



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Verkeers- en vervoersvoorzieningen: sleutel voor ruimtelijke ordening

Verhoog, J.F.

Citation

Verhoog, J. F. (1970). Verkeers- en vervoersvoorzieningen: sleutel voor ruimtelijke ordening. *Acta Politica*, 5: 1969/1970(4), 432-450. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3451255>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3451255>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

VERKEERS- EN VERVOERSVOORZIENINGEN: SLEUTEL VOOR RUIMTELIJKE ORDENING*

door J. F. Verhoog

In dit artikel wordt een analyse gemaakt van enkele aspecten van het verkeers- en vervoersbeleid, zoals die zijn geschetst in de *Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland*¹ (hierna: Nota R.O.). De eerste vraag die bij zo'n analyse aan de orde komt, luidt: wat is de inhoud van het beleid, met andere woorden wat wil men uiteindelijk bereiken en hoe of langs welke wegen wil men dat doen. Vervolgens laten zich vragen stellen als:

- hoe is de relatie tussen hetgeen ten doel gesteld wordt en de gekozen wegen om dat doel of die doelen te bereiken;
- zullen de doeleinden wel op de aangegeven wijze worden bereikt;
- staan er geen andere, misschien zelfs betere wegen open;
- moet er niet méér worden gedaan;
- gaat hetgeen aan de ene kant gedaan wordt niet in tegen hetgeen aan de andere kant gewenst wordt;
- gaat het accentueren van een bepaald onderdeel niet ten koste van andere ook belangrijk geachte elementen in het beleid;
- is er voldoende oog voor de doeleinden op langere termijn.

Daarnaast zal (onder meer) ook onderzoek kunnen plaatsvinden naar de factoren die bij het bepalen van het beleid een rol speelden, bijvoorbeeld de bestaande feitelijke situatie, de verwachtingen voor de toekomst, de beginselen.

In dit artikel beperken wij ons tot de behandeling van slechts enkele zaken. Eerst worden ter inleiding enige hoofdpunten van het verkeers- en vervoersbeleid in samenhang met het ruimtelijke orderingsbeleid aangewezen. Dan volgt een uitvoeriger beschouwing over een drietal onderwerpen, namelijk (1) de prognose van het motoriseringsproces, (2) de integratie van de verkeers- en vervoersvoorzieningen in de ruim-

* Dit artikel is opgebouwd uit een aantal van de bevindingen die het resultaat vormen van een jaar doctoraal werkcollege politicologie (1967/68) aan de Vrije Universiteit van Amsterdam onder leiding van prof. dr. G. Kuypers. Evenals in vorige jaren was het werkcollege gewijd aan een onderzoek van een sector van het overheidsbeleid. Ons onderzoek betrof een leeronderzoek, in de eerste plaats erop gericht de studenten vertrouwd te maken met en te oefenen in het doorlichten van een deel van de politieke werkelijkheid met behulp van eigen politicologische methoden. Tevens bedoelde het waar mogelijk iets bij te dragen tot de ontwikkeling van die eigen methoden en technieken. Het artikel is een beperkte neerslag van wat wij zo aan inzicht in het onderzochte beleid hebben gewonnen.

¹ Den Haag, 1966

telijke ordening, en (3) het beleid ten aanzien van het verkeer en vervoer in de steden.

Alvorens onze analyse aan te vangen dient nagegaan te worden wat de waarde is van een beleidsnota als basis voor een beleidsanalyse. Immers, zo zou men kunnen stellen, in een beleidsnota kan een minister wel schone beschouwingen ten beste geven, maar een nota is geen wet en verplicht formeel tot niets. Voor het verkrijgen van inzicht in het beleid dient daarom in de eerste plaats op konkrete daden en de motieven en effecten daarvan te worden gelet.

Toch achten wij het verantwoord onze beleidsanalyse te baseren op een nota. Blijkt een minister in een nota iets te willen, dan is er immers sprake van verklaard beleid. Daarop mag hij worden aangesproken en daarvoor mag hij verantwoordelijk worden gesteld. Er is geen reden verklaard beleid niet serieus te nemen, tenzij andere bronnen of het feitelijk gevoerd beleid twijfel doen rijzen aan de juistheid en volledigheid daarvan. Nader onderzoek hiernaar zal waar mogelijk moeten plaatsvinden, maar uitgangspunt mag en kan zijn wat de actor, dat wil zeggen het doelstellend subject, zelf zegt te willen.

