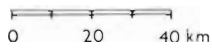


- | | | |
|------------------------------------|--|---|
| — olie-pijpleidingen bestaand | — transport leidingwater bestaand | — 380 KV - hoogspanningsleiding bestaand |
| - - - olie-pijpleidingen in studie | - - - transport leidingwater in studie | - - - 380 KV - hoogspanningsleiding in studie |
| gas-pijpleiding bestaand | transport afvalwater bestaand | — straalverbindingen gerealiseerd eind '67 |
| gas-pijpleidingen in studie | transport afvalwater in studie | - - - straalverbindingen in studie |



- vaarwegen
- verbetering aan vaarwegen
- - - aanleg c.q. verbetering in voorbereiding
- " " " havens

- 1350 toln en meer
- 1000 "
- 600 "
- 300 "



Hoogspannings-
leidingen

De stedelijke ontwikkeling en industrialisatie in Nederland en de daarmee gepaard gaande behoefte aan elektrische energie maken het steeds moeilijker om het snel groeiende net van hoogspanningslijnen zodanig te traceren, dat de vaak tegenstrijdige eisen van deze lijntracé's enerzijds en die van de overige infrastructuur, het landschapsschoon, de agrarische bedrijfsvoering, de stedenbouwkundige vormgeving der (grote) stadsuitbreidingen anderzijds, zo goed mogelijk met elkaar in ruimtelijke harmonie worden gebracht.

Aan het bestaande en zich nog steeds uitbreidende net van hoogspanningsleidingen, van 50 kV tot 220 kV, zal binnenkort een nieuw element worden toegevoegd in de vorm van de 380 kV-hoogspanningsleidingen (zie afb. 34).

Het aldus te vormen net is te beschouwen als een overkoepelend koppelnet, dat een vijftal districten verbindt waarin het land voor de elektriciteitsvoorziening kan worden onderverdeeld. Deze districten omvatten een of meer provinciale bedrijven. Elk daarvan vormt een met een spanning van 150 kV gekoppeld stelsel, behalve het noordoostelijke district, waarin een spanning van 110 kV wordt toegepast. De overgang op een spanning van 380 kV zal tot een belangrijke versterking van de koppeling in ons land leiden. Daardoor wordt de bedrijfszekerheid in geval van storingen in het productie- of transport-apparaat verhoogd en wordt het tevens mogelijk gemaakt grote eenheden in de centrales op te stellen, waarmee een verdere verhoging van de economie van de elektriciteitsproductie wordt bewerkstelligd.

Het 380 kV-net zal worden aangesloten op het transeuropese 380 kV-net. Dit zal het tevens mogelijk maken op ruime schaal aan de internationale energie-uitwisseling deel te nemen, wat aan de efficiency en soepelheid van de bedrijfsvoering ten goede komt en in belangrijke mate bijdraagt tot verdere verhoging van de bedrijfszekerheid van de elektriciteitsvoorziening.

In de knooppunten van het koppelnet bevinden zich de centrales. Bij de plaatskeuze hiervan komen vele problemen naar voren, die ten dele samenhangen met de tracering van de hoogspanningslijnen. Ofschoon door toepassing van zeer hoge spanning de transportcapaciteit van de lijnen zo hoog mogelijk wordt opgevoerd en ook de productiecapaciteit van de centrales steeds verder wordt verhoogd door toepassing van zeer grote eenheden bij uitbreiding en nieuwbouw, kan niettemin in het algemeen worden gesteld dat in de komende decennia het aantal zowel als de afmetingen van de centrales, onderstations en hoogspanningslijnen een verdere uitbreiding zullen ondergaan. Er zullen derhalve een aantal terreinen – veelal groter dan in het verleden – en tracé's beschikbaar moeten komen.

Bij het ontwerpen van stadsplannen op grote schaal (stadsgewesten) en van grote industriecomplexen zal het nodig zijn dat een vroegtijdig contact wordt gezocht tussen de desbetreffende provinciale planologische dienst en de provinciale elektriciteitsmaatschappij, om gezamenlijk na te gaan waar deze werken het beste kunnen worden gerealiseerd. Evenzo dient er een vroegtijdig overleg te zijn met het oog op het vrijhouden van bepaalde onbebouwde zones tussen de wijken of stadsdelen, waardoorheen te zijner tijd nieuwe hoogspanningleidingen zullen kunnen worden aangelegd.

De Regering ziet voorshands geen aanleiding tot geheel nieuwe regelingen. Het interdepartementale overleg vindt op bevredigende wijze plaats.

Straalverbindingen De toeneming in het telefonische verkeer vraagt om een voortdurende aanpassing van technieken. Van de bovengrondse draden en de handbediende centrale naar het ondergrondse automatische net vormde een grote en noodzakelijke ontwikkeling. Toen de moeilijkheden bij het leggen van kabels in de grond, mede door het zeer grote aantal daarvan, steeds groter werden bracht de draaggolftelefonie uitkomst. Deze maakt het mogelijk over één kabel meer gesprekken te voeren. Thans moet gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid telefoonsignalen te transporteren met behulp van straalzenders en ontvangers.

Het is een gelukkige omstandigheid dat het transport van de telefoonsignalen gecombineerd kan worden met dat van de televisiesignalen. Zowel in verband met de uitbreiding van de televisie-ontvangstmogelijkheden als met die van de telefoon zal het net van dergelijke straalverbindingen in de toekomst nog aanzienlijk worden uitgebreid (afb. 34). Daarbij zullen steeds meer zend- en ontvangstinstallaties moeten worden geplaatst op bestaande torens en hoge gebouwen, maar ook op daarvoor te construeren nieuwe torens.

Tussen de zender en de ontvanger dient de hoogte van de bebouwing beperkt te blijven. Omgekeerd bepaalt een bestaande bebouwing de noodzakelijke hoogte van de zender en ontvangeropstellingen. Tussen een straalverbindingsnet en de bebouwing bestaat derhalve een wederzijds structurerend effect.

Dit maakt het gewenst in de ruimtelijke plannen rekening te houden met de plannen voor straalverbindingen. In enkele streekplannen zijn in dit verband 'optisch vrije paden' opgenomen, waarin de bebouwing op bepaalde plaatsen beperkt dient te blijven tot een hoogte van 15 m. Het meest spelen deze vraagstukken uiteraard in de gemeentelijke sfeer, bij de opzet en de handhaving van bestemmingsplannen.

Bij overleg tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de PTT is onlangs overeenstemming verkregen over een aantal – onverbindende – procedureregels, gericht op een wederzijdse afstemming van plannen en belangen. De vereniging heeft deze inmiddels ter kennis van de gemeenten gebracht met het verzoek deze in het algemeen in acht te nemen¹.

6. Het verkeer als totaliteit

In de vorige paragrafen van dit hoofdstuk is enige malen de nadruk gelegd op de onderlinge samenhang van de diverse verkeers- en vervoerstechnieken. Voorbeelden daarvan zijn o.m. de nauwe relatie tussen het openbaar vervoer en het privé-autoverkeer, het vrachtvervoer over de weg en de binnenvaart, het goederenvervoer te water of over de rail en de pijpleiding. Al deze relaties dwingen ertoe, het verkeer als een geïntegreerd geheel te zien.

Een tweede aspect dat in dit hoofdstuk de aandacht kreeg is de wisselwerking tussen verkeer en ruimtelijke structuur. De meeste verkeersvoorzieningen bepalen de ruimtelijke structuur in sterke mate; omgekeerd is de ruimtelijke structuur een van de factoren die de omvang en aard van het verkeer sterk beheersen. Ook van deze samenhang kwamen in het hoofdstuk verscheidene voorbeelden voor: de structuur-bepalende werking van de zeehavens en het hoofdwegennet, de consequenties voor het verkeer van de groei van de stadsgewesten en stedelijke zones, de invloed van de omvang en structuur van de stad op de verkeersbehoefte en op het middel van

¹ De desbetreffende brief is met twee kaarten van bestaande of binnen vijf jaar aan te leggen straalverbindingen gepubliceerd in 'De Nederlandse Gemeente' van 17-6-'66, nr. 24, blz. 292 e.v.

openbaar vervoer enz. Op verscheidene plaatsen kwam in dit hoofdstuk naar voren, dat een goede verkeersplanning slechts mogelijk is, als daarin aan de samenhang met de andere elementen van de ruimtelijke ordening recht is gedaan. Deze gedachtengang heeft o.a. geleid tot het aankondigen van verkeers- en vervoersplannen, die moeten worden betrokken bij de opstelling van streek-, structuur- en bestemmingsplannen.

In de derde plaats vraagt echter nog een samenhang de aandacht, die wellicht zelfs fundamenteeler is dan de beide vorige: de samenhang tussen verkeer en maatschappij-structuur. In de aanvangszin van dit hoofdstuk is deze relatie aangeduid: het verkeer is de dynamische exponent van de moderne samenleving.

De verkeersvorm en het verkeerspatroon, waarin een verkeersrelatie fysiek gestalte vindt, zijn in hoge mate afhankelijk van het gecompliceerde samenstel van menselijke normen, waarden, wensen en strevingen, van menselijke relaties, van een – zich in de tijd wijzigende – levensstijl. Omgekeerd heeft het verkeer op zijn beurt een niet te verwaarlozen effect op het sociale leven. Verkeer kan de maatschappelijke en ruimtelijke structuur ingrijpend veranderen, de opkomst van culturen bevorderen en het fysieke milieu beïnvloeden.

Op verkeersgebied heeft zich als het ware een revolutie voltrokken. Moderne verkeersmiddelen en verkeersvoorzieningen – technische verworvenheden van onze tijd – hebben tot gevolg gehad dat de geografische afstand steeds minder een belemmering vormt voor het aangaan van sociaal-economische en sociaal-culturele contacten. De huidige samenleving kenmerkt zich dan ook door een proces van schaalvergroting, dat alle levensgebieden doordringt. De verkeersvoorzieningen treden in belangrijke mate als drager van deze schaalvergroting op.

Duidelijk wordt dit gedemonstreerd in de sterkere onderlinge economische afhankelijkheid en de verdere ontplooiing van handel en economie, die parallel verlopen met de verbetering en vervolmaking van het verkeerswezen.

De schaalvergroting uit zich ook in het doorbreken van het isolement van sommige streken, waardoor het maatschappelijk verkeer van de bewoners niet meer beperkt wordt tot een kleine maatschappelijke sector. Massacommunicatiemiddelen (televisie, radio, pers en film) en bezoek aan de stad maken een gedeeltelijke overname van de stedelijke levensstijl mogelijk. Door een goede verkeersontsluiting kunnen stedelijke cultuurgoederen en voorzieningen op sociaal en cultureel vlak binnen het bereik van de plattelandsbevolking worden gebracht. Niet zelden leidt dit echter tot spanningen tussen jongere en oudere generaties.

Dit voert tot een ander aspect, nl. dat – en dit geldt in het bijzonder in een zich specialiserende samenleving – ontbindende krachten op gaan treden. Het gevaar bestaat nl. dat de onderlinge ‘verstaanbaarheid’ af zal nemen of zelfs teloor zal gaan. De complexer en groter wordende samenleving zal ook dan alleen een afgerond geheel kunnen blijven, wanneer de samenwerking tussen de vele functioneel-gespecialiseerde mensen en groepen gehandhaafd wordt. Daarvoor zijn goede vormen van communicatie voorwaarde.

Met deze – overigens allerm minst uitputtende – opmerkingen wil de Regering aangeven, dat zij zich ervan bewust is, hoe zeer de invloeden van de verkeersontwikkelingen doorwerken. Een goede ontwikkeling van de verkeersvoorzieningen – waarvoor de overheid de primaire verantwoordelijkheid draagt – kan in belang-

rijke mate bijdragen tot een harmonische groei van de gehele samenleving, sociaal, cultureel en economisch.

Dit vereist bezinning vanuit verschillende disciplines op het maatschappelijk gebeuren en op het verkeer als integrerend onderdeel daarvan. Het vereist in het bijzonder verdere bestudering van de samenhangen die er in het verkeer zelf bestaan, alsook tussen het verkeer en de maatschappelijke structuur en levensstijl. De hiervoor nodige studies kunnen en moeten hand in hand gaan met de operationele studies gericht op de opstelling van (integrale) verkeersplannen en met de verschillende objectenstudies.

Ten slotte betekenen de beschouwingen in deze paragraaf dat de Regering voor de concrete maatregelen die zij in voorgaande paragrafen aankondigde als achtergrond en richtbeeld stelt: een harmonie tussen het verkeer en de samenleving die door het verkeer moet worden gediend; een ontwikkeling van het verkeer, die geen (nieuwe) isolementen oproept als gevolg van een al te onbeheerste wasdom van bepaalde verkeersmiddelen en verkeersvormen; het voorrang geven aan essentiële verkeersrelaties¹.

¹ Vgl. in verband met de in dit hoofdstuk behandelde stof o.a. de in opdracht van de Britse Minister van Transport uitgebrachte studie *Traffic in Towns*, (Londen, H.M.S.O., 1963) en het rapport van een door de Duitse Bondsregering ingestelde commissie van deskundigen (Bonn 1964, Drucksache IV/2661).

Hoofdstuk VII. Beleid ter verwezenlijking van de toekomstvisie

1. Inleiding

De vorige hoofdstukken van deze nota illustreren duidelijk, dat zich op het gehele terrein van de ruimtelijke ordening urgente vraagstukken aandienen van grote draagwijdte. In de regeringsverklaring van 27 april 1965, waarmee dit Kabinet is opgetreden, heeft de Regering aangekondigd, aan deze problemen grote aandacht te zullen besteden. In de lijn daarvan ligt de aanbieding van deze nota.

‘De accentuering van de zorg voor onze leefruimte’ – aldus de regeringsverklaring – ‘is een eis van onze tijd’. ‘Het is te voorzien, dat onze bevolking zich in de rest van deze eeuw zal uitbreiden tot ongeveer 20 miljoen of gemiddeld 600 inwoners per km². De aanspraken op de bodem worden talrijker, dringender en onderling tegenstrijdiger. Het bestaan van onze groeiende bevolking kan slechts worden verzekerd door een snel voortgaande industrialisatie en verdere ontwikkeling van de economische diensten. Grote delen van Nederland zullen daardoor in de stedelijke sfeer worden gebracht. Tegelijkertijd vraagt de modernisering van de landbouw een ingrijpende omvorming van de landelijke gebieden, waarop ook een beroep wordt gedaan voor militaire oefenterreinen, recreatie enz.. De verkeersontwikkeling is ook in ons land zo zeer toegenomen, dat daardoor ernstige problemen op de wegen en in de binnensteden zijn gerezen. Bij dit alles komt meer en meer ook de invloed van dit hele proces op het leefmilieu in het geding’.

Al deze vraagstukken kregen behandeling in de vorige hoofdstukken van de nota. Daarbij werd telkens aangegeven, welke beleidslijnen de Regering voor ogen heeft. In dit hoofdstuk komen met name de instrumenten aan de orde, waarmee het beleid zal worden gevoerd.

De nota in het licht van de Regeringsverklaring

Het doel van de ruimtelijke ordening is de bevordering van een ruimtelijke ontwikkeling, die het welzijn van de samenleving – welvaart daaronder begrepen – zo goed mogelijk dient. Essentieel voor de daarop gerichte beleidsvorming is de bevordering van een goede coördinatie, zowel verticaal tussen rijk, provincies en gemeenten als horizontaal tussen de departementen. Bovendien zal bij de samenwerking ook de maatschappij in diverse geledingen betrokken moeten zijn; in onze

Coördinatie

vrije samenleving is deze medewerking zelfs een der wezenlijke voorwaarden voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid.

In de sfeer van het rijk is intensieve onderlinge samenwerking tussen de verschillende departementen voorwaarde om te komen tot een samenhangende visie op de ruimtelijke ontwikkeling van het land. Voorts is de realisering van deze samenhangende visie – die geboden is in de vorige hoofdstukken van deze nota – alleen mogelijk, wanneer de diverse uitvoeringsmaatregelen doeltreffend op elkaar zijn afgestemd. Ook daarvoor is in de sfeer van het rijk een goede interdepartementale coördinatie onontbeerlijk.

De elementen, die in deze coördinatie ter tafel moeten komen, zijn talrijk en veelzijdig. Zij omvatten o.m. belangrijke aspecten van de voorbereiding en uitvoering van de grote waterstaatkundige werken als Zuiderzee- en Deltawerken, de verzorging van de infrastructuur, de zorg voor het milieu, het woningbouwbeleid, het agrarische structuurbeleid, het industrialisatiebeleid, het beleid ten aanzien van de ontwikkeling van de dienstensector, het beleid ten aanzien van de actieve en passieve recreatie en de opbouw van de maatschappelijke en culturele outillage e.d.. Ook maatregelen van bestuurlijke en financiële aard (bv. met betrekking tot bestuursvormen voor agglomeraties en de omvang van de middelen voor de overheidsactiviteiten) zijn vaak van groot belang voor de ruimtelijke ordening.

Aan deze verscheidenheid van aspecten van het overheidsbeleid, die ruimtelijke consequenties hebben, voegt de ruimtelijke ordening geen nieuw en zelfstandig element toe. Haar wezen ligt echter in een zodanige coördinatie van de reeds genoemde aspecten, dat daardoor de optimale ontwikkeling van een bepaald gebied – en van het land – als totaliteit wordt bevorderd. In het karakter van de ruimtelijke ordening ligt derhalve besloten, dat zij nooit buiten de verschillende beleidsterreinen van de afzonderlijke departementen kan omgaan, maar anderzijds gericht is op een synthese, die meer is dan de som der delen. Die synthese kan slechts worden bereikt door de bevordering van de samenhang en gerichtheid van het overheidsbeleid op het terrein van de ruimtelijke ordening; het belangrijkste instrument is daarbij de interdepartementale coördinatie.