In de keuze van de nota R.O. als basis voor een beleidsanalyse worden we overigens nog gesterkt door die nota zelf. Deze spreekt van een toezegging aan het parlement om 'beleidslijnen te concretiseren'², waaraan door de nota is voldaan, en van een uiteenzetting in de nota over de 'beleidsinstrumenten (met welke de regering) de thans als wenselijk voor ogen staande ontwikkeling van ons land tot werkelijkheid wil trachten te maken'³.

I HOOFDPUNTEN VAN HET VERKEERS- EN VERVOERSBELEID

In de nota R.O. is het verkeers- en vervoersbeleid geplaatst in het kader van het beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening. Daarvan willen we ons hier eerst rekenschap geven.

- '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'⁴.

In dit citaat verschijnt de algemene formulering van wat als einddoel van elk overheidsbeleid zal gelden: het welzijn van de samenleving. Het wezen van de ruimtelijke ordening

- 'ligt --- in een zodanige coördinatie van de --- aspecten (van het overheidsbeleid die ruimtelijke konsekventies hebben), dat daardoor de optimale ontwikkeling van een bepaald gebied — en van het

² Nota R.O., p. 1.

³ Nota R.O., p. 2

⁴ Nota R.O., p. 163

land — als totaliteit wordt bevorderd'. —⁵

Zo is ruimtelijke ordening niet slechts 'een bewuste coördinatie door de overheid van het gebruik van de grond en daarmee onmiddellijk samenhangende activiteiten'⁶, zij is meer dan dat, namelijk een centraal middel ter verwezenlijking van de toekomstvisie op ons land. Een toekomstvisie waarin 'welzijn' concreet is gemaakt, waarin het optimaal geachte vorm heeft gekregen.

De zorg voor verkeers- en vervoersvoorzieningen vormt een onderdeel van het overheidsbeleid dat ruimtelijke ordening omvat⁷. Die zorg is in dat beleid zelfs centraal:

- Er is — geen ruimtelijke toekomstvisie denkbaar, die op een volledig gemotoriseerde samenleving berekend is, zonder dat de verkeers- en vervoersvoorzieningen daarbij de sleutel vormen. —⁸

Voor het aanwijzen van de centrale elementen in het beleid — die elementen waaraan de actor vooral grote waarde toekent — kan worden afgegaan op enkele indicaties als

- de formulering van de aksenten door de beleidsopsteller zelf;
- de nieuwe elementen in hun samenhang;
- de voor elk doel aangewezen instrumentatie;
- de voor elke instrumentatie aangewezen doelen.

In deze zin dienen tot de centrale doeleinden van het verkeers- en vervoersbeleid zeker gerekend te worden de in de nota R.O. naar voren komende centrale doeleinden van het ruimtelijk beleid, namelijk

- 'een harmonische bevolkingsspreiding over het land'⁹, dat wil zeggen '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'¹⁰;
- 'de stimulering van het noorden, bepaalde delen van Overijssel, de kop van Noord-Holland, de zuidelijke IJsselmeerpolders en Zeeland'¹¹; 'in het op expansie gerichte stimuleringsgebied ligt het sterkste accent op de vestiging van nieuwe bronnen van werkgelegenheid, de verhoging van de welvaart en de verbetering van het culturele klimaat'¹²;
- 'inrichting in de gebieden met een sterke bevolkingsconcentratie';
--- 'in het inrichtingsbeleid overweegt de zorg voor het handhaven

⁵ Nota R.O., p. 164

⁶ Nota R.O., p. 181

⁷ Nota R.O., p. 164

⁸ Nota R.O., p. 127

⁹ Nota R.O., p. 169

¹⁰ Nota R.O., p. 167

¹¹ Nota R.O., p. 175

¹² Nota R.O., p. 170

van de leefbaarheid'¹³.

Als centrale elementen van het verkeers- en vervoersbeleid kunnen verder worden beschouwd (a) in de sfeer van de doeleinden:

- 'het blijven functioneren van onze stadscentra'¹⁴;

en (b) in de sfeer van de instrumentatie:

- 'Structuurschema Nederlands Hoofdwegenennet'¹⁵;

- '(overschakeling op, meer gebruik van, uitbouw van) goed openbaar vervoer'¹⁶.

Voor de analyse en de beoordeling van een beleid is het niet alleen belangrijk te onderkennen welke elementen in het beleid centraal staan, evenzeer is het van belang te weten welke elementen nieuw zijn. Bij het verschijnen van de nota R.O. bestaan er met betrekking tot de bouw, planning en financiering van wegen twee belangrijke wettelijke regelingen: de *Wet op het Rijkswegenfonds* (1965) en de *Wet Uitkering Wegen* (1966). Deze regelingen zijn beide ingepast in het beleid van de nota R.O. Vergelijking van deze wetten en de parlementaire behandeling ervan met de nota R.O. leert, dat met de nota duidelijk enkele nieuwe elementen in het verkeers- en vervoersbeleid zijn gekomen, namelijk

- de relatie die gelegd is tussen de verkeers- en vervoersvoorzieningen en de ruimtelijke ontwikkeling van ons land;
- de maatregelen in verband met het verkeer en vervoer in de steden.
- de planning op lange termijn;

Deze aanwijzing van enkele belangrijke punten in het beleid moge dienen tot voldoende orientatie.

II DE PROGNOSE VAN HET MOTORISERINGSPROCES

- Waarschijnlijk zal Nederland in 1980 4 miljoen personenauto's tellen. Daarna zal de groei trager gaan verlopen, maar niettemin moet rond de eeuwwisseling op 6 à 7 miljoen personenauto's worden gerekend. —¹⁷

Een belangrijke prognose! Immers, wil men de voorzieningen ten behoeve van het wegverkeer in de pas laten blijven lopen met de zich feitelijk voordoende ontwikkelingen van en in de motorisering, dan is het tijdig en zo goed mogelijk voorzien van die ontwikkelingen een eerste vereiste. Reeds na minder dan twee jaar sedert het verschijnen van de nota kan echter worden vernomen, dat de cijfers waarschijnlijk we-

¹³ Nota R.O., p. 170

¹⁴ Nota R.O., p. 133

¹⁵ Nota R.O., p. 137

¹⁶ Nota R.O., p. 133

¹⁷ Nota R.O., p. 124

derom te laag zullen blijken. Wederom, want geen der na 1945 voor ons land geleverde prognoses voor de ontwikkeling van de verkeersomvang is tot dusver juist gebleken. De behoefte aan verkeersvoorzieningen is daardoor steeds weer onderschat. En dit verklaart althans ten dele de ook van regeringszijde meermalen erkende achterstand in de wegenbouw. Zie bijvoorbeeld de memorie van antwoord bij de begroting voor het Rijkswegenfonds voor 1965: 'De verkeersexplosie van de afgelopen jaren heeft de op het gebied van aanleg en verbetering van wegen bestaande achterstand slechts kunnen vergroten'¹⁸.

Het maken van goede prognoses is kennelijk een moeilijke zaak. Er is daarom alle reden de oorzaken van de gemaakte fouten op te sporen en van daaruit de methoden te verbeteren.

Wat dit aangaat, levert het boekje van Ir. H. M. Goudappel, *De motorisering van Nederland*¹⁹ leerzame lectuur. Verscheidene zaken vallen daarin op.

In de eerste plaats blijkt dat na de oorlog voor de prognose van de groei van het autopark zelfs door economen — van wie men een analytische benadering die rekening houdt met economische invloedsfactoren zou verwachten — de mathematisch-statistische benadering van de logistica is gehanteerd. Dit ondanks belangrijke daartegen aan te voeren bezwaren. De logistische kromme stelt namelijk een groei voor met een S-vormig verloop, waarvan de kenmerkende waarden worden gevormd door het buigpunt en het verzadigingsniveau. Voordat het buigpunt is bereikt, zijn beide waarden zeer moeilijk te bepalen; bovendien kan het verzadigingsniveau verschuiven onder invloed van veranderingen in milieu waarbinnen de groei plaatsvindt²⁰. Vervolgens valt op dat jarenlang door vele instanties de prognose Van Gils (Rijkswaterstaat) van 1953 is gevolgd, terwijl deze door de gehanteerde methode van rechtlijnige extrapolatie van de geconstateerde groeicurve van het autopark toch slechts op z'n hoogst voor een korte termijn betrouwbaar kon worden geacht. Bovendien is voorwaarde voor de betrouwbaarheid van trendextrapolatie een zekere stabiliteit van het verschijnsel, een voorwaarde waaraan het autobezit door de binding aan bijvoorbeeld de conjunctuur niet geacht kan worden te voldoen²¹.

Als derde punt kan worden genoemd de kennelijke verwaarlozing in de prognoses van de ontwikkeling en op de tweede- en derdehandsmarkt (etc.) Ten vierde verdient aandacht dat een analyse van de, met name economische factoren die het autobezit en -gebruik beïnvloeden/bepalen, ondanks de daarvan te verwachten grotere betrouwbaarheid van

de prognoses, nog niet of nauwelijks is verricht²².