Deze coördinatie wordt op overheidsniveau in belangrijke mate gediend door het overleg in de Raad voor de Ruimtelijke Ordening uit de Ministerraad. O.m. in het kader van de voorbereiding van deze nota hebben daarin frequente en intensieve gedachtenwisselingen plaatsgevonden over de ruimtelijke toekomstvisie voor ons land en de daarop af te stemmen beleidsmaatregelen. In dit gezamenlijk beraad weerspiegelt zich de groei van de collectieve verantwoordelijkheid van de Regering, die zich ook op andere beleidsterreinen aftekent. Dit neemt niet weg, dat in ons staatsbestel, met de individuele verantwoordelijkheid van de Ministers, de beleidsmaatregelen zelf voor de verantwoordelijkheid komen van de Minister, op wiens ressort de maatregel betrekking heeft. De verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het ruimtelijk beleid berust bij de Minister, belast met de zorg voor de ruimtelijke ordening.

De coördinatie binnen de Regering vindt steun in de ambtelijke coördinatie binnen de Rijksplanologische Commissie en enige andere commissies in het kader van de vakdepartementen. Hun positie is geregeld in art. 3 van de Wet en art. 26 van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening. Maatregelen en plannen, die van betekenis zijn voor het overheidsbeleid inzake de ruimtelijke ordening komen aldus in inter-

departementaal ambtelijk overleg, alvorens op regeringsniveau wordt beslist. Het belang van een goede coördinatie geldt uiteraard ook bij het ruimtelijk beleid van provincies en gemeenten. Hier vindt deze coördinatie op bestuurlijk niveau een wezenlijke steun in het collegiaal bestuur van de colleges van Gedeputeerde Staten en van Burgemeester en Wethouders.

Op provinciaal niveau zijn voor de ambtelijke coördinatie de provinciale planologische commissies aangewezen; voor de samenhang met het beleid van rijkswegen hebben daarin ook de vertegenwoordigers van een aantal uitvoerende rijksdiensten zitting¹. Een verdere intensivering van deze contacten is nodig. In de bevordering van de coördinatie van het ruimtelijk beleid van rijk, provincies en gemeenten vinden de inspecteurs van de ruimtelijke ordening een van de voornaamste elementen van hun taak.

De Regering heeft de verschillende mogelijke ontwikkelingen onder ogen gezien en een en ander nader gemotiveerd in de hoofdstukken II t/m VI van deze nota. De door de Regering als uitgangspunt voor haar beleid gekozen ruimtelijke structuurschets is neergelegd in kaartbijlage III. Deze staat voor ogen bij de verdere beschouwingen in dit beleidshoofdstuk. Daarmee dringt zich de vraag op, welke betekenis aan de schets als beleidsinstrument moet worden toegekend.

Allereerst ziet de Regering de kaart als richtinggevende achtergrond voor haar eigen beleid, o.m. bij de uitvoering van de diverse rijkswerken. Daarbij moet er echter aanstonds op worden gewezen, dat de op de kaart neergelegde visie niet het karakter draagt van een gedetailleerde plaatsbepaling van de aangegeven elementen. De gekozen aanduidingen zijn daarvoor trouwens ook te globaal. De bedoeling van de kaart is vooral het geven van een structuurschets in hoofdlijnen van de toekomstige ruimtelijke situatie. Met een enkel woord is de kaart het beste te typeren als een 'indicatieve kaart'.

Met deze kaart beoogt de Regering voorts, de lagere organen een achtergrond te bieden voor hun ruimtelijk beleid. Het steeds intensievere gebruik van de Nederlandse bodem leidt tot een groeiende onderlinge verwevenheid van het ruimtelijk beleid van de verschillende overheden. In die situatie is voor een goede afstemming van de plannen op elkaar een duidelijke weergave van het regeringsbeleid gewenst. De onderlinge verwevenheid heeft er trouwens toe geleid, dat ook het op de kaart opgenomen structuurbeeld tot stand kwam in nauw overleg en in grote mate van overeenstemming met de provinciale besturen. De Regering is daarvoor erkentelijk. De in de kaart neergelegde denkbeelden zijn echter geen formele toetsingscriteria voor het provinciaal en gemeentelijk ruimtelijk beleid. Ook hier ligt weer de nadruk op het indicatieve karakter en op de noodzakelijke onderlinge samenwerking: de denkbeelden zullen op provinciaal en gemeentelijk niveau nader moeten worden getoetst en uitgewerkt en eerst daarna hun neerslag kunnen vinden in streek-, structuur- en bestemmingsplannen. De Regering hecht in dit verband bijzondere waarde aan een nauw samenspel tussen de overheidsorganen op de drie bestuursniveaus.

Niet in de laatste plaats acht de Regering de kaart in het bijzonder van belang om te bevorderen dat men in brede kring kan meedenken over de problemen, waarvoor de ruimtelijke toekomst van ons land ons stelt.

De structuurschets als beleidsinstrument

¹ Vgl. Wet op de Ruimtelijke ordening, art. 53 en Besluit op de Ruimtelijke Ordening, art. 40.

Voor de interpretatie van de kaart dient men in het oog te houden dat deze een mogelijke situatie van ons land in het jaar 2000 uitbeeldt. Dit betekent, dat het zeker niet de bedoeling is, de geschetste toestand in zijn geheel zo spoedig mogelijk te realiseren. Dat is onnodig en in vele gevallen zelfs ongewenst. Tal van onderdelen zijn in dit stadium nog helemaal niet urgent; de uitwerking en a fortiori de uitvoering van deze onderdelen zullen zich in de komende decennia in geleidelijkheid kunnen en moeten voltrekken. Anderzijds staan op de kaart echter ook verscheidene elementen, die wél om spoedige actie vragen, zoals o.m. de ontwikkeling van nieuwe woonkernen binnen bepaalde stadsgewesten, de reconstructie van sommige binnensteden, voorzieningen voor openbaar vervoer binnen een aantal stadsgewesten, aanleg van sommige 'elementen van formaat' voor dagrecreatie van de stedelingen enz. (vgl. verder blz. 168).

Een nadere prioriteitsbepaling van deze concrete projecten is echter vaak moeilijk te geven, omdat de mogelijkheden van realisering sterk worden bepaald door de bijzondere omstandigheden – stadium van voorbereiding, grondverwerving, financiering, duur van uitvoering enz. – van ieder geval. Voor zover het rijkswerken betreft zijn niettemin enige faseringen in de nota opgenomen (Deltaplan, Zuiderzeewerken); voor zover dit nog niet kon gebeuren, zal dit ook in de toekomst geschieden in het kader van de jaarlijkse begrotingen. Voor grote delen van de structuurschets ligt voorts de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de lagere organen. Daarmee bepalen deze ook in sterke mate de tijdsvolgorde, al is de fasering uiteraard ook een wezenlijk onderdeel van het overleg bij de verticale coördinatie en van het normale bestuurlijke toezicht van hoger gezag (bv. de goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen door het provinciaal bestuur). Het feit, dat de kaart een mogelijke situatie in 2000 uitbeeldt, onderstreept ten slotte niet alleen het belang van de geleidelijkheid in de realisering, maar ook van het regelmatig toetsen van de structuurschets zelf. Zeker bij de huidige snelle maatschappelijke ontwikkeling is de periode tot 2000 een zodanige termijn, dat weinig met zekerheid is te voorzien. Tussen nu en 2000 zullen daarom regelmatig wijzigingen in het beeld moeten worden aangebracht en zal dienovereenkomstig moeten worden 'bijgestuurd'. Tegen de keuze van een kortere termijn verzet zich evenwel de lange duur van de uitvoering van ruimtelijke projecten; in het licht van bv. de termijn van aanleg van metronetten en recreatiebossen of de reconstructie van een stadshart – 1/4 à 1/2 eeuw – is 2000 zelfs reeds vrij dichtbij.

2. De toekomstvisie en haar consequenties voor de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid

Toekomstvisie De toekomstvisie, zoals die in de vorige hoofdstukken is ontwikkeld, kwam voort uit een analyse van de ruimtelijke situatie en tendenties en uit enige specifieke beleidsdoeleinden.

In hoofdstuk II zijn allereerst situatie en tendenties geanalyseerd. Op basis van de gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek is in de nota gewerkt met een bevolkingsverwachting van 20 mln omstreeks 2000. Mede onder invloed van de internationaal werkende krachten is een relatief sterke verstedelijking te wachten in het nu reeds meest verstedelijkte deel van ons land, dat thans ongeveer zijn

noordgrens heeft bij de lijn Alkmaar-Arnhem. Bij voortzetting van de huidige tendenties zou de bevolkingsspreiding over de landsdelen rond 2000 liggen in de orde van: Noord $2\frac{1}{4}$ mln, Oost 4 mln., West $8\frac{1}{2}$ mln, Zuidwest $\frac{1}{2}$ mln, Zuid $4\frac{3}{4}$ mln. Daardoor zouden ten zuiden van de genoemde lijn omstreeks 2000 15 mln mensen wonen, ten noorden daarvan 5 mln. Binnen de verstedelijkte helft concentreert de bevolking zich vooral in vier zones: de noordvleugel, de zuidvleugel, Noord-Brabant en Zuid- en Midden-Limburg (vgl. afb. 24). Een algemene trek van de verstedelijking is voorts de trek naar de stedelijke randgebieden, waardoor de stadsgewesten ontstaan. O.a. door de stijgende welvaart groeit de behoefte aan keuzemogelijkheden, ook aan alternatieven voor het woonmilieu.

Bij de verschillende aspecten van deze analyse is evenwel niet volstaan met de weergave van situatie en tendentie: per onderdeel is ook aangegeven, welke beleidsconclusies de Regering aan de gegevens verbindt. In verband daarmee kreeg hoofdstuk II dan ook de titel 'Situatie en perspectief'.

In de nota is uitgegaan van een bevolkingsgroei van $12\frac{1}{2}$ mln zielen thans tot 20 mln omstreeks 2000, waarmee ons land een gemiddelde dichtheid zal bereiken van 600 inwoners per km². Dit cijfer is als gemiddelde hoog; bovendien zullen vrij grote delen van ons land een dichtheid hebben die het drie- à viervoudige van deze waarde bedraagt. Een dergelijke bevolkingsdichtheid plaatst ons uit ruimtelijk oogpunt voor grote moeilijkheden. Een minder snelle bevolkingsgroei, waarbij behalve aan de natuurlijke groei ook te denken is aan de invloed van immigratie en emigratie, zou deze ruimtelijke moeilijkheden enigermate verlichten. Mede daarom hecht de Regering waarde aan het nastreven van een meer evenwichtige bevolkingsspreiding in Europees kader (vgl. hoofdstuk II, blz. 37).

Met betrekking tot de bevolkingsspreiding acht de Regering een vermindering van de ongelijkmatigheid in de bevolkingsverdeling van belang. Mede op grond van overleg met de elf provinciale besturen streeft de Regering naar een sterkere spreiding waardoor de concentratie in het Westen en Zuiden wat kan worden verminderd en de bevolkingsontwikkeling in de andere landsdelen kan worden versterkt. De gegevens zijn samengevat in de volgende tabel.

Tabel 9. De bevolkingsverdeling van Nederland; 1965 en omstreeks 2000

Landsdeel	1965	omstreeks 2000	
		voortzetting tendentie	versterkte spreiding
Noord	1,3	$2\frac{1}{4}$	3
Oost	2,2	4	$4\frac{1}{4}$
West	5,7	$8\frac{1}{2}$	} $11\frac{1}{2}$
Zuid	2,6	$4\frac{3}{4}$	
Zuidwest	0,3	$\frac{1}{2}$	$\frac{3}{4}$
Zuidelijke IJsselmeerpolders	—	—*	$\frac{1}{2}$
Nederland	12,1	20	20

* Bij geleide agrarische kolonisatie en overigens spontane ontwikkeling vermoedelijk slechts in de grootte-orde van plm. 50 000.

De spreiding richt zich met name op vijf gebieden: het Noorden, bepaalde delen van Overijssel, de Kop van Noord-Holland, de zuidelijke IJsselmeerpolders en Zeeland (vgl. blz. 42).

Een derde uitgangspunt is de bevordering van de uitstraling van de Randstad naar buiten. Daarbij zullen de IJsselmeerpolders en het Deltagebied meer bij de nationale economische en demografische ontwikkelingen kunnen worden betrokken. Voorts zal de expansie van de noordvleugel zich kunnen richten op de Kop van Noord-Holland en het centraal Gelderse concentratiegebied, die van de zuidvleugel op de Zuidhollandse eilanden en West-Brabant (vgl. blz. 42). Deze beleidslijn ligt al ten grondslag aan de eerste nota inzake de ruimtelijke ordening.

Een vierde uitgangspunt is de bevordering van een zodanige stedelijke ontwikkeling, dat binnen de stedelijke gebieden een grote verscheidenheid van woonmilieus met de mogelijkheid van een hoog percentage eengezinshuizen aanwezig is. Daardoor kan een al te sterke spreiding worden vermeden en is de bewoners ook op den duur een goed voorzieningenniveau, een behoorlijk verkeer en openbaar vervoer en een aantrekkelijke woonomgeving te verzekeren (vgl. blz. 79, 86 en 94).

Met het vorige uitgangspunt hangt ten slotte het vijfde samen: het behoud van een centrale open ruimte tussen de vier stedelijke zones. Deze weinig verstedelijkte ruimte strekt zich uit van het Hollands Plassengebied via het westelijk Rivierengebied naar de Peel en van het centrale Deltagebied en noordwest-Brabant naar de Biesbosch (vgl. blz. 89 en 116).

Op grond van de hier kort weergegeven uitkomsten van analyses en van de beleidsuitspraken van de Regering zijn aan het slot van hoofdstuk II de diverse uitgangspunten voor de toekomstvisie op ons land in 6 punten samengevat (vgl. blz. 58). Vervolgens is deze visie nader ontwikkeld in de hoofdstukken III t/m VI en ten slotte in kaart gebracht op de kaartbijlagen II en III (de reeds genoemde structuurschets).

Urgente punten Het eerste waartoe de toekomstvisie moet leiden is het streven naar een geleidelijke realisering daarvan. Daarbij dringen zich aanstonds enige concrete wensen op. Hoewel zij zich alle aan de kaart laten aflezen, is het niettemin nuttig, de meest saillante en thans om actie vragende punten hier te noemen. Daarbij wordt voor de toelichting verwezen naar de vorige hoofdstukken en de kaart, zodat hier met een opsomming kan worden volstaan.

De bedoelde punten hebben allereerst betrekking op de verwezenlijking van een aantal doelstellingen, die nu al in de aandacht staan.

In afwachting van de bij het Departement van Economische Zaken in voorbereiding zijnde nota over de regionale industriële ontwikkeling van het Noorden des Lands kan in dit verband o.a. worden vermeld:

– stimulering van een goed opgebouwd en gedifferentieerd stelsel van zwaartepunten in het Noorden en in Overijssel, die de groei van de welvaart en de verbetering van het sociaal-culturele klimaat kunnen dragen (blz. 43, 48 en 151):

Groningen, Twente, Leeuwarden, Zwolle, Emmen, alsmede het havencomplex Delfzijl-Eemshaven en voorts kernen als Assen, Hogeveen, Drachten e.d..

Verder behoren tot deze punten:

- stimulering van de ontwikkeling van de Kop van Noord-Holland, met name van Den Helder en Hoorn (blz. 42);
- stimulering van het Scheldebekken als nieuwe centrale as van zeehavenontwikkeling; verdere ontwikkeling van Sloe en Zeeuwsvlaamse Kanaalstreek en – in de jaren '70/'80 – Reimerswaal (blz. 48 en 151);
- ontwikkeling van Alkmaar, Purmerend, het stedelijk gebied in de zuidwesthoek van de IJsselmeerpolders en Lelystad als opvangcentra voor de overloop van het noordelijke deel van de Randstad (blz. 42);
- ontwikkeling van Zoetermeer, Hellevoetsluis, Dordrecht en Breda als opvangcentra voor de overloop van het zuidelijke deel van de Randstad, gepaard met heroverweging van de stedelijke ontwikkeling in de omgeving van 's-Gravenhage (blz. 42 en 50);
- handhaving en zo mogelijk versnelling van het uitvoeringsprogramma van de rijkswegen (blz. 136).

Daarnaast komt een aantal andere wensen naar voren, ten aanzien waarvan nog slechts een bescheiden begin is gemaakt met de realisering. Deze betreffen o.m.:

- bevordering van stadsreconstructie (vernieuwing stadscentra, krotopruiming, sanering, verkeers- en vervoersvoorzieningen) met name in de binnensteden van de grote en middelgrote steden (blz. 95);
- bescherming van de hygiëne van het milieu, in het bijzonder in de stedelijke zones (blz. 72);
- bevordering van het openbaar vervoer; enige actuele punten zijn de verlenging van de metrolijn via Hoogvliet naar Hellevoetsluis en de Schiphollijn (blz. 146), alsmede railstelsels op vrije baan in de stadsgewesten Amsterdam, Rotterdam en 's-Gravenhage (blz. 134);
- aanleg van een dozijn 'elementen van formaat' voor de dagrecreatie, waarbij de hoogste urgentie toekomt aan Spaarnwoude en Midden-Delfland (blz. 104);
- ontwikkeling van park- en watersportgebieden van nationale en regionale betekenis (blz. 117);
- behoud van de centrale open ruimte tussen de stedelijke zones (blz. 116);
- behoud van open gebieden tussen de stadsgewesten (blz. 122) en van een aantal bufferzones binnen de stadsgewesten (blz. 121).

In het licht van deze kerngegevens is het duidelijk, dat het centrale vraagstuk van de nationale ruimtelijke ordening niet meer kan worden omschreven in termen van 'het Westen en overig Nederland'¹. Het Westen is niet meer het enige concentratiegebied in ons land; delen van 'overig Nederland' zijn ook concentratiegebied geworden of bezig dat te worden (Gelderland, Noord-Brabant en Limburg b.v.).

Bovendien kan het streven naar een harmonische bevolkingsspreiding over het land niet meer het enige hoofdelement in het nationale ruimtelijke beleid zijn. Een dergelijke bevolkingsspreiding is wel van groot gewicht, maar lost bij de snelle bevolkingsgroei van ons land als geheel toch lang niet alle ruimtelijke vraagstukken op. Een illustratie daarvan ligt in de hiervoor al gegeven bevolkingcijfers. In de meest verstedelijkte helft van het land, ten zuiden van de zone Alkmaar-Arnhem, wonen nu 9 van de 12 mln Nederlanders. Bij een bevolkingstal van

Inrichtingsbeleid
en op expansie
gericht stimu-
leringsbeleid

¹ Rijksdienst voor het Nationale plan en Centraal Planbureau. Het Westen en overig Nederland, 's-Gravenhage 1956.

20 mln omstreeks 2000 zijn, zelfs bij een zeer sterke bevolkingsgroei in het Noorden en Overijssel, ten zuiden van de – overigens vage – overgangszone Alkmaar-Arnhem 14 mln. inwoners te wachten. Bij die concentratie zal naast een op expansie gericht stimuleringsbeleid ten aanzien van de nog weinig verstedelijkte landsdelen ook een inrichtingsbeleid in de verstedelijkte gebieden moeten worden gevoerd.

Deze hoofdaccenten in het ruimtelijk beleid – inrichting in de gebieden met een sterke bevolkingsconcentratie, stimulering in de gebieden daarbuiten – houden bepaald geen absolute geografische verdeling van beleidsdoeleinden in. Ook in de gebieden waar de nadruk ligt op het stimuleringsbeleid is van rijkswege aandacht nodig voor een goede ruimtelijke inrichting (vgl. bv. het rijkssubsidie bij diverse recreatieve en toeristische voorzieningen); omgekeerd kunnen in de verstedelijkte gebieden, waar de inrichting centraal staat, nog streken voorkomen waar in een bepaalde fase stimulering met behulp van de rijksoverheid gewenst is (vgl. bv. de maatregelen voor Zuid-Limburg).

In het inrichtingsbeleid overweegt de zorg voor het handhaven van de leefbaarheid bij een sterke bevolkingsconcentratie. In de toekomst zal dit aspect in de verstedelijkte gebieden relatief zwaarder moeten gaan wegen in het overheidsbeleid en o.m. moeten leiden tot verschuivingen in de budgettering. Enige voorzieningen zijn onmiddellijk urgent; voorbeelden daarvan – o.m. verkeers- en vervoersvoorzieningen in en nabij de binnensteden en de stadsreconstructie, de aanleg van voorzieningen voor de dagrecreatie (o.a. de ‘elementen van formaat’), de zorg voor een gezond milieu, het behoud van ‘open ruimten’ – kwamen hiervóór ter sprake. De investeringen in deze sectoren zijn nog slechts beperkt. Door zijn veelzijdige aard zal het inrichtingsbeleid niet kunnen worden gevoerd met een specifieke begrotingspost, maar zich moeten voltrekken door een goede coördinatie en afstemming van uitvoeringsmaatregelen binnen het kader van de begrotingen van de onderscheiden departementen.

In het op expansie gerichte stimuleringsbeleid ligt het sterkste accent op de vestiging van nieuwe bronnen van werkgelegenheid, de verhoging van de welvaart en de verbetering van het culturele klimaat. De vestiging of uitbreiding van industrieën en diensten en de stimulering van een veelzijdig stedelijk milieu in enkele plaatsen zijn daarbij belangrijke instrumenten.

Bijzondere maatregelen voor het Westen

Bij een goed inrichtingsbeleid is ook voor het merendeel van de gebieden in het Westen een harmonische ruimtelijke ontwikkeling op lange termijn te waarborgen. De op kaartbijlage III geboden structuurschets geeft daarvan een illustratie. In enkele gebieden geeft de ontwikkeling echter reden tot zorg. Dit betreft met name de stadsgewesten Den Haag en Rotterdam. In dit deel van de Randstad gaat de bijzonder sterke ontwikkeling van het havengebied aan de Nieuwe Waterweg en, in verband daarmee, van de Rotterdamse agglomeratie samen met een eveneens krachtige uitgroei van Den Haag als administratief centrum. Bovendien stelt o.a. de aanwezigheid van belangrijke kassengebieden, die op hun beurt ook behoefte hebben aan expansie, enge grenzen aan de verdere uitbreiding van de stedelijke bebouwing.

Een oplossing zal hier slechts kunnen worden gevonden wanneer de stuwende activiteiten, die de groei veroorzaken, ten dele naar elders worden afgeleid. Met

name bij de schaarse havengebieden is het zaak zorgvuldig te overwegen of de daar te vestigen bedrijven inderdaad zijn aangewezen op dit hoogwaardige milieu. Dit zal hieronder nader ter sprake komen voor het uitgiftebeleid in de zeehavens (vgl. blz. 172) en voor het industrialisatiebeleid (vgl. blz. 175-176).

Wegens het tekort aan goede uitwijkmogelijkheden is de ruimtelijke situatie in het gebied van Den Haag het nijpendst. Hier is, zoals gezegd, de kantorenfunctie de sterkste drijvende kracht. De aard van deze vraagstukken is uiteengezet in hoofdstuk II, blz. 49 e.v.. Daar is ook melding gemaakt van het al vroeger door de Regering genomen besluit, om onderdelen van het administratieve apparaat van de rijksoverheid naar elders over te brengen; ook zijn daar verschillende voorbeelden genoemd. Deze beleidslijn zal worden voortgezet en versterkt. De Regering zal daartoe o.m. bij de bouw van nieuwe rijksgebouwen – dus niet alleen van het administratieve apparaat, maar bv. ook van spoorwerkinstituten – van geval tot geval doen nagaan, of deze bouw beter buiten het Westen kan worden gerealiseerd. Zij is zich ervan bewust dat het slagen van dit beleid mede afhangt van de nodige voorzieningen in de persoonlijke sfeer ten behoeve van het daarbij betrokken personeel.

Ten aanzien van de uitbreiding van de kantoren van particuliere instellingen en bedrijven blijkt de allerlaatste tijd een lichte kentering op te treden. Mede onder invloed van de concentratie in het Westen en de daarmee samenhangende krapte op de arbeidsmarkt neemt de belangstelling om zich in dit landsdeel te vestigen enigermate af en groeit – zij het nog zeer aarzelend – de geneigdheid tot overplaatsing naar elders in het land. De Regering volgt deze ontwikkeling niet alleen met aandacht, maar doet ook de mogelijkheden bestuderen om de spreiding in de kantorensector verder te bevorderen.

3. Maatregelen van rijkswege voor de verwezenlijking van de toekomstvisie

De verwezenlijking van de voor ogen staande ontwikkeling is uiteraard alleen mogelijk, als de diverse beleidssectoren van de rijksoverheid daar (mede) op zijn afgestemd. In deze paragraaf passeren de in dit opzicht meest relevante onderdelen van het regeringsbeleid de revue, met uitzondering van het economisch-financieel en bestuurlijk beleid, die hierna in afzonderlijke paragrafen aan de orde komen.

De grote *waterstaatkundige werken* die thans in uitvoering zijn behoren tot de primaire voorwaarden voor het in vervulling gaan van de toekomstvisie.

De Zuiderzeewerken (vgl. blz. 62) verschaffen in het huidige uitvoeringsstadium vooral nieuwe ruimte en verbindingsmogelijkheden, waardoor zowel de ontwikkeling van het Noorden en Noordwest-Overijssel – beide te stimuleren gebieden – als de expansie van de Randstad naar buiten worden gediend. Een snelle uitvoering van de Zuiderzeewerken, met name van de bebouwingsmogelijkheden in de zuidelijke IJsselmeerpolders, is gewenst. Zuidelijk Flevoland zal droogvallen in de winter 1968/1969; met de bouw van de IJmeersteden tegenover het Gooi – van groot belang voor het opvangen van de overloop van het noordelijke deel van de Rand-

Zuiderzeewerken

stad – kan omstreeks 1975 worden begonnen. De bouw van de ontworpen nieuwe kern tegenover Harderwijk kan vóór 1975 worden aangevangen. Thans reeds biedt Lelystad mogelijkheden; tegen het eind van de eeuw zal de stad plm. 100000 inwoners kunnen tellen. Voor de stimulering van het Noorden is vooral van belang dat via Zuidelijk Flevoland en Oostelijk Flevoland een kortere wegverbinding tot stand komt tussen de Randstad en de Noordoostpolder, waar in eerste instantie bij Emmeloord aansluiting wordt verkregen op rijksweg 38. Voorlopig loopt deze verbinding ten dele over de polderdijken. Later wordt de weg (RW 10) als autosnelweg aangelegd (waarop de bruggen bij Muiderberg en bij de Zwolse Hoek reeds van den aanvang af berekend zijn) en wordt hij doorgetrokken in de richting Groningen.

Deltawerken Bij de Deltawerken (vgl. blz. 60) is de beveiliging tegen de zee primair. Vooral de bijkomende werken kunnen echter mede dienstbaar worden gemaakt aan het stimuleren van de ontwikkeling in Zeeland en West-Brabant en voor de expansie van het zuidelijk deel van de Randstad. Sedert 1965 is het mogelijk over de gereedgekomen secundaire dammen en een tweetal bruggen via de eilanden rechtstreeks van Rotterdam naar Zuid-Beveland en Walcheren te rijden. Na het gereedkomen van de Volkeraksluizen is naast rijksweg 16 een tweede rechtstreekse verbinding tussen Rotterdam en West-Brabant mogelijk via de Zoomweg. Door deze weg wordt de ontsluiting van Zeeland en West-Brabant sterk verbeterd. De betere verbindingen naar het zuidwesten versterken verder de positie van Hellevoetsluis als woongebied en van het Scheldebekken als zeehavengebied.

Zeehavens Ten aanzien van de zeehavens (vgl. blz. 46 en 149-154) heeft de Regering inmiddels haar beleid uiteengezet in de Zeehavennota. Daarbij heeft zij medegedeeld, dat enerzijds de gunstige economische mogelijkheden tot een verdere uitbreiding van de havenactiviteiten in Rijnmond en IJmond zoveel mogelijk moeten worden benut, naar dat daaraan anderzijds uit ruimtelijke en milieuhygiënische overwegingen bepaalde grenzen moeten worden gesteld. Daarom is in deze gebieden allereerst een selectief uitgiftebeleid geboden. Dit is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de desbetreffende gemeenten; de Regering zal echter geregeld voeling houden met het verloop van de uitgifte in de praktijk en zal zo nodig het hare doen om de belangen van een goede ruimtelijke ordening in groter verband tot hun recht te doen komen. Hierbij kan eventueel ook worden gedacht aan het geven van aanwijzingen op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

In het kader van dit beleid verleent de Regering medewerking bij het scheppen van aantrekkelijke vestigingsmogelijkheden voor zeehavenindustrieën elders in den lande, met name in het Scheldebekken en in het mondingsgebied van de Eems. Deze medewerking berust enerzijds op de overweging, dat in verband met de eerdergenoemde vraagstukken in Rijnmond en IJmond parallelle ontwikkelingen elders in het land noodzakelijk zijn, anderzijds op de wenselijkheid, de ontwikkeling van het Noorden en het Zuidwesten te bevorderen. De belangen van de Randstad en van deze beide landsdelen gaan hier dus hand in hand. Bij de extra aandacht voor de beide te ontwikkelen zeehavengebieden heeft de Regering tevens overwogen, dat

het tot ontwikkeling brengen van havens buiten Rotterdam en Amsterdam in het algemeen alleen verantwoord is, als deze kunnen uitgroeien tot havengebieden van voldoende allure. De kansen daarvoor zijn in beide gevallen gunstig.

Uit deze grondslagen van het zeehavenbeleid blijkt, dat dit in belangrijke mate parallel loopt met de doeleinden van het ruimtelijk beleid en sterk kan bijdragen tot de verwezenlijking van de gewenste ontwikkeling.

Dit laatste geldt ook voor de in uitvoering genomen of voor ogen staande verbeteringen van het net van waterwegen. De vaarweg Rotterdam-Duitsland is geschikt voor duwvaart; de verbindingen Amsterdam-Duitsland en Scheldebekken-Duitsland worden daarvoor geschikt gemaakt. Voorts zijn tal van verbeteringen, met name in het Noorden en in het Zuiden, in uitvoering of in voorbereiding (vgl. blz. 152, 154).

Waterwegen

Van de uitvoering van het Rijkswegenplan zijn hiervoor al enkele onderdelen genoemd. Uit een oogpunt van stimuleringsbeleid zijn verder vooral van belang de verbindingen naar Zwolle (RW 28) en Twente (E 8), alsmede de verbindingen naar Coevorden-Emmen-Groningen (RW 34) en voorts met het oog op de gewenste ontwikkeling in Limburg de verbindingen naar Maastricht (RW 75-E 9) en naar Heerlen-Aken (RW 76-E 39). Aan de uitvoering van verschillende van deze verbindingen wordt gewerkt.

Hoofdverkeers-
wegen

Het programma omvat voorts tal van schakels die in het kader van het inrichtingsbeleid van de concentratiegebieden van essentiële betekenis zijn, zoals de rondwegen rond Amsterdam en Rotterdam, de wegen in de provincie Utrecht, de oost-westverbinding door Noord-Brabant en de wegen in Limburg. Voor de plannen op lange termijn voor de hoofdwegverbindingen – dus niet alleen van de rijkswegen – is in hoofdstuk VI, par. 3 een structuurschema gegeven. Zoals daar werd medegedeeld, is de kaart opgesteld door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en kwam de opzet tot stand in samenwerking met de denkbeelden over de toekomstige bevolkingsspreiding. In deze procedure ligt een garantie voor een goede afstemming op het voor ogen staande ruimtelijke beeld.

Bij de spoorwegen (blz. 143) ligt het accent op de gestadige modernisering van de aanwezige structuur.

Spoorwegen

Wat betreft de mogelijke uitbreiding daarvan heeft de Regering zich inmiddels verenigd met de aanbevelingen in de twee interimrapporten van de Werkgroep 'Vervoer in en om Rotterdam'¹ met betrekking tot doortrekking van de metrolijn naar Hoogvliet en in een later stadium naar Hellevoetsluis. Ten aanzien van een nieuwe railverbinding tussen Amsterdam en Den Haag heeft de betrokken Werkgroep reeds twee rapporten uitgebracht. Het derde en laatste rapport wordt binnenkort tegevoetgezien. Voorts wordt gedacht aan de aanleg van een lijn naar Lelystad. Een aantal denkbare nieuwe verbindingen – waarvan de bestudering te gelegener tijd zal worden aangevat – is opgenomen in hoofdstuk VI, par. 3. Daarbij is rekening gehouden met de gedachten, neergelegd in de structuurschets (kaartbijlage III).

¹ Interim-rapport van de Werkgroep Vervoer in en om Rotterdam oktober 1963;
Tweede Interim-rapport van de Werkgroep Vervoer in en om Rotterdam, mei 1965.

Stedelijk verkeer
en vervoer

Voor de stedelijke verkeers- en vervoersvoorzieningen zijn in het algemeen de gemeenten primair verantwoordelijk. De aanleg van deze voorzieningen valt daarom ook buiten het bestek van deze opsomming van 'maatregelen van rijkswege ter verwezenlijking van de toekomstvisie'. In dit kader zijn echter wél enige organisatorische maatregelen met betrekking tot de stedelijke infrastructuur van belang, nl.:

- invoering van een gemeentelijk verkeerscirculatieplan, tevens inhoudende een parkeerplan in het bijzonder voor kort parkeren, als basis voor maatregelen op korte termijn;
- invoering van een gemeentelijk verkeers- en vervoersplan als basis voor maatregelen op lange termijn;
- invoering van de regeling 'bijdragen ten behoeve van verkeer en openbaar vervoer in en om de steden'.

Nadere details hieromtrent zijn vermeld in hoofdstuk VI, par. 2.

Uit de hiervoor gegeven lange opsomming van civiel-technische werken en maatregelen blijkt, hoe zeer deze werken een sleutelpositie innemen in de doorvoering van het ruimtelijk beleid. Met het oog daarop heeft de Regering reeds in de nota inzake de ruimtelijke ordening van 1960 medegedeeld, ernaar te streven 'dat de invloed op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van het land wordt betrokken bij de beslissingen omtrent de algemene opzet, de prioriteitsbepaling en de uitvoering van grote rijkswerken' (blz. 116). Sedertdien vindt hierover een geïntensiveerd overleg plaats; een illustratie daarvan is de opstelling van het structuurschema voor het hoofdwegennet en van de Zeehavennota, alsmede de instelling van de Commissie Inrichting Deltawateren¹. Voorts is de Minister van Verkeer en Waterstaat voornemens bepaalde plannen, waaronder het Rijkswegenplan, behalve in de Raad voor de Waterstaat ook in de Rijksplanologische Commissie aan de orde te stellen.