In genoemd boekje komt ook duidelijk een meer algemene verklaringsgrond voor het steeds weer te laag blijken van de prognoses naar voren. Het is het algemeen onderschatten van de 'consumer acceptance', een zeker conservatisme en gebrek aan voorstellingsvermogen. Met andere woorden het idee dat in ons kleine kikkerlandje zich niet dezelfde ontwikkelingen zouden kunnen voordoen als in andere landen, met name Amerika, hebben plaatsgevonden²³.

Illustratief is in dit verband een uitspraak van minister Van Aartsen in de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer in november 1964. De minister stelt daar, dat op basis van Nederlandse en buitenlandse gegevens men ernstig rekening moet blijven houden met de toeneming van het particuliere vervoer, ook indien de spoorwegen meer van het vervoer zouden opvangen.

Dan: 'Nu denk ik niet speciaal aan Amerika, want dat ligt zo ver weg, maar meer aan de ons omringende landen'²⁴. En voordien, in 1953, achtte de directeur-generaal van Verkeer en Waterstaat, Ir. A. G. Mais 'de Amerikaanse en Nederlandse toestanden niet goed vergelijkbaar'. Naar zijn mening heeft de Nederlander blijkens de cijfers meer belangstelling voor het bezit van kinderen dan van auto's²⁵.

Er is aanleiding voor de vraag of op Verkeer en Waterstaat het belang van goede prognoses wel voldoende is (en wordt) onderkend. 'Nieuwe inzichten' met betrekking tot de prognose van het motoriseringsproces volgen elkaar betrekkelijk snel op. Men krijgt echter de indruk dat daarbij moet worden gedacht aan noodzakelijke aanpassingen van de prognose-uitkomsten aan de zich feitelijk voordoende ontwikkelingen, en geenszins aan een vernieuwing en verbetering van de gehanteerde prognosemethoden zelf. In elk geval blijkt niet dat uit de fouten van het verleden lering wordt getrokken voor de toekomst en lopen de ontwikkelingen telkenmale op de geleverde prognoses in. Zo leiden 'nieuwe inzichten' in 1960 tot een hogere prognose voor de verkeersomvang in 1970 dan in 1955 was gegeven. Vier jaar later (1964) blijkt de regering bij het wetsvoorstel tot instelling van het rijkswegenfonds al weer verrast te zijn door de 'onvoorziene snelle toeneming van het verkeer'. Bij dezelfde gelegenheid meent de minister met een zekere gelaten vanzelfsprekendheid: 'Hoe groot de toeneming (van het verkeer) zal zijn is uiteraard niet met zekerheid te zeggen'. De minister wijst dan enkele factoren aan, die hierbij van invloed zijn, en acht vervolgens

¹⁸ *Handelingen II* Kamer, 1964/1965, Bijlagen, 7800 L, 10, p. 2.

¹⁹ Alphen a/d Rijn, 1965 (hierna geciteerd als *Goudappel*)

²⁰ *Goudappel*, p. 11 t/m 15

²¹ *Goudappel*, p. 23 en p. 10

²² *Goudappel*, p. 24 en p. 30 t/m 32

²³ *Goudappel*, o.a. p. 4, p. 28 en p. 34

²⁴ *Handelingen II* Kamer, 1964/65, Commissieverslagen, C, p. 359

²⁵ Zie aanhaling uit een verslag van de verkeersdag 1953, in *Memo 8800*, uitgave van de Stichting Weg, 1966.

'voldoende termen aanwezig om aan te nemen dat het verkeer na 15 jaar tot 2,5 maal de huidige omvang zal zijn gestegen'. Daarbij is aangenomen 'dat de stijging van het aantal personenauto's die de laatste tijd stormachtig is geweest, zich niet in die mate zal voortzetten'²⁶. Reeds in het tweede jaar na de instelling van het Rijkswegenfonds moet de minister evenwel konstaten dat nieuwe inzichten onder meer in de te verwachten verkeersontwikkeling voornamelijk de oorzaak zijn van zodanige kostenstijgingen, dat het Rijkswegenfonds dan voor de uitvoering van de plannen niet minder dan 45% van de nodige middelen te kort komt²⁷. En in hetzelfde jaar 1966 spreekt nu de Nota R.O. de verwachting uit dat de groei van het aantal personenauto's pas na 1980 trager zal gaan verlopen. De Nota R.O. geeft geen aanwijzing dat op grond van verbeterde methoden de thans gegeven prognoses een grotere betrouwbaarheid mag worden toegekend. Er kan integendeel, zoals reeds gezegd, reeds worden vernomen dat de cijfers vermoedelijk opnieuw te laag zullen blijken.