Agrarische re-
constructie en
landschapsbouw

In de sfeer van de uitvoering vragen voorts de *cultuurtechnische werken* en – ten dele in samenhang daarmee – de *landschapsbouw* de aandacht. In hoofdstuk V, de landelijke gebieden, is uitvoerig ingegaan op de wederzijdse afstemming van agrarisch structuurbeleid en ruimtelijke ordening (vgl. blz. 114 e.v.). Enige saillante punten daaruit zijn:

- bijzondere aandacht voor de noodzakelijke ruilverkavelingen in de centrale open ruimte tussen de stedelijke zones;
- bijzondere zorg voor het landschapsschoon (o.m. schaalvergroting van de landschappelijke elementen, aanwijzing van bouwstroken en grote aandacht voor verantwoord bouwen) in de aantrekkelijke coulissenlandschappen als Twente, Salland, Achterhoek, delen van Noord-Brabant en Zuid-Limburg;
- planologische afweging van de ontwikkeling van tuinbouw onder glas in de meest verstedelijkte delen van het Westen;
- ontwikkeling van landschapsverzorging en landschapsbouw ook los van de uitvoering van werken.

Regionaal econo-
misch beleid

Buiten de sfeer van de uitvoering van werken zijn nog tal van andere onderdelen van het regeringsbeleid voor het in vervulling gaan van de toekomstvisie van

¹ Deze commissie is ingesteld bij gemeenschappelijke beschikking van de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting en Bouwnijverheid dd. 30 juni/2 juli 1964, met als opdracht overleg te plegen en voorstellen te doen over de bestemming en inrichting van de deltawateren.

belang. In par. 1 van dit hoofdstuk werden zij reeds genoemd als elementen, die eveneens in de coördinatie moeten worden ingebracht.

Voor de *stimulering van het Noorden, bepaalde delen van Overijssel, de Kop van Noord-Holland, de zuidelijke IJsselmeerpolders en Zeeland* zijn – naast de reeds genoemde verbeteringen van de infrastructuur en, voor sommige delen, het zeehavenbeleid – in het bijzonder het regionale economische beleid en het bouwbeleid van betekenis.

Het regionale economische beleid in het kader van de doelstellingen van de ruimtelijke ordening wordt in belangrijke mate bepaald door de aantrekkelijkheid, die voor vele ondernemingen zowel in de industrie als in de dienstverlenende sector verbonden is aan vestiging in het Westen des Lands. Deze aantrekkelijkheid vindt haar verklaring in het feit, dat in dit landsdeel de grote havengebieden zijn gelegen. Allerlei verkeers- en handelsbedrijven, alsmede dienstverlenende ondernemingen, die betrokken zijn bij de omvangrijke scheepvaart naar en uit deze havens, vinden daar een ideale vestigingsplaats.

Vestiging in een havengebied is eveneens bijzonder aangewezen voor basisindustrieën, die massale hoeveelheden relatief goedkope grondstoffen van overzee aanvoeren. De industrieën, die leveranciers zijn van deze basisindustrieën, dan wel daarvan de produkten betrekken, zullen ook veelal in de havengebieden de doelmatigste vestigingsplaats vinden.

Daarnaast werkt de zgn. agglomeratiefactor evenzeer sterk in de richting van vestiging in het Westen. De concentratie van bevolking en bedrijvigheid in het Westen is op zichzelf een aantrekkelijke vestigingsfactor voor allerlei ondernemingen. Hierbij spelen een rol de voordelen van het zich bevinden in een belangrijk afzetgebied, de aanwezigheid van vele hulpbedrijven en grond- en hulpstoffenleveranciers, de meer gedifferentieerde arbeidsmarkt. Bovendien is in het Westen het regeringsapparaat gevestigd, wat de agglomererende tendenties versterkt.

Het is nuttig tegen de achtergrond van deze verschijnselen de mogelijke ontwikkeling van de bedrijfstakken te projecteren, die *en* technisch *en* economisch aan diep vaarwater zijn gebonden. Met name de olieraffinaderijen, belangrijke sectoren in de petro-chemische industrie, belangrijke onderdelen in de metallurgische industrie (hoogovens), waarvoor vestiging aan diep vaarwater aangewezen is, zullen in de komende 10 à 15 jaar nog zeer sterk in capaciteit toenemen. Een globale extrapolatie tot 1980 leidt tot de conclusie dat een capaciteit van $2\frac{1}{2}$ tot $4 \times$ de huidige capaciteit tot de reële mogelijkheden behoort. Zou men de agglomeratiefactor zich onbeïnvloed laten uitwerken, dan is het lang niet denkbeeldig dat de schaarse ruimte in het Westen van het land werkelijk vol raakt, zodat ondernemingen die technisch en economisch aan diep vaarwater gebonden zijn, daar geen plaats meer zouden kunnen vinden. Dit zou nadelig zijn voor de economische groei.

De doelstellingen van het economische groeibeleid, van het regionale economisch beleid en van het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening lopen hier in hoge mate parallel. Vanuit alle drie de genoemde gezichtspunten geoordeeld is een bewust beleid nodig tot afleiding van de vestigingstendenties voor ondernemingen, die niet bepaald aan het Westen gebonden zijn naar de industrieel nog minder ontwikkelde gebieden van het land. Het huidige regionale industrialisatiebeleid wordt reeds zeer sterk gekenmerkt door het spreidingsmotief, met dien verstande, dat bij de spreiding gestreefd wordt naar het ontwikkelen van kernen, waar de

industriële bedrijvigheid zich in zekere mate concentreert en aldus de voordelen van de agglomeratiefactor doet ontstaan. In de toekomst zal dit element in het regionale beleid nog meer de nadruk moeten krijgen, gegeven de taakstelling die ruimtelijk aan bv. het Noorden des Lands wordt gegeven.

Voor zover autonoom werkende spreidingstendenties onvoldoende uitwerking hebben, zal het beleid bewust moeten worden gericht op de doelstellingen die door economische groei, regionale ontwikkeling en ruimtelijke ordening worden ingegeven. Uiteraard zal dit beleid zowel kwantitatief als kwalitatief aangepast moeten zijn aan de genoemde doelstellingen.

Gezien de omvang van de taken, die in de toekomst met name in het kader van de ruimtelijke ontwikkeling worden gesteld, zal het noodzakelijk zijn het instrumentarium van het regionale industrialisatiebeleid daarbij aan te passen. De maatregelen in het kader van het regionale industrialisatiebeleid, zoals deze thans gehanteerd worden, zullen in verband met de toekomstige eisen van ruimtelijke ordening niet voldoende zijn. Naarmate de ruimtelijke ontwikkeling – in het bijzonder de spreiding van de bevolking – hogere eisen zal gaan stellen, zullen ook de instrumenten waarmee de industrialisatie in de verschillende streken wordt bevorderd, moeten worden verzaamd. Een nota over de regionale industriële ontwikkeling van het Noorden is bij het Departement van Economische Zaken in voorbereiding

Bouwbeleid De stimulering van de vorengenoemde gebieden krijgt voorts een sterke impuls door de recente wijzigingen in het bouwbeleid, die op korte termijn gevolgd zullen worden door een grotere vrijheid met betrekking tot het huurbeleid en het woonruimtebeleid. Met ingang van 1 augustus 1966 is immers voor de drie noordelijke provincies, Zeeland en Noord- en Midden-Limburg een aanvang gemaakt met de invoering van een complex van maatregelen, dat in zijn onderlinge samenhang strekt tot vergroting van de vrijheid in de bouw en tot een vrijer systeem van huurprijsbeheersing, met daaraan verbonden een geleidelijke terugkeer naar vrijheid op het gebied van het gebruik van woonruimte.

De maatregelen omvatten voor de tweede helft van 1966 o.m. vrijheid van continuïtering in de particuliere woningbouw – met dien verstande echter, dat de bouw van luxe- en van tweede of zomerwoningen vooralsnog aan banden gelegd blijft – en verruiming van de mogelijkheden in de utiliteitsbouw. In de loop van 1967 zullen dan in aansluiting hierop de huurprijzen zich vrijer kunnen ontwikkelen doordat in plaats van de huidige stringente voorschriften hoofdstuk VIA van de Huurwet in werking zal treden, waardoor o.m. het recht op huurbescherming vervangen wordt door een zgn. ontruimingsbescherming. In samenhang met deze maatregelen zal ook de Woonruimtetwet 1947 – die voorschriften bevat met betrekking tot een doelmatige verdeling van de beschikbare woonruimte – geleidelijk terzijde worden gesteld.

Het hiervoor kort aangeduide complex van maatregelen – dat uitdrukkelijk als één geheel moet worden beschouwd – zal geleidelijk aan ook over de andere delen van het land worden uitgebreid. De voorsprong in de tijd, die het Noorden, Zeeland en Noord- en Midden-Limburg hierbij hebben gekregen, vergroot echter de eerste jaren de relatieve aantrekkelijkheid van vestiging van bevolking en werkgelegen-

heid in deze landsdelen in aanzienlijke mate. Daarbij is ook van belang, dat een volgende stap op de weg naar verdergaande vrijheid op het gebied van de contingentering primair ten goede zal komen aan de nijverheidssector.

Meer in het algemeen beschouwd, zal het geleidelijk wegvallen van de woningcontingentering een nieuwe situatie scheppen voor het ruimtelijk beleid, dat immers tot dusverre althans ten dele in de luwte van de volkshuisvestingsmaatregelen kon worden gevoerd. Het is niet uitgesloten, dat de grotere vrijheid bij het bouwen ook enige ongewenste effecten op de ruimtelijke ontwikkeling met zich meebrengt. Om die te voorkomen is een goed gebruik van de instrumenten van de Woningwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening noodzakelijk. Daarmee wordt een sterk beroep gedaan op de verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen bij de vaststelling van bestemmingsplannen en op de provinciale besturen bij de goedkeuring daarvan. Zo nodig zullen de provinciale besturen en de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aanwijzingen kunnen geven.

In het kader van de *inrichting van de steden, stadsgewesten en stedelijke zones* zijn – naast de reeds behandelde zorg voor de infrastructuur en het openbaar vervoer – thans vooral vier aspecten actueel: het vraagstuk van de grondkosten, de stadsreconstructies, de veiligstelling van de bufferzones en de recreatievoorzieningen.

Grondkosten

De grondkosten – hier verstaan in de zin van de kosten van bouwterrein of potentieel bouwterrein – vertonen een tendentie tot stijgen, o.m. ten gevolge van de hogere eisen die men onder invloed van de welvaartsontwikkeling aan zijn woonmilieus stelt. Ook hiervoor geldt uiteraard, dat de verbeteringen van het woonmilieu slechts in geleidelijkheid kunnen worden gerealiseerd. Daartoe is het nodig, met grote zorg te blijven streven naar een efficiënte planopzet. Anderzijds mag de soberheid van de plannen evenwel niet zó ver gaan, dat het tot stand brengen van nieuwe stedelijke woonmilieus met voldoende toekomstwaarde, of van verantwoorde stadsreconstructies, onmogelijk wordt. De Regering beraadt zich erover, hoe men aan deze laatste criteria kan blijven voldoen zonder de prijzen en huren van nieuwe woningen excessief te doen stijgen.

Wat de stadsreconstructie betreft is in hoofdstuk IV (vgl. blz. 95) gewezen op de nauwe samenhang met de sanering van bestaande wijken en met de stadsuitbreiding. Dit vraagstuk wordt dan ook mede betrokken bij het evenbedoelde beraad.

Stadsreconstructie

Van rijkswege wordt voorts de sanering – waarbij het accent ligt op het aspect van de volkshuisvesting – gesubsidieerd; een en ander is thans geregeld in de Beschikking bijdragen saneringsplannen (vgl. blz. 98). Een Algemene Maatregel van Bestuur is in voorbereiding, die zowel zal berusten op de Woningwet als op de Wet op de Ruimtelijke Ordening (art. 32). Deze zal de Beschikking bijdragen saneringsplannen gaan vervangen en zowel de sanering als de stadsreconstructie regelen. In 1967 zal met de nieuwe regeling worden gestart.

In dit verband verdient ook de monumentenzorg vermelding (blz. 99).

Voorts is hiervóór, bij de stedelijke verkeers- en vervoersvoorzieningen, de regeling 'Bijdragen ten behoeve van verkeers- en vervoersvoorzieningen in en om de steden' al genoemd (blz. 135 en 174).

Bufferzones en open gebieden tussen de stadsgewesten Voor de veiligstelling van de bufferzones in het Westen des Lands is sedert 1964 een post opgenomen op de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, waaruit subsidies aan provincies, gemeenten of samenwerkingslichamen kunnen worden gegeven. Thans wordt nagegaan, welke bufferzones en open gebieden ook elders in het land eveneens onder de werking van de regeling moeten worden gebracht (blz. 122).

In sommige gevallen vraagt de goede inrichting van de bufferzones en van de open ruimten tussen de stadsgewesten om een feitelijke reconstructie. De Regering heeft de vraag in studie, of daartoe nieuwe (wellicht ook wettelijke) instrumenten zijn vereist, als in overwegende mate niet-agrarische belangen in het geding zijn (blz. 122). Zij ontveinst zich evenwel niet, dat de gecompliceerdheid van deze vraagstukken het niet mogelijk zal maken op korte termijn een afgerond beeld van de eventueel te treffen voorzieningen te verkrijgen.

Recreatievoorzieningen Bij de beslissingen van de rijksoverheid inzake de openluchtrecreatie en het toerisme is de in afb. 25 opgenomen structuurschets een van de richtinggevende elementen. Deze schets past in de toekomstvisie voor ons land als geheel; het recreatiebeleid van rijkswege is dan ook afgestemd op de realisering van deze visie.

De uitvoering van de structuurschets wordt thans o.m. gediend door:

- subsidiëring in de kosten van voorbereiding en uitvoering van 5 zgn. ‘elementen van formaat’ voor de dagrecreatie bij Rotterdam (3), Amsterdam (1) en Leeuwarden (1);

- subsidiëring van tal van recreatieve voorzieningen in de park- en watersportgebieden van nationale en regionale betekenis, o.m. verbetering strandontsluiting, rijwielpadennet Drenthe, diverse voorzieningen op de Veluwe, verscheidene voorzieningen in het Friese merengebied, vorming van eilanden en andere voorzieningen in en langs de randmeren van de IJsselmeerpolders, voorzieningen voor oeverrecreatie en recreatie te water in het Hollands-Utrechtse plassengebied (o.a. Loosdrecht), inrichting Veerse Meer;

- subsidiëring van boseigenaren (lagere publiekrechtelijke lichamen en particulieren) in de kosten van instandhouding en openstelling van hun bosbezit.

De ontwikkeling van de park- en watersportgebieden vraagt voorts ook organisatorische voorzieningen; in hoofdstuk V zijn daar enige voorbeelden van gegeven (blz. 114).

Sociaal-culturele en medisch-hygiënische voorzieningen Op het terrein van de *sociaal-culturele en medisch-hygiënische voorzieningen* (maatschappelijk opbouwwerk, onderwijs, recreatie, gezondheidszorg etc.) verleent de rijksoverheid reeds lang subsidies in velerlei vorm. Aangezien het beleid op dit terrein zich in toenemende mate richt op een zekere concentratie van voorzieningen – althans voor zover deze zich daartoe lenen – betekent dit een ondersteuning van het ruimtelijke beleid. In interdepartementaal overleg vindt voorts beraad plaats over de meest gewenste outillage in kernen van verschillend type. Daarbij is aansluiting gezocht aan de in kaartbijlage III vervatte structuurschets.

Een ontwikkeling met grote ruimtelijke consequenties is de groei van het wetenschappelijk onderwijs. Het aantal studenten aan universiteiten en hogescholen

neemt met sprongen toe; voor 1970 raamt de Minister van Onderwijs en Wetenschappen een aantal van 90 000 studenten (1965: 60 000). Voor een verdere toekomst zijn nog slechts grove schattingen beschikbaar. Deze tenderen naar ten minste een verdubbeling van het aantal studenten in het tijdvak 1965-1980. Een dergelijke snelle groei van de academische bevolking noopt tot sterke uitbreiding van de instellingen van hoger onderwijs. In het huidige stadium leidt dit vooral tot grote uitbreidingen buiten de steden (de Leeuwenhoek, Leiden; de Uithof, Utrecht; de Paddepoel, Groningen enz.). Het is thans nog niet te overzien of de groei van het wetenschappelijk onderwijs op den duur vooral zal kunnen worden opgevangen in de bestaande instellingen, of dat nog diverse nieuwe universiteiten en hogescholen moeten worden gesticht. In ieder geval beslaan de uitbreidingen tot aan het eind van de eeuw stellig vele honderden ha.

Voor de verwezenlijking van de ruimtelijke toekomstvisie zijn de *veiligstelling en instandhouding van het milieu* basisvoorwaarden. In hoofdstuk III zijn de daarop gerichte maatregelen van de rijksoverheid alle vrij uitvoerig genoemd: de beveiliging tegen de zee, de bescherming van de kwaliteit van het water, de bodem en de lucht en het behoud van de natuur. In het voorgaande kwamen de grote waterstaatkundige werken al aan de orde. Op het terrein van de overige onderdelen van de milieubescherming verdienen voorts de volgende punten vermelding:

- aanleg van drinkwaterbekkens in de Biesbosch (blz. 68);
- vorming meetnet luchtverontreiniging (blz. 74);
- wijziging Hinderwet en Hinderbesluit (blz. 73);
- ontwerp-Wet op de luchtverontreiniging (blz. 74);
- ontwerp-Wet op de verontreiniging van oppervlaktewateren (blz. 66);
- voorgenomen invoering van de Natuurbeschermingswet en intensivering van aankoop van natuurgebieden (blz. 75 en 110).

Milieu-
bescherming

De wijze, waarop de voorziening in militaire terreinen in het totaalbeeld kan worden ingepast, is in hoofdstuk V, par. 5 uiteengezet.

De Regering richt haar aandacht thans allereerst op het verkrijgen van de vier daar genoemde regionale oefenterreinen van ca 3 000 ha elk. Deze zaak is in behandeling bij de Rijksplanologische Commissie, ook voor wat betreft de compensatie voor eventueel in gebruik te nemen recreatieruimte. Komen de vier grote terreinen beschikbaar, dan is geen uitbreiding nodig van de kleinere EOT'n boven het aanwezige aantal van 11. Bij het gebruik van alle oefenterreinen wordt ernaar gestreefd deze tevens dienstbaar te doen zijn aan de recreatie.

Bij de schietterreinen zal de Regering trachten de in hoofdstuk V als mogelijk aangegeven vermindering van het ruimtebeslag zo spoedig mogelijk te realiseren. Zij zal verder het oog houden op eventueel zich voordoende mogelijkheden voor opheffing of vermindering van de bezwaren door het oefenen op en boven de Waddeneilanden. Voor het ogenblik bestaat daarop echter nog geen uitzicht.

Met betrekking tot de vliegvelden zijn vooreerst geen wijzigingen in de toestand te verwachten. Wel zal de relatie met de omgeving, met name ter voorkoming van verdere geluidshinder, de aandacht hebben.

Militaire
terreinen

Bij de overige militaire installaties zal het verzekeren van een onbelemmerd functioneren moeten vooropstaan. Waar nieuwe technische ontwikkelingen een verlichting van de beperkingen voor de omgeving mogelijk maken, zal deze worden bevorderd.

**Beleid onroerend
goed**

Van zeer algemene betekenis is ten slotte ook het beleid inzake het onroerend goed. In ons dicht bevolkte land kan men wel zeggen, dat de primaire functie van de bodem is, dat hij de ruimte verschaft, waarin ons volk nu en in de toekomst moet leven. In dit opzicht zijn daarbij alle sectoren van ons volksbestaan betrokken: de agrarische produktie, de industrie en de diensten, het wonen, de recreatie, het sociale en culturele leven, de landsverdediging, het verkeer. Op al deze gebieden verkeert onze samenleving in een dynamische ontwikkeling, die haar weerslag heeft op het gebruik van de bodem. De overheid is geroepen daarin leiding te geven. Alleen een verantwoord planologisch beleid kan ons land behoeden voor een ongeordende ontwikkeling, waarvan de gevolgen, nu of later, algemeen betreurd zouden worden. Vandaar dat de Regering het planologisch beleid op alle bestuursniveaus en een krachtige handhaving van de daartoe genomen en nog te nemen maatregelen als de hoeksteen ziet van het beleid met betrekking tot het onroerend goed. Dit beleid betekent positief, dat getracht wordt een ontwikkeling in gunstige zin zoveel mogelijk in de hand te werken; de keerzijde hiervan is, dat een gebruik van de bodem ten nadele van het algemeen belang wordt tegengegaan.

Als wellicht het belangrijkste middel in de sfeer van het onroerend goed moet gezien worden het bestemmingsplan ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze maatregelen komen in ons land langs democratische weg en in openbare discussie tot stand. De beslissingen daarover worden genomen door de rechtens bevoegde en verantwoordelijke organen. Dit brengt mede, dat zij gedragen worden door algemeen geldende opvattingen omtrent de eisen waaraan het leefmilieu behoort te voldoen. Aldus is de voorwaarde geschapen voor het ontstaan van begrip voor de maatregelen bij hen, die daarbij betrokken zijn. Ook de in de wettelijk voorgeschreven procedures verankerde rechtswaARBorgen dragen in niet geringe mate bij tot algemene aanvaarding der noodzakelijke maatregelen, onmisbaar om planologisch beleid op den duur te doen slagen.

De dreiging van de zee heeft ons volk geleerd individuele offers te brengen voor de algemene veiligheid. In hetzelfde vlak ziet de Regering de offers, die door rechthebbenden in de vorm van beperkingen van hun vrijheid ten aanzien van gebruik en bestemming van de grond moeten worden gebracht voor het behoud van een leefbaar klimaat in ons kleine land met zijn snel groeiende bevolking. Welbeschouwd is het reeds de spontane ontwikkeling van onze samenleving, die uiteindelijk in dit opzicht aan rechthebbenden beperkingen opdringt; in beginsel zullen zij deze moeten dragen. Zulks zou ook het geval zijn indien de overheid zich van bemoeiingen met de ruimtelijke ordening onthield. Zelfs zouden dan de gevolgen voor de belanghebbenden – speciaal de economisch zwakkeren – waarschijnlijk schadelijker zijn. In de Wet op de Ruimtelijke Ordening is vastgelegd, dat voorzover bestemmingsplannen schade veroorzaken die redelijkerwijze niet door de rechthebbenden behoort te worden gedragen, deze moet worden vergoed. Een complex van andere vraagstukken met betrekking tot het onroerend goed is

opgesomd in de regeringsverklaring bij het optreden van het huidige Kabinet. De Regering houdt zich daarmee intensief bezig.

4. Financiering van investeringen (en exploitatie-uitgaven) verband houdende met ruimtelijke ordening

Inleiding

Ruimtelijke ordening is een bewuste coördinatie door de overheid van het gebruik van de grond en daarmee onmiddellijk samenhangende activiteiten. Deze ordening heeft enerzijds betrekking op de stedelijke gebieden – welke in de komende jaren met hun woningbouw, produktieve, verkeers- en vervoers- en recreatie-activiteiten, aan sterke expansie onderhevig zullen zijn – en anderzijds op agrarische en natuurgebieden, de aan te winnen terreinen en de infrastructuur, hetzij beschermend (bv. dijken) of intern structuur gevend (bv. kanalen en wegen).

In het algemeen en op langer zicht gezien veroorzaakt de ruimtelijke ordening in strikte zin, als coördinatie genomen, geen of weinig investeringen. Ook zonder een dergelijke bewuste coördinatie zouden in de komende tientallen jaren enorme bedragen worden uitgegeven voor woningen, voor verkeer en vervoer, voor recreatie, voor fabrieken en andere centra van werk ten behoeve van de ca 20 mln inwoners die Nederland omstreeks het einde van de eeuw zal tellen. Uiteraard betekent dit niet, dat dergelijke investeringen uit het oogpunt van ruimtelijke ordening van geen betekenis zijn, noch dat hieraan, ook met het oog op de ruimtelijke ordening, geen problemen verbonden kunnen zijn. Zonder twijfel vergen de bedoelde investeringen een grote financiële inspanning. Daarom dienen er prioriteiten te worden gesteld. De aspecten van ruimtelijke ordening moeten daarbij mede in aanmerking worden genomen.

Uit financieel oogpunt verdient intussen de bewuste geleiding van de activiteiten, die de ruimtelijke ordening met zich medebrengt, bijzondere aandacht. Hierdoor kan de plaatskeuze van de te verrichten investeringen worden bepaald; ook kan het tempo van uitvoering worden beïnvloed. Soms zal dit tot versnelling van de uitvoering van investeringsactiviteiten leiden. De bewuste coördinatie zal echter ook vaak tot geldbesparing leiden. Zij bevordert nl. het vooruit denken, waardoor bv. vermeden kan worden, dat eerst voor recreatie geschikte en te zijner tijd nodige terreinen verloren gaan, terwijl dan later tegen hogere kosten recreatieve accommodatie wordt geschapen, of dat kantoren en industrieën zich om relatief geringe directe vestigings-voordelen uitbreiden in overvolle gebieden, wat later bv. voor verkeers- en vervoersvoorzieningen, of bestrijding van luchtverontreiniging, of voorziening met goed water, tot zeer hoge kosten kan leiden. In de Nederlandse situatie kan een bewust beleid bovendien bevorderen dat uitbreiding van economische activiteiten in groter mate plaats vindt in het Oosten en het Noorden, waar de kosten van grond, van bouwen en van verkeers-, vervoers- en recreatievoorzieningen belangrijk lager liggen¹.

Hierboven (blz. 180) is reeds ingegaan op de belemmeringen in de private sfeer waartoe een dergelijk beleid kan leiden. Een goede ruimtelijke ordening zal in al-

¹ Hierbij dienen overigens de kosten in aanmerking te worden genomen, die moeten worden gemaakt om dit beleid te doen slagen (betere verbindingen, faciliteiten voor industrievestiging e.d.).

gemene zin zulke bezwaren verminderen, deels doordat zij worden vermeden, deels doordat zij worden gecompenseerd of overtroffen door voordelen voor anderen (vgl. het weren van lang-parkeerders uit de binnensteden ten gunste van het verzorgende verkeer voor de aldaar gevestigde bedrijven). Ook waar dit niet het geval is, zullen er tegenover de bedoelde nadelen immateriële voordelen staan (zoals het handhaven van visueel en recreatief aantrekkelijke open ruimten, het weren van hinder door lawaai of stank of het vermijden van te lange reistijden tussen woning en werk).

In zulke gevallen wordt de materiële welvaart, althans op korte termijn, minder bevorderd omdat overwegingen van welzijn de voorrang krijgen. Het begrip 'welvaart' is hier nog in de gebruikelijke zin genomen, waarbij bv. reizen en reiskosten voor woon-werkverkeer niet in mindering worden gebracht op het cijfer voor het reële inkomen. Voor de afweging tussen verschillende van belang zijnde economische en andere factoren is moeilijk een algemene richtlijn te geven; in de eerste nota inzake de ruimtelijke ordening en analoge officiële publikaties zijn gedachten terzake uitgewerkt, evenals in andere hoofdstukken van deze nota. In de praktijk zal steeds voor een concreet project in een concrete situatie voor ogen moeten staan, dat het totale overheidsbeleid gericht is op de bevordering van het welzijn van de bevolking, waarvan de welvaart een belangrijk deel uitmaakt, maar waarvan andere elementen ook een essentieel deel vormen.

Intensivering
ruimtelijke
ordening

De behoefte aan een intensief nationaal beleid inzake het gebruik van de bodem is na 1945 snel toegenomen, ten dele omdat bleek dat de bevolking blijft groeien – dit in tegenstelling tot vroegere verwachtingen dat stabilisatie zou optreden in de jaren zestig van deze eeuw –, ten dele omdat de langzame economische groei van vroegere decennia plaats heeft gemaakt voor een vrij constante welvaartstoename van – per generatie – formidabele omvang. Deze welvaartstoename gaat gepaard met een sterke stijging van de grondbehoefte per inwoner, zoals blijkt uit moderne stadsuitbreidingen; een tendentie die zich ook in andere landen voordoet. De verschuiving van de consumptiegewoonten (van een goed inkomen gaat relatief minder dan in vroeger tijden naar luxe binnenshuis, meer naar vervoer en recreatie buitenshuis) heeft Nederland in korte tijd gemaakt tot een land dat goeddeels beheerst wordt door een gedragspatroon dat lijkt op dat in een Amerikaanse metropool. De kosten van de nodige voorzieningen zijn, als gevolg van de bevolkingsdichtheid – en soms als gevolg van de bodemgesteldheid – hoog.

Tot het midden van de jaren vijftig waren de prognoses inzake bevolkingsgroei en vooral inzake de toename van de welvaart belangrijk lager dan thans. Tot de wapenstilstand in Korea is de snelle groei van de produktie meer gezien als een reactie op de stagnatie van de jaren dertig en van de bezetting dan als een nieuwe, continue, ontwikkeling. Deze onderschatting van de groei en de begrijpelijke wens om het voor lopende consumptie beschikbare inkomen, na een lange periode van pijnlijke soberheid, wat meer ruimte te geven, alsmede de op vroegere conjuncturele ervaring gebaseerde gedachte dat er spoedig een einde aan de hausse zou komen en dat dan op groter schaal openbare-werken-beleid zou kunnen worden bedreven, hebben geleid tot een betrekkelijk terughoudend beleid inzake grote investeringssec-

toren als woningbouw, aanleg van rijkswegen, omvorming van de bestaande steden en grote recreatieve elementen.

Een heroriëntatie van het beleid heeft geleidelijk plaats gevonden. De periode 1958-1965 geeft daarvan markante voorbeelden te zien. Wanneer men zich beperkt tot het regeringsbeleid, kan bv. gewezen worden op de adviesaanvraag van september 1958 aan de Sociaal-Economische Raad waarbij het toenmalig Kabinet liet blijken bepaalde consumptieve overheidsuitgaven te willen verminderen terwille van een aantal essentiële investeringen. In de jaren 1959-1963 vond dit beleid uitwerking bv. door een belangrijk sneller dan proportionele toeneming van uitgaven voor onderwijs, verkeer en waterstaat. Bij de kabinetsformatie 1963 kreeg woningbouw de eerste prioriteit. Dit maakte het mede mogelijk dat een andere orde van grootte van woningbouw werd bereikt zonder afbreuk aan de kwaliteitsverbetering. De toeneming van uitgaven voor rijkswegen werd als onvoldoende beschouwd, wat in 1964 leidde tot een nieuwe wettelijke regeling, met enerzijds ruimere armslag (gebaseerd op een directe bijdrage van de zijde van het gemotoriseerd vervoer) en anderzijds een wettelijke garantie inzake beschikbaar te stellen bedragen uit de algemene middelen. Dit alles culmineerde in de regeringsverklaring 1965 in passages over de ruimtelijke ordening en over verschillende in dit verband van belang zijnde investeringen, waaronder ook die voor recreatie en die binnen de steden. Deze beide sectoren kregen nieuwe accenten o.m. in de rijksbegroting 1966.

Het is zo te zien niet verwonderlijk dat de overheidsinvesteringen (van rijk en gemeenten) sedert vele jaren een stijging vertonen die het acres van het nationale inkomen overtreft. Niet altijd wordt beseft dat hetzelfde moet gelden voor de onmiddellijk daarmee verband houdende exploitatie-uitgaven, bv. voor het onderhoud van wegen, en dat in de particuliere sfeer ten dele dezelfde tendenties werken (relatief groter deel van het inkomen voor de auto, maar ook voor de woning, en een tweede woning zoals de caravan).

Veel belangstelling bestaat er voor de vragen: hoe zal de ontwikkeling van deze uitgaven in de toekomst (moeten) zijn en hoe kunnen deze worden betaald.

Ontwikkeling
investeringen

Zowel op grond van nationale onderzoeken als op grond van vergelijkingen met ontwikkelingen in qua productie verder voortgeschreden economieën (zoals die van de Verenigde Staten) en van prognoses elders (bv. in het Verenigd Koninkrijk en in Frankrijk) mag worden verwacht dat de behoefte aan ruimte om te wonen (incl. onmiddellijke omgeving), de mate van motorisering en de behoefte aan drastische herstructurering van bestaande urbane agglomeraties sterk zal blijven stijgen¹.

Relatief de meest drastische stijgingen zijn te verwachten van die investeringen waarmee nog maar een eerste begin is gemaakt, zoals krotopruijing en sanering, stadsreconstructie, verbetering van vervoer en verkeer binnen de steden, aanleg van grote recreatiegebieden, bestrijding van lucht- en waterverontreiniging.

Het geven van kwantitatief uitgewerkte prognoses is momenteel niet mogelijk. De Regering onderzoekt, zoals bekend, de mogelijkheid van een meerjarig uitgavenplan tot 1970. Wat de periode na 1970 betreft zal het in de komende jaren mogelijk

¹ Toch zijn op den duur wel zgn. buigpunten te verwachten, d.w.z. dat enige verzadiging optreedt en een minder snelle groei (dan het nationale inkomen) aannemelijk wordt. Dit kan bv. inzake het bezit van auto's verwacht worden in de laatste twee decennia van deze eeuw (het aantal kilometers dat jaarlijks per personenauto wordt gereden is langzaam dalende). Een voorbeeld in de overheidsfeer is dat op het ogenblik het regeringsbeleid niet meer gericht is op een verdere vergroting van het aantal per jaar te bouwen woningen. Om misverstand te dien aanzien te voorkomen dient hieraan te worden toegevoegd, dat wel de kwaliteit van de woning en van de omgeving blijft stijgen. Het aantal woningen zal te zijner tijd weer omhoog moeten in verband met

worden programma's te maken (in de zin van het totaal-bedrag nodig om een bepaald complex van activiteiten, bv. dat inzake grote recreatiegebieden te voltooien), maar het is niet zeker dat dan ook een raming per jaar tot bv. 1980 zal kunnen worden verstrekt. Essentieel is echter dat deze taken bewust worden aanvaard en dat in een totaal economisch en budgettair beleid de noodzaak wordt verwerkt om voor dergelijke zaken voor de afzienbare toekomst te rekenen met een toeneming die sneller is dan die van de produktie.