Concluderend menen wij, dat er reden is voor de vrees dat de aan de programmering van het beleid ten grondslag liggende te lage cijfers zullen bijdragen tot een achterblijven van de voorzieningen bij de toenemende behoeften aan het wegverkeer.

Indien een adequaat aan de toekomstige behoeften aangepast beleid gewenst is, zal lering moeten worden getrokken uit het verleden en zal aan een verbetering van de prognosemethoden de nodige aandacht moeten worden besteed. Hierbij moet worden aangetekend dat met cijfers die de Nota R.O. geeft, niet kan worden volstaan. We willen daarvoor nog eens verwijzen naar het boekje van Ir. Goudappel. Deze vraagt er aandacht voor dat motorisering en gemotoriseerd zijn een fase betekent 'in de maatschappelijke ontwikkeling, die een diepere benadering vraagt dan het autobezit alleen'. '...evenals een modern verkeersplan niet meer kan worden opgesteld zonder een verkeersanalyse is het mogelijk om de motorisering aan te pakken zonder gedegen kennis van de achtergronden van de ontwikkeling der motorisering'²⁸.

De Nota R.O. geeft geen uitsluitel of men op het verkrijgen van die kennis uit is, tenzij het aangekondigde landelijke integrale verkeersonderzoek ook een onderzoek naar bedoelde achtergronden impliceert²⁹.

²⁶ *Handelingen* IIe Kamer, 1964/65, Bijlagen 7813, nr. 3, p. 4

²⁷ *Handelingen* IIe Kamer, 1966/67, Bijlagen, 8845 (Ontwerp tot wijziging van de wet op het Rijkswegenfonds), nr. 3.

²⁸ Goudappel, p. 30

²⁹ Nota R.O., p. 129

III DE INTEGRATIE VAN DE VERKEERS- EN VERVOERSVOORZIENINGEN IN DE RUIMTELIJKE ORDENING

De ruimtelijke ordening zoals wij die thans kennen, is een betrekkelijk nieuw terrein van overheidszorg. In 1960 verschijnt, op aandrang van de Tweede Kamer, de eerste regeringsnota inzake de ruimtelijke ordening in Nederland. Eerst in 1965 komt het grote belang ervan tot uitdrukking in de naamgeving van één der departementen.

Verkeers- en vervoersvoorzieningen spelen in de ruimtelijke ordening een belangrijke rol; zij hebben zelfs een sleutelkarakter voor de ruimtelijke ontwikkeling³⁰.

Een leerzame illustratie daarvan is de geschiedenis van de plannen aangaande de ontwikkeling van Hoorn en Purmerend.

Terwijl aanvankelijk de plannen zich richtten op de ontwikkeling van Hoorn in het kader van de verlichting van de ruimtelijke problemen van de Randstad³¹, is het accent thans gelegd op de ontwikkeling van Purmerend. Het vermoeden is gerechtvaardigd, dat in die accentverschuiving het ontbreken van de voor de aanvankelijke ontwikkeling noodzakelijke infrastructuur (wegen!) een zeer belangrijke rol speelt. De centrale vraag die in dit verband rijst, is of in het huidige beleid de zorg voor verkeers- en vervoersvoorzieningen wel reeds in voldoende mate in het geheel de ruimtelijke ordening is geïntegreerd. Om meer dan één reden is twijfel hieromtrent op zijn plaats. De volgende paragrafen bieden daarop enige toelichting.

(1) *Criteria voor planning en prioriteiten van wegeaanleg en -verbetering* — Het *Structuurschema Nederlands Hoofdwegenet* is tot stand gekomen in wisselwerking met de denkbeelden over de toekomstige bevolkingsspreiding³². Het geeft aldus een voorlopig beeld van het toekomstig hoofdwegenet indien de geschetste ruimtelijke ontwikkeling werkelijkheid wordt. Over de mate waarin de wegeaanleg en -verbetering als instrument voor die ontwikkeling gehanteerd wordt geeft het echter geen uitsluitel.

Voor de realisatie van het ruimtelijke toekomstbeeld is het essentieel dat de infrastructurele voorzieningen niet in de pas blijven met, maar vooruit lopen op de ruimtelijke ontwikkeling. Daarom is hier belangrijk hoe — gegeven de ruimtelijke beleidsdoelen — de programmering en de prioriteitenbepaling voor de wegenbouw plaatsvinden.