Financiering Wat betekent dit voor de financiering? Het is theoretisch denkbaar dat deze meer dan proportionele expansie van infrastructurele uitgaven (in de meest ruime zin van de term) wordt ingepast in een overheidsbudget, dat dank zij een achterblijvende groei van andere categorieën van overheidsuitgaven in totaal toch niet sneller stijgt dan het nationale inkomen. In de huidige situatie zijn echter ook andere omvangrijke activiteiten aan te wijzen, zoals met name het onderwijs, waarvan voorshands ook een meer dan proportionele stijging vaststaat. Aan de andere kant lijken de mogelijkheden om op de overige onderdelen van rijks- of gemeentelijke budgetten, bv. door afstoting van taken, een relatieve uitgavenvermindering te realiseren, naar verhouding beperkt. In afwachting van de bovengenoemde meerjarenramingen inzake de overheidsuitgaven moet daarom ernstig rekening gehouden worden met de mogelijkheid, dat de relatief sterke stijging van de infrastructurele uitgaven althans ten dele tot uiting komt in een stijgingstempo van de overheidsuitgaven, dat het groeitempo van het nationale inkomen overtreft.

In de geschetste situatie zijn extra financieringsmiddelen nodig, die in principe uit drie bronnen kunnen worden geput, nl. extra retributies en speciale heffingen, verhoging van de belastingen, grotere leningen. Bij de wenselijke verhouding tussen de middelen uit retributies e.d. en die uit de beide andere bronnen spelen velerlei overwegingen een rol, zoals o.m. een rationele aanwending van de beschikbare produktie-middelen, de verdeling van het reële beschikbare inkomen over de diverse groepen en de zorg voor het algemeen prijspeil.

Bij een nadere studie zouden bv. de voor- en nadelen kunnen worden onderzocht van een aanpassing van de heffingen op het gemotoriseerd verkeer bij het noodzakelijke tempo van de wegenbouw. Nagegaan zou kunnen worden, in hoeverre de oplossing van binnenstadsproblemen e.d. kan worden versneld door toerekening van een deel der kosten aan het onroerend goed dat daardoor wordt gebaat. Ook voor de nieuwe uitbreidingen is het waardevol te onderzoeken, of de verdeling van de kosten over de algemene middelen en de gebate eigendommen naar juiste maatstaven geschiedt. De zeer aanzienlijk toenemende kosten van verwijdering, verwerking of vernietiging van het vaste afval zouden de vraag actueel kunnen maken, of deze uitgaven niet geheel of ten dele dienen te worden doorberekend aan de belanghebbenden¹. Ditzelfde zou kunnen gelden voor het gebruik van zaken zoals de parkeerruimte in de binnensteden, die tot nog toe nauwelijks – ook bij de huidige parkeermeter tarieven – als economisch goed hebben gegolden, maar thans een schaarstewaarde gaan krijgen. Op den duur zou zich bij het water een soortgelijke situatie kunnen gaan voordoen. In de sfeer van de recreatie kan het de moeite waard zijn na te gaan, of de toerekening van

de absolute toeneming van de bevolkingsgroei en de grotere vraag voortvloeiende uit grotere welvaart.

¹ Voor de lozing van vloeibaar afval in oppervlaktewateren is deze gedachte reeds neergelegd in het ontwerp-wet verontreiniging oppervlaktewateren (7884).

kosten aan de gebruikers in voldoende mate tot haar recht komt. Van geval tot geval zullen derhalve de diverse relevante factoren tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Het is intussen wel duidelijk dat retributies e.d. ten hoogste in een deel van de benodigde financieringsmiddelen kunnen voorzien. De extra stijging van de infrastructurele uitgaven kan slechts op verantwoorde wijze door additionele leningen worden gedekt, voorzover tegelijkertijd in de particuliere sector de besparingen sneller worden opgevoerd dan de investeringen. Indien aan deze laatste voorwaarde niet zou worden voldaan, is belastingverhoging geboden om een evenwichtige verhouding tussen nationale besparingen en investeringen te kunnen handhaven. Wil men verhoging van de belastingdruk vermijden, dan is het onontkoombaar dat de besparingen van het Nederlandse volk – en daarmee ook de mogelijkheid voor de centrale overheid om meer te lenen – toenemen. Naast de hierboven besproken rechtstreekse betaling voor verleende diensten zal de aandacht van Regering en maatschappij dan ook in het bijzonder gericht moeten worden op een verdere opvoering van de spaarquote. Zonder ‘consumptie-offers’ is het in deze nota geschetste beeld van een ook in de toekomst leefbaar ingericht Nederland niet te realiseren; zij dienen derhalve in wezen ook het eigen belang van de bevolking, die alleen op deze wijze in staat kan worden gesteld van de bereikte welvaart ten volle te genieten.

5. Ruimtelijke ordening en bestuurlijke organisatie

Nu thans algemeen, met name ook op het terrein van de ruimtelijke ordening, aan aanzienlijk grotere eenheden wordt gedacht dan een tiental jaren geleden het geval was, zal deze evolutie ook voor de bestuurlijke organisatie gevolgen moeten hebben (vgl. hoofdstuk II, par. 4). Zowel voor de gemeenten als voor de waterschappen geldt dat de huidige bestuurlijke organisatie veelal niet meer berekend is – noch kwalitatief, noch territoriaal – op de grotere schaal, waarin het bestuur thans dient te denken en te beslissen.

Daardoor zijn de bestaande bestuurseenheden dikwijls niet krachtig genoeg om de nieuwe taken aan te kunnen. Waar de vereiste bestuurskracht wel aanwezig is, leidt deze bij de gemeenten nogal eens tot krachtmetingen, die geen of een ongewenste beslissing tot resultaat hebben, daar waar een gecoördineerd optreden noodzakelijk of in hoge mate gewenst is.

De Regering is daarom van oordeel, dat op beide gebieden een heroverweging nodig is. In het onderstaande wordt hierop achtereenvolgens voor de gemeenten en voor de waterschappen nader ingegaan.

Nieuwe overweging nodig

De ruimtelijke ordening is van een zodanige betekenis, dat zij in hoge mate de bestuurlijke organisatie zal moeten bepalen. Voor het verwezenlijken van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling moet een zo goed mogelijk bestuurlijk klimaat worden geschapen.

Zal dan in de eerste plaats moeten worden gedacht aan het scheppen van grotere bestuurseenheden, het blijft van eminent belang, dat daarbij gestreefd wordt naar

Uitgangspunten voor de toekomst (gemeenten)

een zo hecht mogelijke band tussen de individuele burger en zijn bestuursorgaan. Dit is niet slechts een eis van democratie maar uiteindelijk ook van doelmatigheid. Indien immers het bestuur aan de invloed van de burger zou worden onttrokken dreigt het gevaar dat 'maatregelen beraamd en ingevoerd worden, waarvoor men in vele delen van het land en in grote groepen van de bevolking nog niet rijp en nog niet voorbereid is. Alleen al om dit effect te vermijden of tegen te gaan is van veel gewicht het raadplegen van dicht bij de bevolking staande organen, die nog niet zo sterk in de ban van specialisme, deskundigheid en perfectionisme zijn gevangen'¹. Een goede relatie bestuur-bestuurden is evenzeer voorwaarde voor de beleidsvorming van onderop, die terecht is bepleit² als complement van de beleidsvorming van boven naar beneden.

Het verdient voorts aanbeveling, bij de noodzakelijke heroriëntering van de bestuurlijke organisatie in het algemeen vast te houden aan de traditionele opbouw van ons staatsbestel in drie bestuurslagen. Een vierde bestuurslaag immers leidt niet alleen onontkoombaar tot een voor de daarbij betrokken burgers niet gemakkelijk te doorziene bestuursconstellatie, maar noopt ook tot administratief-rechtelijke voorzieningen, die aanzienlijke vertraging in de besluitvorming ten gevolge kunnen hebben. Daarom kan een bestuur op vier niveaus alleen daar worden aanvaard, waar het duidelijke voordelen biedt boven een bestuursorganisatie naar het beproefde patroon.

Het vorenstaande leidt tot de conclusie, dat zal moeten worden gestreefd naar een bestuurlijke organisatie, die:

1. ingesteld is op de schaal, waarin de ruimtelijke ordening zich nu voltrekt en zal voltrekken;
2. maximale ontplooiingsmogelijkheden biedt voor een gezonde relatie bestuur-bestuurden;
3. voldoet aan de eisen van continuïteit en eenvoud.

Gewenste bestuurlijke organisatie in stedelijke of te verstedelijken gebieden: grenswijziging en samenvoeging

Voor de verwezenlijking van het ruimtelijk toekomstbeeld is een bestuurlijke organisatie noodzakelijk, waarin de gemeenten zelf, waar nodig in een groter verband verenigd, in staat zijn de taken te volvoeren die de ruimtelijke ordening stelt. Aan de eisen, die in beginsel voor de bestuurlijke organisatie gelden, kan de normale zelf werkzame gemeente in het algemeen het beste voldoen. Het is daarom zaak in de eerste plaats de gemeenten zelf aan de schaalvergroting der ruimtelijke ordening aan te passen, in het bijzonder daar, waar de verstedelijking in de toekomst nog in versterkte mate zal gaan plaats vinden.

Soms zal deze schaalvergroting het functioneren van de relatie bestuur-bestuurden bemoeilijken. De ervaring leert echter, dat zulks veelal tijdelijk is. Bovendien kan van de mogelijkheden tot binnengemeentelijke decentralisatie, die de gemeentewet thans biedt, gebruik worden gemaakt om deze relatie te herstellen en te verstevigen. De komende verstedelijking toch stelt sommige gemeenten voor geheel nieuwe taken, waarop zij naar omvang en bestuurlijke en technische apparatuur niet zijn berekend. Zo zullen o.m. in Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Beveland, Alkmaar e.o., Westfriesland, Helmond e.o., Maastricht e.o. en de westelijke en oostelijke Mijnstreek grenswijziging en samenvoeging van gemeenten uitkomst moeten bieden. Voor de stimulering van de urbanisatie in het Noorden en Oosten van het land moet

¹ Prof. dr. S. O. van Poelje, 'Moeilijkheden en mogelijkheden bij de bestuurlijke aanpassing'. Preadvis voor de 181ste Algemene vergadering van de Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel 1964, blz. 180. Haarlem 1964.

² Dr. D. van Duyne. Prospectief bestuur, blz. 135 e.v. Arnhem 1964.

bijzondere waarde worden gehecht aan de snelle groei van een beperkt aantal nu reeds verstedelijkte kernen. Indien daar ook bestuurlijk voldoende armslag wordt gegeven, zal er een beleid kunnen worden gevoerd, dat deze kernen niet slechts plaats laat bieden aan belangrijke inwoneraantallen, maar ze ook een taak kan doen vervullen als economisch, sociaal en cultureel dienstencentrum voor een wijde omgeving.

Deze strekking hebben reeds ingediende wetsontwerpen tot uitbreiding van de grenzen van stad-Groningen en Zwolle, terwijl voor de toekomst kernen als Deventer, Sneek, Harlingen en Hoogeveen in dit opzicht bijzondere aandacht vergen.

Aldus is de doelstelling van de Regering ten aanzien van de gebieden, waar nog een sterke verstedelijking is te wachten, in de eerste plaats gericht op de vorming van voor hun taak berekende krachtige zelfstandige eenheden door grenswijziging en zo nodig samenvoeging van gemeenten. In het bijzonder in de reeds verstedelijkte landsdelen zal dit echter niet altijd een afdoende oplossing voor de bestuurlijke problematiek opleveren. Ook daar worden weliswaar de zich aftekenende ruimtelijke eenheden niet langer door overeenkomstige bestuurlijke eenheden beheerst, maar de stadsgewesten en urbane zones zijn daar van een zodanige oppervlakte en inwonertal, dat deze gebieden niet meer kunnen worden samengevoegd tot één gemeente, zonder dat aan de relatie bestuur-bestuurden onherstelbare schade wordt toegebracht.

De in deze gebieden werkende gemeentebesturen ontbreekt het ook over het algemeen niet aan kracht hun taken te volvoeren. Wat echter wel wordt gemist, is een gecoördineerd optreden. De belangen zijn nl. dikwijls zo met elkaar verweven, dat niet alleen de plannen maar ook tijd en wijze van taakuitvoering van de ene gemeente van dominerende betekenis zijn voor een of meer andere gemeenten en daardoor voor het geheel. Wat de ruimtelijke plannen betreft is hier – zoals elders – in de eerste plaats het provinciaal bestuur als coördinator aangewezen. Dit bestuur heeft echter nauwelijks bevoegdheden, waar het de verwezenlijking van de plannen betreft. Hier is derhalve behoefte aan een groter bestuurlijk verband, waarin niet alleen aan de ruimtelijke plannen zelf, maar in het bijzonder ook aan de verwezenlijking daarvan door de gemeentebesturen leiding wordt gegeven en deze verwezenlijking zo nodig zelf ter hand kan worden genomen.

Naast de stadsgewesten Rijnmond en Eindhoven lijken met name de stedelijke gebieden rond het Noordzeekanaal, rond Den Haag, Utrecht en Arnhem/Nijmegen en voorts het Gooi, alsmede Twente en de Mijnstreken, in aanmerking te komen in een groter bestuursverband te worden gebracht.

Zodanig groter bestuurlijk verband is denkbaar in verschillende vormen. Men kan denken aan intergemeentelijke samenwerking al of niet gebaseerd op een formele regeling als in de Wet gemeenschappelijke regelingen is voorzien. Deze samenwerking heeft een soepelheid met betrekking tot haar tijdsduur, de partners en de gezamenlijk te behartigen belangen, die stellig van nut kan zijn. Voorts verzekert de omstandigheid, dat de samenwerking vrijwel immer vrijwillig ontstaat, een grote mate van medewerking van de zijde der deelnemende gemeenten.

Aard en praktijk van de intergemeentelijke samenwerking maken haar echter in

Idem: bijzondere bestuursvormen

een stadsgewest niet altijd geschikt om duurzaam als bestuurlijke oplossing te dienen. Juist haar vrijwillig karakter brengt met zich mede, dat de partners zich, bij een hun onwelgevallig beleid, aan de samenwerking kunnen onttrekken. Daardoor zal dit beleid dikwijls een compromissair karakter hebben. Voorts kent de Wet gemeenschappelijke regelingen strikt genomen geen toekenning van coördinerende bevoegdheden (terwijl juist daaraan in het stadsgewest behoefte bestaat). De wet heeft vooral het oog op een rechtstreekse behartiging van belangen, waardoor zaken nogal eens aan de directe zeggenschap van de gekozen vertegenwoordiging en in de praktijk eveneens aan de openbaarheid worden onttrokken. Dit is voor een beperkt aantal belangen aanvaardbaar. Indien het echter (wat wederom juist in een stadsgewest het geval zal zijn) gaat om een groot aantal vitale belangen, dan leidt zulks tot een degradatie van de gemeentebesturen en tot een aantasting van de relatie bestuur-bestuurd.

Voor het stadsgewest komt dan ook stellig naast de intergemeentelijke regeling een andere bestuursvorm, het bovengemeentelijk verband, in aanmerking. Hierin kunnen de hoofdlijnen van het beleid van het stadsgewest worden aangegeven en verzekerd met behoud van de essentiële functie der gemeentebesturen. Aan zodanig verband kunnen voorts niet slechts gemeentelijke, maar ook coördinerende en andere niet-gemeentelijke bevoegdheden (vaststelling van streekplannen) worden toegekend. Ten slotte is het mogelijk het bestuur in een bovengemeentelijk verband direct door de burgers te doen verkiezen. Het bovengemeentelijk verband biedt daarom de mogelijkheden van zowel een grotere bestuursseenheid als van een gezonde relatie bestuur-bestuurd.

Uiteraard zal ook hierbij aan de vorengenoemde uitgangspunten voor de bestuurlijke organisatie moeten worden voldaan.

In de eerste plaats zullen ook in een bovengemeentelijk verband de gemeenten voldoende bestuurskracht moeten bezitten, zowel om een juiste en tijdige uitvoering van het door de grotere eenheid ontwikkelde beleid te waarborgen als teneinde de gewenste beleidsvorming van onderop te verzekeren. Daar bovendien de aan een bovengemeentelijk lichaam toe te kennen bevoegdheden logischerwijze zullen zijn ingesteld op de zwakste schakel in het geheel, zal met de zorg voor sterke lagere bestuursseenheden kunnen worden bereikt, dat deze alle hun onontbeerlijke rol kunnen blijven spelen. In dit verband is bv. in het gebied van Rijnmond een gemeentelijke herindeling van Voorne en Putten in voorbereiding.

Voorts zal men buiten een bovengemeentelijk lichaam geen gebied moeten laten, waarvan de ontwikkeling ten nauwste met die van het territoire van dat lichaam samenhangt. Evenmin zal men een gemeente in een bovengemeentelijk verband moeten opnemen, die bij de ontwikkeling van het gebied niet of nauwelijks is betrokken.

Met betrekking tot de samenstelling, inrichting en bevoegdheden van grotere bestuursverbanden is bij herhaling de vraag gerezen, of een kaderwet terzake algemene regelen zou moeten geven, het daarbij in eerste instantie aan de betrokken gemeentebesturen en subsidiair bv. aan de Kroon overlatende, tot de feitelijke instelling te besluiten. Uit gemeentelijke kringen voortgekomen initiatieven om te komen tot een bepaalde vorm van bestuursintegratie – in dit verband zijn o.m. te noemen de regelingen in de stadsgewesten Helmond, 's-Hertogenbosch, Nijmegen

en Tilburg – hebben kennelijk opnieuw tot pleidooien voor een kaderwet geïnspireerd.

Het betreft hier een wettelijke voorziening, hetzij in de vorm van een afzonderlijke wet, hetzij bij wijze van aanvulling van de Wet gemeenschappelijke regelingen, op grond waarvan de gemeenten in vrijwilligheid kunnen komen tot de instelling van bovengemeentelijke lichamen, die eventueel over de bevoegdheid zullen beschikken, niet alleen tot directe uitvoering van taken maar ook om – zo nodig afdwingbare – directieven uit te vaardigen. Tevens zou kunnen worden voorzien in de mogelijkheid de bestuursorganen ook langs de weg van rechtstreekse verkiezingen samen te stellen. Ten slotte zou, voor het geval de centrale overheid van mening is, dat een bovengemeentelijk verband moet worden ingesteld en de gemeenten niet in staat of bereid blijken daartoe vrijwillig over te gaan, de Kroon tot instelling bevoegd kunnen worden verklaard.

Ten gunste van een zodanige kaderwet wordt aangevoerd, dat men de gemeenten de vrijheid moet geven zelf tot bovengemeentelijk bestuur te komen. Voorts zou een kaderwet uniformiteit in de verschillende regelingen brengen, wat de doorzichtigheid van en daarmee de belangstelling voor onze staatsinrichting zou bevorderen. Ten slotte zou een kaderwet het mogelijk maken dat bovengemeentelijke verbanden sneller tot stand komen.

Spreken deze argumenten bij eerste kennisneming wel aan, bij nadere beschouwing blijken zij echter slechts van betrekkelijke waarde. Zo zal bedoelde vrijheid der gemeenten te dezen slechts beperkt kunnen zijn. Er zal toch voor moeten worden gemaakt, dat enerzijds niet een zodanige regeling tot stand komt, dat praktisch de vorming van één grote gemeente plaats vindt buiten de wetgever om, anderzijds niet bovengemeentelijke lichamen worden ingesteld daar, waar samenvoeging van gemeenten veeleer aangewezen is of een bovengemeentelijke regeling om andere redenen niet gewenst zou zijn. Bovendien kan het vrijwillig karakter van de regeling licht tot minder gewenste compromissen leiden, die de wetgever niet zou hebben aanvaard.

Verder zal men ten aanzien van de uniformiteit van een kaderwet niet te grote verwachtingen mogen koesteren. Voor de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van een bestuur toch is de concrete problematiek, die van stadsgewest tot stadsgewest verschillend is, van doorslaggevende betekenis. Een kaderwet zou dan ook niet verder kunnen gaan dan het raam van mogelijkheden aangeven, binnen welke de instelling van een bestuursverband zich kan voltrekken. Zij zou een ruime variatie met betrekking tot de organisatie en de bevoegdheden mogelijk moeten maken.

Wat de procedure voor het tot stand brengen van bovengemeentelijke lichamen betreft, deze zou inderdaad wellicht sneller kunnen verlopen dan bij een parlementaire behandeling het geval zou zijn, zij het, dat de procedure ten aanzien van de goedkeuring en ook een eventuele oplegging nog geruime tijd in beslag zouden kunnen nemen.

Voorts moet de kans op doorkruising van een grenswijzigingsprocedure door een gemeentelijk initiatief voor een bovengemeentelijk verband niet denkbeeldig worden geacht, wat tot ernstige vertraging zou kunnen leiden.

Ten slotte ontbreekt nog een veeljarige praktijk met bovengemeentelijke verbanden,

waaraan – zoals eertijds bij de Wet gemeenschappelijke regelingen – een kaderwet kan worden getoetst.

Een en ander afwegende staat de Regering op het standpunt, althans voorshands niet de totstandkoming van een kaderwet te moeten bevorderen. Zulks laat onverlet het voornemen van de Regering het hare te doen, opdat waar nodig voor een boven-gemeentelijk verband een bijzondere wettelijke voorziening wordt getroffen.

Idem: inter-gemeentelijke samenwerking

Uit de voorgaande uiteenzetting van de hoofdlijnen van de bestuurlijke organisatie in stedelijke gebieden mag bepaald niet worden afgeleid, dat de Regering onder de huidige omstandigheden de intergemeentelijke samenwerking als bestuurlijk instrument minder bruikbaar zou achten.

Hoe ook de gemeentelijke herindeling, zowel in de tot nog toe besproken (stedelijke of te verstedelijken) als in de ‘open’ te houden gebieden zal verlopen, er zullen altijd belangen zijn, die niet door één gemeente naar behoren kunnen worden behartigd. Juist bij het inrichtingsbeleid kan intergemeentelijke samenwerking goede diensten bewijzen. In dit verband kan worden gewezen op intercommunale lichamen op het gebied van de recreatievoorziening als de Recreatiegemeenschap Noord- en Midden-Veluwe. Voorts kan hier worden herinnerd aan de ‘regionalisatie’ van de gezondheidszorg, waarvan de Volksgezondheidsnota 1966 herhaaldelijk gewag maakt. Ook is te denken aan het maatschappelijk opbouwwerk. Verder kunnen zich omstandigheden voordoen, waarin de voorwaarden voor de instelling van een bovengemeentelijk verband niet of nog niet zijn vervuld. Ook dan kan intergemeentelijke samenwerking van nut, soms zelfs geboden zijn.

Het is echter wel zeer gewenst, dat men bij het treffen van de hiervoor nodige regelingen en bij het toezicht daarop zich wederom bewust zij van de eisen, die aan de bestuurlijke organisatie in het algemeen moeten worden gesteld. Men make gebruik van de mogelijkheden, die de wet biedt op het stuk van een democratisch, openbaar bestuur. Men overwege ernstig de mogelijkheid van combinatie van bestaande regelingen. Deze zal zowel de relatie bestuur-bestuurden als de eenvoud van het bestuur ten goede kunnen komen.

Gewenste bestuurlijke organisatie in niet stedelijke gebieden

Evenzeer als in de stedelijke en te verstedelijken gebieden zullen zich in de ‘open’ te houden delen van ons land taken voordoen waartegen niet alle huidige gemeenten zullen zijn opgewassen. De gemeenten in deze delen van ons land moeten, om aan hun functie (agrarisch, landschappelijk en/of recreatief) te kunnen beantwoorden, niet alleen weerstand kunnen bieden aan de druk tot verstedelijking, die er vaak bij voortduring van buitenaf op zal worden uitgeoefend, maar deze functie zal ook veelal zeer positieve bestuursdaden (bv. het inrichten van een recreatiegebied) vergen. Bovendien mag het ‘open’ gebied niet een ‘dood’ gebied worden; om de zuigkracht van de stedelijke gebieden te weerstaan zal het verzorgingspeil er moeten worden opgevoerd.

Dit zijn taken, die weliswaar van andere aard maar daarom nog niet minder moeilijk te volbrengen zijn, dan die in de stedelijke gebieden. Daarbij komt, dat zich in deze gebieden juist het merendeel der zeer kleine gemeenten, met minder dan 2000 inwoners, bevindt. In dergelijke gemeenten eisen de algemene kosten

veelal een zodanig deel van het budget voor zich op, dat voor het bereiken of handhaven van een redelijk verzorgingspeil onvoldoende middelen beschikbaar zijn. Bovendien zullen ook hier weer vele van deze taken zich over meer gemeenten uitstrekken. Om deze redenen zal voor vele niet-stedelijke gebieden een hergroepering van gemeenten door samenvoeging aan de orde moeten worden gesteld.

In het bijzonder geldt zulks voor delen van de centrale open ruimte: de Krimpenerwaard, oostelijk Zuid-Holland, westelijk Utrecht en West-Betuwe. In dit verband valt voorts ook te denken aan recreatiegebieden als Noordwest-Overijssel en Zuidelijk Zuid-Limburg.

Het is verheugend, dat in enkele gevallen ook in gemeentelijke kring de noodzaak tot herindeling wordt onderkend. In dit verband kan worden gewezen op initiatieven van de raden der gemeenten Bellingwolde en Wedde en van de gemeenten Heeswijk en Dinther.

Als het streven naar voldoende krachtige gemeenten tot resultaat heeft geleid, zal – er is in het voorgaande reeds op gewezen – behoefte blijven bestaan aan intergemeentelijke samenwerking. Dit geldt zelfs in het bijzonder in de niet-stedelijke gebieden, omdat de opvoering van het verzorgingspeil lang niet altijd door een plattelandsgemeente van formaat alleen kan worden bewerkstelligd en deze taak zich er zeer toe leent, in samenwerking te worden verricht.

De bestuurlijke organisatie van de IJsselmeerpolders bevindt zich thans in verschillende stadia van ontwikkeling. De Wieringermeer is als één gemeente bij de provincie Noord-Holland ingedeeld. De Noordoostpolder heeft eveneens een gemeentelijke status verkregen, met een voorlopige indeling bij Overijssel. De gemeentelijke bestuurstaken in de zuidelijke IJsselmeerpolders (Oostelijk Flevoland, Zuidelijk Flevoland en de Markerwaard) zijn opgedragen aan een niet provinciaal ingedeeld openbaar lichaam. Dit openbaar lichaam wordt bestuurd door een landdrost, die daarbij terzijde wordt gestaan door een – sedert kort rechtstreeks gekozen – commissie van advies.

Ook overigens onderscheidt het openbaar lichaam zich van een gemeente. Zo ontvangt het behalve uit het gemeentefonds thans nog een uitkering ten laste van het Zuiderzeefonds en worden de bestemmingsplannen door de Minister van Verkeer en Waterstaat vastgesteld. Er is dus nog een nauwe binding met het rijk, mede in verband met het feit, dat drooglegging (Rijkswaterstaat) en ontginning en ontwikkeling (Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders) geheel door en voor rekening van het rijk geschieden.

Wat de toekomstige bestuurlijke organisatie van de zuidelijke IJsselmeerpolders betreft, dient in de eerste plaats Oostelijk Flevoland aan een beschouwing te worden onderworpen. Dit valt duidelijk in twee delen uiteen: een open te houden gebied met een agrarische en recreatieve functie, waarvan Dronten het centrum is, en een te verstedelijken gebied: Lelystad en omgeving. In het open gebied kan binnen 3 à 4 jaren de vorming van een normale gemeente worden verwacht.

De stedelijke vestigingen in de zuidelijke IJsselmeerpolders zullen een belangrijke bijdrage moeten leveren in het opvangen van de 'overloop' van $\frac{1}{2}$ à 1 mln mensen waarvoor de noordvleugel van de Randstad met omliggend gebied in de periode tot omstreeks 2000 onvoldoende ruimte bieden (vgl. blz. 42). In dit verband is een

Bestuurlijke
organisatie van de
IJsselmeerpolders

uitgroei van Lelystad in deze eeuw tot een stad van 100 000 inwoners noodzakelijk. Het zou niet reëel zijn de inmiddels aangevangen opbouw van een zodanige stad over te laten aan een gemeente, die nog geen gevestigde bevolking van enige omvang telt. Daarom alleen reeds moet voorshands het rijk in hoofdzaak de verantwoordelijkheid voor deze opbouw blijven dragen. Nader zal moeten worden bezien, hoe in een later stadium de verantwoordelijkheden en bevoegdheden kunnen worden afgebakend.

Intussen is te voorzien, dat Lelystad reeds in 1970 4000 à 5000 inwoners zal tellen. Deze zullen niet ten onrechte een zekere mate van inspraak in de opbouw van en de dagelijkse gang van zaken in hun stad willen hebben. De vorming van een gemeente voor het open deel van Oostelijk Flevoland zal deze wens nog klemmender maken. Reeds nu zijn immers de burgers van Lelystad kiesgerechtigd voor de adviescommissie van het openbaar lichaam ZIJP en het is de vraag, of, na het 'afvallen' van Dronten e.o. het gewenst is voor het gehele overige gebied van het openbaar lichaam de adviescommissie in de huidige vorm en wijze van samenstelling te handhaven.

Maar ook is er in de eerstkomende decennia een zodanig onderscheid tussen de overheidstaak ten aanzien van Lelystad en die met betrekking tot Zuidelijk Flevoland en de Markerwaard, dat een bijzondere voorziening gewenst is. De gedachten gaan hierbij uit naar de instelling van een openbaar lichaam, speciaal voor Lelystad, dat, naar gelang de opbouw vordert en de bevolking groeit, meer gemeentelijke trekken en meer zelfstandigheid zou kunnen verkrijgen. Wellicht zal hierbij ook gebied moeten worden betrokken dat in Zuidelijk Flevoland en de Markerwaard is gelegen. Te denken valt hierbij aan een voor industrialisatie te bestemmen gebied ter weerszijden van het Oostvaardersdiep. Hier zijn echter nog onbekende factoren in het geding, die de ontwikkeling zozeer kunnen beïnvloeden, dat ter zake nog geen beslissing kan worden genomen.

Wat het overige deel van Zuidelijk Flevoland en de Markerwaard betreft is er voorshands geen aanleiding de bestuurlijke organisatie te wijzigen. In de toekomst zal zich daar ongetwijfeld een ontwikkeling voordoen, die een daarbij aansluitende bijzondere bestuurlijke voorziening zal vragen. Ook hier zal echter nog geruime tijd het rijk een stem in het kapittel moeten hebben.

De onzekere factoren, die nu nog in het spel zijn, maken het evenwel bezwaarlijk, dit gebied der IJsselmeerpolders reeds nu een *provinciale indeling* te geven. De studie hiervoor is ter hand genomen. Zij zal in nauw overleg met de belanghebbende provinciale besturen en het openbaar lichaam op grond van de ruimtelijke desiderata in de komende jaren nadere vorm dienen te krijgen.

Bepalend voor deze nadere uitwerking is uiteraard de keuze tussen het vormen van een twaalfde provincie, waarin het gehele IJsselmeergebied zou worden ondergebracht, en het toedelen van de polders aan de bestaande provincies in het oude land.

Oorspronkelijk heeft het plan voor een twaalfde provincie op de voorgrond gestaan. De voornaamste argumenten voor dit plan waren de volgende:

1. de IJsselmeerpolders vormen tezamen een zeer bijzonder gebied, afwijkend van de omringende provincies, met zeer bepaalde gelijksoortige belangen, die het beste van één centraal punt uit kunnen worden behartigd;

2. er leeft een sterk verlangen bij de bewoners naar een eigen provincie;
3. bij verdeling der polders over de bestaande provincies zullen belangrijke dubia aan de dag treden;
4. een eigen provincie zal het sluitstuk zijn, dat de betekenis van de droogmaking accentueert.

Inmiddels heeft zich een ontwikkeling voltrokken, waaruit deze argumenten niet ongeschonden te voorschijn zijn gekomen:

1. door de wijziging in bestemming van met name de zuidelijke IJsselmeerpolders kan van een gelijksoortigheid van belangen niet meer worden gesproken; veeleer pleiten de nieuwe bestemmingen, waar deze geheel in het verlengde van de bestemmingen van de aangrenzende gebieden van het oude land liggen, voor een bestuurlijke eenheid met die gebieden;
2. ook het aanzienlijke verschil in ontwikkelingsfasen der onderscheiden polders heeft, met de vergrote communicatiemogelijkheden, veeleer geleid tot verstrengeling met het oude land;
3. de feitelijke ontwikkeling in de Noordoostpolder heeft aangetoond, dat het aantal gemeenten in de polders aanzienlijk minder zal zijn dan destijds werd verwacht, wat de bestaansgrond van een twaalfde provincie uit bestuurlijk oogpunt twijfelachtig maakt.

Deze overwegingen hebben de Regering gebracht tot de beslissing dat niet moet worden gestreefd naar de vorming van een twaalfde provincie, maar tot het onderbrengen van de poldergebieden onder de besturen van die provincies, waarmede zij qua bestemming het meest verbonden (zullen) zijn.

De Wieringermeer blijft in deze gedachtengang bij Noord-Holland, de Noordoostpolder kan definitief bij Overijssel worden ingedeeld. Gezien echter de fase, waarin zich thans de inpoldering, de inrichting en de kolonisatie van de andere IJsselmeerpolders bevinden, acht de Regering het niet verantwoord zich thans reeds nader uit te spreken over de wijze, waarop deze ten slotte provinciaal zullen worden ingedeeld. In nauwe samenhang met de ontwikkeling en de bestuurlijke organisatie op het oude land zal de bestuurlijke oplossing voor deze polders nader moeten worden uitgewerkt.

Zoals de ruimtelijke ordening in Nederland zich in grote lijnen aftekent, noopt zij althans op dit moment niet tot een algehele herziening van de provinciale indeling. Overigens mogen de provinciale grenzen zeker niet onaantastbaar worden geacht. Zo zullen plaatselijke ontwikkelingen tot incidentele aanpassing van de provinciale grenzen kunnen leiden. In dit verband moet worden gedacht aan wijzigingen van de grenzen tussen Groningen en Drenthe in het gebied rond de stad Groningen en de Kanaalstreek, tussen Groningen en Friesland in de Lauwerszee (en het Waddengebied), tussen Zuid-Holland en Utrecht in het gebied ten zuiden van Woerden, zomede van de provinciale grenzen in het Deltagebied.

Voorts is in dit verband te denken aan de hierboven bedoelde samenhang tussen de ontwikkeling in de zuidelijke IJsselmeerpolders en die op het oude land. Daarbij komen vooral de problemen van het Gooi en de Vechtstreek naar voren. De vraag, hoe in dit grotere gebied de provinciale grenzen zouden moeten gaan lopen, hoopt de Regering daarom binnen afzienbare tijd te kunnen beantwoorden.

Provinciale
indeling in
het algemeen

Waterschappen Ook in het waterschapsbestel zijn, zoals in hoofdstuk II, par. 4 werd vermeld, ruimtelijke vraagstukken actueel. De waterschappen zien zich daarnaast in de huidige gecompliceerde samenleving voor vraagstukken gesteld, waaraan zij vroeger in hun betrekkelijke isolement veelal konden voorbijgaan. Zij worden thans geconfronteerd met aspecten als het moderne verkeer, de recreatie, de industrie, de bewoning enz., welke het gevolg zijn van de huidige maatschappelijke ontwikkeling.