Het antwoord van minister Bakker op vragen vanuit de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat geeft op dit punt enige informatie.

³⁰ Nota R.O., Hoofdstuk 2, par. 3

³¹ Zie bijvoorbeeld het rapport *De ontwikkeling van het Westen des lands*, 1958

³² Nota R.O., p. 137 en p. 173

In het algemeen streeft het ministerie naar vaststelling van prioriteiten op grond van nationaal-economische rentabiliteit. Daarnaast komen in de beoordeling ook andere aspecten aan bod, zoals veiligheid, behoud natuurschoon, bereikbaarheid recreatie terreinen en het tegengaan van waterverontreiniging.

- Op het gebied van de wegen en waterwegen komt dit in sterke mate erop neer, dat wij ons door de verkeersintensiteit laten leiden, omdat deze, na afweging van al deze criteria, globaal gesproken de juiste maatstaf is om tot een eerste prioriteitenbepaling te komen. —³³

Met betrekking tot de bepaling van een rijkswegenplan zegt de minister, dat uitgangspunt voor de vaststelling van de nodige wegcapaciteit is de op basis van de huidige verkeersstromen geschatte groei van die stromen, waarbij het verkeersveiligheidsaspect en het uit planologische overwegingen voortvloeiende infrastructurele element worden ingebouwd³⁴.

Zien wij vervolgens naar een door de afdeling Voorlichting van het ministerie verstrekte toelichting op het Ontwerp-Rijkswegenplan 1968. Daarin is wel sprake van nieuw opgenomen verbindingen die door de ruimtelijke ontwikkeling een andere functie hebben gekregen, en wel blijkt het plan te zijn opgezet tegen de achtergrond van het 'structuurschema hoofdwegennet', maar over konkrete ruimtelijke beleidsdoelen vindt men geen woord.

'Het plan vindt zijn grenzen in de uit de prognoses van de omvang van het verkeer tot en met 1980 voortvloeiende behoeften enerzijds en in de verwachtingen ten aanzien van de inkomsten van het rijkswegenfonds anderzijds'³⁵.

Zoveel kan van de hierboven gegeven uitspraken en citaten wel worden gezegd, dat althans het sleutelkarakter voor de ruimtelijke ontwikkeling dat de Nota R.O. aan de verkeers- en vervoersvoorzieningen geeft, er moeilijk in valt terug te vinden.

(2) *Financiering van de wegenbouw* — Bezien we de financiering van de wegenbouw door het rijk, provincies en de gemeenten, dan is er opnieuw aanleiding vraagtekens te zetten.

Zo houden de voeding van het rijkswegenfonds en de uitkeringen van het rijk aan de provincies voor wegen geen verband met de ruimtelijke ordening. De voeding van het rijkswegenfonds uit 's rijks kas aan de provincies wordt uitgaande van een basisbedrag en een basisjaar vast-

³³ *Handelingen* IIe Kamer, 1967/68, Commissieverslagen, L, p. 2

³⁴ *Handelingen* IIe Kamer, 1967/68, Commissieverslagen, L, p. 93

³⁵ Toelichting op het Ontwerp-Rijkswegenplan 1968.

gesteld naar evenredigheid met de groei van het aantal geregistreerde motorrijtuigen. De omvang van de ter beschikking gestelde middelen is op deze wijze afhankelijk van de feitelijke groei van het wegverkeer (buiten de incidenteel extra aan het rijkswegenfonds toegevoegde gelden, welke bedragen overigens relatief gering zijn).

De verdeling van de gelden voor de provincies is zodanig dat een soort van sneeuwbal effect kan optreden: er gaat een stimulans vanuit voor versterking van zich feitelijk voordoende ontwikkelingen; het aandeel per provincie is namelijk variabel met de feitelijke groei van het inwonertal en van de opbrengst van de motorrijtuigenbelasting per provincie³⁶.

De verruiming van de korte-termijn-visie op de ontwikkeling van het wegennet in de Nota R.O. tot een lange-termijn-visie heeft in een en ander geen verandering gebracht. De financieringsregelingen zijn van dien aard gebleven, dat de beschikbare middelen de bestaande ontwikkelingen volgen, en niet afgestemd zijn op een vooruitgrijpen op de gewenste ontwikkelingen op lange termijn, welke ontwikkelingen juist mede en vooral (sleutelkarakter!) door de verkeers- en vervoersvoorzieningen (waaronder wegen) op gang zouden moeten worden gebracht. Ook de financieringsmogelijkheden van de gemeenten zijn niet afgestemd op realisering van een op de toekomst gericht beleid.