Zolang de grondslag voor het waterschapswezen niet wordt gewijzigd, zolang dus de waterschappen in principe een waterstaatkundige taak vervullen, kan er geen sprake zijn van een opdracht aan die lichamen om zich opzettelijk te belasten met de verzorging van aspecten als zojuist genoemd. Zij zullen bv. in die situatie niet tot doel mogen hebben de recreatie te bevorderen. Hun confrontatie met deze aspecten kan dan ook niet anders betekenen, dan dat die aspecten hun invloed krijgen op de eigenlijke taakvervulling van de waterschappen, zonder dat zij die taakvervulling wezenlijk veranderen.

Wel rijst de vraag of de confrontatie met die andere aspecten ook moet leiden tot verschuiving van verantwoordelijkheden en welke gevolgen dat dan moet hebben voor de samenstelling en de recrutering van de besturen van de waterschappen. Het feit, dat deze confrontatie niet kan worden ontgaan, vindt ook zijn erkenning in het bij de Staten-Generaal aanhangig gemaakte wetsontwerp¹ dat beoogt samenwerking tussen waterschappen en gemeenten mogelijk te maken. Wanneer de waterschappen in hun betrekkelijke isolement zouden kunnen volharden, zou aan een dergelijke wettelijke voorziening geen behoefte bestaan.

Dit gehele complex van problemen betreffende het functioneren van de waterschappen in de huidige maatschappij zal aan de orde komen in een commissie die de Minister van Verkeer en Waterstaat binnenkort zal instellen en die als opdracht zal krijgen zich over de fundamentele structuur van de waterschappen te bezinnen². Afgezien daarvan is als acute vraag reeds naar voren gekomen in hoeverre de traditionele financiële basis voor de waterschappen nog adequaat is voor deze tijd. De Unie van Waterschapsbonden heeft in haar adres van 4 december 1963 gepleit voor een rijksbijdrage in de gewone dienst van de waterschappen, met als motivering dat het functioneren van de waterschappen mede strekt ten gunste van andere belangen dan die welke rechtstreeks in eigen verband door de waterschappen worden behartigd (bv. het profijt dat recreanten hebben van waterschapsvoorzieningen).

6. Samenwerking met de lagere organen

Sleutelpositie van provincies en gemeenten Een groot deel van het ruimtelijk beleid voltrekt zich op het niveau van provincies en gemeenten. Dit weerspiegelt zich ook in de wetgeving: de opstelling van streekplannen geschiedt door de provincie, de structuur- en bestemmingsplannen komen op gemeentelijk niveau tot stand en behoeven de goedkeuring van de provincie. Natuurlijk biedt het wettelijke kader ook de nodige waarborgen voor de noodzakelijke samenhang met het beleid van de rijksoverheid: deze zijn o.m. gelegen in de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen ingevolge de Wet op de Ruimte-

¹ Tweede Kamer nr 7288.

² Vgl. Rijksbegroting 1965, hoofdstuk XII (Verkeer en Waterstaat), memorie van antwoord, Eerste Kamer, blz. 16.

lijke Ordening. Niettemin liggen het initiatief, het maken van de plannen en de uitvoering toch in sterke mate op provinciaal en gemeentelijk niveau.

Voor het verwezenlijken van de toekomstvisie hangt daarom ook zeer veel af van de samenwerking met provincies en gemeenten. In par. 1 van dit hoofdstuk is reeds opgemerkt, dat deze realisering alleen mogelijk zal zijn, als de verschillende bestuursniveaus zich daarop gezamenlijk willen richten. De grote mate van overeenstemming, die werd bereikt in het overleg met de provinciale besturen over de in deze nota geboden toekomstvisie, is daarvoor een gunstig uitgangspunt.

De snelle maatschappelijke ontwikkeling brengt met zich mee, dat het ruimtelijk beleid, ook op provinciaal en gemeentelijk niveau, sterker dan vroeger het karakter draagt van ontwikkelingsbeleid. Deze evolutie in het planologisch werk, waarbij het accent wat verschuift van de uitsluitende bepaling van de bestemming van gronden naar het opstellen van een uitvoeringsprogramma, weerspiegelt zich reeds in verscheidene nieuwe streek- en structuurplannen (vgl. o.a. het ontwerp-streekplan voor het Noordzeekanaalgebied en het structuurplan Bijlmermeer).

De accentverlegging heeft ook haar neerslag gevonden in de Wet en het Besluit op de Ruimtelijke Ordening: in het streek- en structuurplan wordt de toekomstige ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied – c.q. de gemeente – in hoofdlijnen aangegeven¹. In de lijn van het ontwikkelingsbeleid ligt ook, dat het streekplan nu bestaat uit een beschrijving van de meest gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen en, voor zover nodig, van de fasen waarin die ontwikkeling zich zou moeten of kunnen voltrekken, alsmede uit een of meer kaarten met bijbehorende verklaring, waarin deze hoofdlijnen voor zover mogelijk in beeld zijn gebracht². Een soortgelijke bepaling geldt voor de structuurplannen³. Deze bepalingen leggen duidelijk een zeker accent op het beleidsprogramma en wat minder op de kaart. De daardoor geboden mogelijkheden voor een dynamisch en slagvaardig beleid zullen ten volle moeten worden benut, als men de ontwikkelingen voor wil blijven en daaraan leiding wil geven.

Voor de directe ruimtelijke uitwerking van de ontwikkelingspolitiek en voor de openbaarheid en rechtszekerheid zijn ten slotte de gemeentelijke bestemmingsplannen van overwegend belang (vgl. blz. 180). Onder de nieuwe wetgeving zijn alleen deze plannen bindend voor de burger.

Bij het ontwikkelingsbeleid zal men niet in te kleine gebiedseenheden moeten denken. Op demografisch terrein heeft de eerste nota inzake de ruimtelijke ordening (blz. 126) er al voor gewaarschuwd, dat men niet overal per gemeente of streek naar het vasthouden van de 'eigen' bevolkingsaanwas kan blijven streven, maar daarbij op zijn minst moet denken in termen van provincies of landsdelen.

In het regionale economische beleid is de gedachte van regionale concentratie reeds jarenlang praktijk. Op sociaal-cultureel en medisch-hygiënisch terrein wint de gedachte eveneens veld: meer en meer richt men bij het maken van plannen voor deze voorzieningen de aandacht op het verzorgingsniveau van de streek als geheel. Dit leidt er dan dikwijls toe (vgl. bv. de ervaringen in Groningen), dat het beleid in dit opzicht sterk wordt georiënteerd op de gunstigst gelegen streekcentra, die

Ontwikkelings-
beleid

Oriëntatie op
grotere geogra-
fische verbanden

¹ Wet op de Ruimtelijke Ordening, art. 4 en art. 7.

² Idem, art. 5.

³ Besluit op de Ruimtelijke Ordening, art. 7.

aldus een veel veelzijdiger en hoger gekwalificeerde outillage kunnen bereiken dan bij versnippering over veel meer kernen mogelijk zou zijn. Op het terrein van de woningbouw is gaandeweg bij vrij veel plattelandsgemeenten de praktijk gegroeid, dat een relatief groot deel van de nieuwbouw wordt geconcentreerd in de grootste kern(en) van de gemeente. Een ander voorbeeld is de groeiende omvang van de ruilverkavelingsblokken, waarvan de gemiddelde omvang in 10 jaar tijds is gestegen van 1400 tot 7100 ha. Voorts is ook op het terrein van het verkeer en openbaar vervoer deze tendentie te bespeuren; voorbeelden zijn hier het streven naar een goede samenhang tussen de secundaire en tertiaire wegenplannen – een van de uitgangspunten van de Wet Uitkering Wegen – en de groeiende samenwerking tussen vervoersbedrijven. De bredere regionale oriëntatie weerspiegelt zich ten slotte ook in de toenemende oppervlakte van de streekplangebieden en in de maatregelen voor de bestuurlijke organisatie (vgl. par. 5 van dit hoofdstuk).

Deze gehele evolutie van het denken in grotere eenheden is welkom, omdat dit kan bijdragen tot het bereiken van een sociaal en economisch levensniveau, dat aanzienlijk uitgaat boven hetgeen bij oriëntatie op kleinere eenheden mogelijk zou zijn. Het belang van deze ontwikkeling geldt in bijzondere mate voor de relatief dun bevolkte gebieden als het Noorden, Overijssel en Zeeland. In deze provincies liggen hier en daar stagnerende plattelandsgebieden, waarvan de ontwikkeling om het maken van plannen in streekverband vraagt. De Interdepartementale Commissie voor Gebieden met Bijzondere Structuurveranderingen heeft dit vraagstuk thans in studie. Soortgelijke problemen doen zich voor in de Waarden en delen van het rivierengebied.

Ten aanzien van de dorpen is voorts van belang, dat de op blz. 177 genoemde nieuwe saneringsregeling ook voor de plattelandskernen zal gelden. Ten slotte zal in deze provincies voor het versterken of verkrijgen van een stedelijk milieu met een veelzijdig cultureel leven grote aandacht moeten worden gegeven aan de ontwikkeling van de bestaande en toekomstige grote centra.

- Beëindigingsplannen In de toekomst zal – vooral in de dichtst bevolkte gebieden – in een aantal gevallen ook een sterk beroep moeten worden gedaan op het regionale denken, omdat bepaalde kernen of gemeenten ‘vol’ raken. In een doelbewust ruimtelijk beleid zal men enkele, zeer essentiële, grenzen van bebouwing, havenontwikkeling enz. strikt moeten handhaven, als dit nodig is om een goede ruimtelijke structuur te waarborgen. In de praktijk betekent dit, dat in zulk een geval tijdig beëindigingsplannen moeten worden opgesteld en dat de bebouwing moet worden afgerond. Nieuwe uitbreidingen zullen dan elders moeten plaatsvinden. Een duidelijk voorbeeld van een situatie als hier bedoeld is die in het Gooi.

- Verdichtingsplannen Binnen het gemeentelijk territorium zelf ligt bij de bestemmingsplannen doorgaans het accent op de uitbreiding van de bebouwde kom. Vooral in een aantal plattelandsgebieden (o.a. in de ontginningsgebieden van enkele decennia geleden) doen zich echter gevallen voor, waarin de uitbreiding van de bewoningscapaciteit ook meer naar binnen kan worden gezocht in de vorm van een zekere verdichting van het bestaande patroon. De bebouwing van de kommen ligt hier niet zelden in zulk een

los verband verspreid, dat nog een vrij krachtige groei van de woonbebouwing kan plaatsvinden, zonder dat uitbreiding noodzakelijk is.

Een belangrijk aspect van het ontwikkelingsbeleid van de gemeenten is ten slotte de gemeentelijke grondpolitiek. In de concentratiegebieden is het voeren van een vooruitziende grondpolitiek door de gemeenten vrijwel algemeen ingeburgerd. Thans zal men in de gebieden die een versnelde ontwikkeling doormaken ditzelfde moeten gaan doen om tijdig voor de nodige woongelegenheid, industrieterreinen, recreatiemogelijkheden enz. te kunnen zorgen.

Van haar kant streeft de Regering ernaar, hiertoe waar mogelijk bij te dragen. In de lijn daarvan heeft zij de vraag in studie, hoe met behoud van de rechtszekerheid niettemin een versnelling van de administratieve en gerechtelijke onteigeningsprocedure kan worden bereikt.

Over het vraagstuk van de grondkosten is reeds gesproken op blz. 177.

Gemeentelijke
grondpolitiek

7. Samenwerking met de maatschappij; bundeling van krachten

De Wet op de Ruimtelijke Ordening heeft naast de ambtelijke coördinatie-organen de Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening in het leven geroepen als oconcentratiepunt voor het meedenken van de samenleving met de overheid. Deze Raad heeft geen rechtstreeks beleidvormende bevoegdheden; hij heeft echter bij uitstek de taak te fungeren als communicatiekanaal tussen Regering en samenleving en bij te dragen tot een intensieve uitwisseling van denkbeelden in de overheids- en de particuliere sfeer.

Dit nieuwe instituut is voortgekomen uit het besef, dat in onze vrije maatschappij het medewerken en mededenken van de samenleving een voorwaarde is voor een goede ruimtelijke ontwikkeling van het land. Zonder de wil van ons volk, ons land aantrekkelijk te maken en te houden voor zichzelf en de komende generaties, is een groot deel van de inspanning van de overheid tevergeefs.

De onmisbare wisselwerking met de maatschappij voltrekt zich, formeel genomen, in de eerste plaats intensief en breed vertakt via de normale democratische instellingen van onze rechtsstaat. Daar worden de ruimtelijke plannen in openbaarheid besproken en vastgesteld. Het instituut van de terinzagelegging geeft tevens de individuele belanghebbenden de gelegenheid van de voorgenomen plannen kennis te nemen. Een beroepsrecht verhoogt ten slotte nog de rechtszekerheid.

De groeiende ingewikkeldheid van de vraagstukken vergt echter daarnaast ook besprekingen en discussies op ander vlak. Een goede wisselwerking tussen overheid en maatschappij vereist een grote openheid van het beleid en een duidelijke voorlichting. Daarvoor is meer aandacht nodig. Het maatschappelijk opbouwwerk op wijk-, plaatselijk en streekniveau heeft de laatste jaren bewezen, dat het mogelijk is de bevolking actief bij de opzet en uitvoering van voorzieningen en activiteiten ter bevordering van het eigen welzijn te betrekken. Dit zal meer en meer ook in de sfeer van de ruimtelijke ordening moeten gebeuren: de goede ontwikkeling van ons land is een zaak die ieder aangaat.

Samenwerking
met de
maatschappij

Bundeling van krachten

De opgave waarvoor ons land is gesteld zal tevens een sterk beroep doen op het potentieel aan deskundige krachten, dat Nederland kan activeren. Dit geldt zowel voor het sociaal-wetenschappelijk onderzoek met zijn vele vertakkingen als voor het ontwerpwerk.

Een weloverwogen ruimtelijke ordening vergt een goed inzicht in de ontwikkeling van onze maatschappij en in de eisen die de toekomstige samenleving aan haar ruimtelijk milieu zal stellen. Dit noopt tot een evenredige verbreding van het onderzoek. Daarbij zal zelfs ons hele stelsel van waarden en normen betrokken moeten worden. Bovendien richt dit onderzoek zich op een steeds wijkende horizon, terwijl de nieuwe perspectieven elkaar steeds sneller schijnen op te volgen. Omdat deze verbrede doelstelling van het ruimtelijk beleid zich niet alleen in nationaal, maar tevens in provinciaal en gemeentelijk bestek voordoet, laten deze hogere eisen zich ook op alle niveaus in toenemende mate gelden.

Voor het verwerken van de basisgegevens en het concretiseren van het ontwikkelingsbeleid op alle niveaus, tot en met de ruimtelijke uitwerking in gemeentelijke bestemmingsplannen, zal tevens het aantal wetenschappelijke en technische deskundigen in de sfeer van onderzoek, ontwerp en uitvoering sterk moeten toenemen. Met betrekking tot de opleiding dringt zich dan ook met name de vraag op, hoe het aantal op het gebied van de ruimtelijke ordening deskundige economen en andere sociaal-wetenschappelijke onderzoekers, stedenbouwkundigen, landschapsontwerpers en verkeersdeskundigen van hoger en middelbaar niveau op vrij korte termijn kan worden vergroot. Ook de opleidingen zelf verdienen nadere aandacht. Ten aanzien van dit laatste punt heeft de Academische Raad in het najaar van 1965 een initiatief genomen door de instelling van een commissie-ad hoc met als opdracht 'de wenselijkheid en de mogelijkheid te onderzoeken van de organisatie van de opleiding in de planologie aan een of meer universiteiten respectievelijk hogescholen als afzonderlijke studierichting dan wel als differentiatie van één of meer bestaande studierichtingen of in de vorm van een postdoctorale opleiding'. De commissie heeft haar rapport inmiddels aan de Raad uitgebracht.

Een tweede actueel punt betreft het meest effectieve gebruik van de beperkte mankracht. Over mogelijkheden voor een betere bundeling van deskundigheid vindt in verschillende kringen beraad plaats.

De hiervoor genoemde vraagstukken van onderzoek, opleiding en bundeling van deskundigheid wegen zwaar. Bij de huidige stand van de welvaart gaat het welbevinden van onze generatie steeds meer afhangen van de kwaliteit van onze ruimtelijke omgeving. Bovendien spreekt in weinig beleidssectoren de doorwerking voor de latere generaties zo sterk als in de vormgeving van de ruimte. Dit vergt de inzet van de beste krachten die ons land daarvoor kan opbrengen; ook stelt het hoge normen voor het ruimtelijke beleid.

's-Gravenhage, 1 september 1966¹.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken

J. CALS

¹ De tekst van de nota is afgesloten eind juli 1966.

de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

P. BOGAERS

de Minister van Binnenlandse Zaken a.i.

SAMKALDEN

de Minister van Onderwijs en Wetenschappen

I. A. DIEPENHORST

de Minister van Financiën

A. VONDELING

de Minister van Defensie a.i.

TH. H. BOT

de Minister van Verkeer en Waterstaat

J. G. SUURHOFF

de Minister van Economische Zaken

J. M. DEN UYL

de Minister van Landbouw en Visserij

B. W. BIESHEUVEL

de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid

G. M. J. VELDKAMP

de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk

M. VROLIJK