De minister van Verkeer en Waterstaat zelf stelt al in de artikelsge wijze toelichting op de begroting voor 1967, dat '...gedurende de komende jaren ongetwijfeld honderden miljoenen guldens aan subsidies in de kosten van te treffen gemeentelijke voorzieningen ten behoeve van het wegverkeer zullen moeten worden verleend³⁷. De voor 1967 en 1968 op de begroting van Verkeer en Waterstaat uitgetrokken bedragen in het kader van de inmiddels in werking getreden *Regeling Rijksbijdragen aan gemeenten voor voorzieningen ten behoeve van het wegverkeer en het openbaar vervoer in en om de stedren* tippen daar nog niet aan³⁸. Zolang het van de omvangrijke benodigde subsidies niet metterdaad komt, zullen de gemeenten wel tekort moeten schieten in de zorg voor een goed functionerend verkeers- (en vervoers-) systeem.

³⁶ De verdelingsformule is $\sqrt{M \cdot \frac{O}{I}}$

waarbij (ruwweg) M is de opbrengst van de motorrijtuigenbelasting over het vorige jaar in de provincie, O is de oppervlakte en I het inwonertal van de provincie; 95% van het totaalbedrag wordt naar evenredigheid van de uitkomsten van deze formule verdeeld nadat de uitkomst voor Zeeland met 1,4 is vermenigvuldigd; de overige 5% is bestemd voor aanvullende uitkeringen. Zie de Wet Uitkeringen Wegen.

³⁷ *Handelingen* IIe Kamer, 1966/67, Begroting, hoofdstuk XII

³⁸ Voor het wegverkeer in 1967: 5 miljoen en maximaal 20 miljoen aan verplichtingen ten laste van de volgende dienstjaren; in 1968: 5 miljoen + 2,5 miljoen onbested van 1967, en maximaal 40 miljoen aan verplichtingen ten laste van de volgende dienstjaren

En in dat systeem is, let wel, 'het belangrijkste structurerende element voor de oplossingen op langere termijn' gelegen.³⁹

Uit het voorgaande kan worden geleerd dat de Nota R.O. ten onrechte aan het vraagstuk van de financiering van de ruimtelijke ordening in andere dan zeer algemene bewoordingen is voorbijgegaan. Ruimtelijke ordening is méér dan coördinatie; zij vergt een vooruitlopen op de toekomst en stelt zo reeds nu eisen met betrekking tot de financiering van de daarvoor noodzakelijke voorzieningen.

(3) *Interdepartementale coördinatie* — Nog een punt moge in het verband van dit onderdeel worden genoemd.

De Rijksplanologische Commissie moet door de verantwoordelijke minister worden gehoord over maatregelen en plannen welke van betekenis zijn voor het regeringsbeleid met betrekking tot de ruimtelijke ordening⁴⁰. In artikel 26 van het *Besluit op de ruimtelijke ordening* is hierop een uitzondering gemaakt voor de maatregelen en plannen die plegen te worden behandeld in de Raad van de Waterstaat. Maatregelen en plannen met een sleutelkarakter voor de ruimtelijke ontwikkeling worden op deze manier in principe buiten het orgaan voor de interdepartementale coördinatie op het gebied van de ruimtelijke ordening gehouden.

Er blijken naar onze bevinding wel een aantal gronden aan te voeren voor de eerder genoemde twijfel of in het huidige beleid de zorg voor verkeers- en vervoersvoorzieningen wel in voldoende mate in het geheel der ruimtelijke ordening is geïntegreerd. Dit leidt ons tot de vraag of niet het gevaar dreigt van een zich op groter (landelijke) schaal herhalen van de geschiedenis 'Hoorn-Purmerend'. Dit temeer, daar bijvoorbeeld in de Nota Ontwikkeling van het Noorden des Lands, die toch mag worden gezien als een nadere uitwerking en konkretisering van de Nota R.O., aan de konkrete taakstelling in laatste nota van drie miljoen inwoners in het noorden op een totaal inwonertal van twintig miljoen in Nederland omstreeks het jaar 2000 al niet meer wordt vastgehouden.

IV HET BELEID TEN AANZIEN VAN HET VERKEER EN VERVOER IN DE STEDEN

De huidige situatie van het verkeer en vervoer in de steden laat veel te wensen over. De Nota R.O. is daaromtrent duidelijk en spreekt van verkeersopstoppen die het normale functioneren van de centra belemmeren en schadelijk kunnen zijn uit een oogpunt van volksgezond-

³⁹ Nota R.O., p. 131

⁴⁰ *Wet op de ruimtelijke ordening*, art. 3

heid. Ze noemt de niet te verwaarlozen economische verliezen tengevolge van verkeerscongesties. Zij constateert dat het in de stadscentra aanwezige straten-net al ten enemale onvoldoende is voor de huidige situatie en spreekt de verwachting uit dat de verkeersbelasting in de oude binnensteden in de komende jaren nog aanzienlijk zal toenemen⁴¹. De nota besteedt betrekkelijk ruime aandacht aan de te nemen maatregelen die in deze stand van zaken voor de nabije en verdere toekomst verbeteringen moeten brengen.

Verscheidene doeleinden staan daarbij meer concreet voor ogen. Ons beperkend tot de bestaande beschouwingen zijn te noemen: 'een doelmatig gebruik van de (verkeers-)ruimte', 'een aanzienlijke verbetering van de verkeersafwikkeling', en 'het blijven functioneren van de stadscentra'⁴².

Voor de bestaande steden is ter bereiking van genoemde doeleinden in de eerste plaats gekozen voor 'uitbouw van het openbaar vervoer' en 'overschakeling op het openbaar vervoer — zo snel mogelijk'. Daarnaast moet een aantal maatregelen van verkeerstechnische en organisatorische aard verbetering brengen⁴³.

Op deze en andere doeleinden en maatregelen gaan wij in het volgende nader in.

(1) *Verkeer en vervoer en reconstructie van de (binnen)steden* — Van de zijde van een in 1961 door de engelse minister van vervoer ingestelde *Steering Group* en een *Working Group* voor de bestudering van de problemen op langere termijn van het verkeer in de steden verscheen in 1963 het lijvig rapport *Traffic in Towns*⁴⁴. Het boekwerk is een neerslag van de verrichte studie en bevat een aantal aanbevelingen voor de aanpak van de problemen door de overheid. Een les die dit rapport leert, is dat men, om te geraken tot een afdoende oplossing van het verkeersprobleem in de steden, terecht komt bij een geheel nieuwe vorm van stedenbouw, waarin volledig rekening is gehouden met algemene motorisering. Dit geldt niet slechts voor nieuwe uitbreidingen, maar ook zullen, aldus het rapport, oplossingen voor de bestaande steden van daaruit moeten worden gevonden. Zeer belangrijk wordt geacht dat de oplossingen op lange termijn het beleid op korte termijn bepalen, zodat maatregelen voor het heden de maatregelen voor de toekomst niet in de weg staan. Grootscheepse, grote investeringen vergende reconstructies worden daarom aanbevolen. Volgens het rapport schieten de bestaande plannen in Engeland veelal tekort, doordat visie en finan-

⁴¹ Nota R.O., p. 124/227, 130, 132

⁴² Nota R.O., resp. p. 125, 130, 135

⁴³ Nota R.O., resp. p. 133 en 130

⁴⁴ London, 1963

ciëel optimisme ontbreken.

Ook de Nota R.O. stelt dat 'op langere termijn ... in deze integrale benadering de oplossing (moet) worden gezocht, zowel van het ruimtelijke als van het verkeers- en vervoersprobleem'⁴⁵. Voor nieuwe uitbreidingen is daaraan enige summier uitwerking gegeven. Waar het echter gaat om de oude steden, is van een radicale benadering als in *Traffic in Towns* weinig te bespeuren. Met enige nadruk wordt het uiterste van de volledige openlegging van de stadscentra voor het autoverkeer afgewezen als ondoenlijk, ongewenst en zelfs ontoelaatbaar, op grond van de hoge kosten, de specifieke sfeer van de binnenstas en de cultuurhistorische waarden van de oude binnensteden⁴⁶. 'In plaats van volledige reconstructie moet in de regel worden volstaan met partiële reconstructie en rehabilitatie. Daarvoor zijn nauwelijks algemene richtlijnen aan te geven'⁴⁷. Dit laatste doet de Nota R.O. dan ook niet. *Traffic in Towns* leert echter dat hier wel degelijk mogelijkheden aanwezig zijn. Ook daarin gaat het niet om het uiterste van volledige openlegging. Maar wel geeft het richtlijnen voor wat wel kan en moet gebeuren met open oog voor kosten en cultuurhistorische waarden.

Ir. H. M. Goudappel, een van de weinige verkeersdeskundigen in ons land, wijst in een pre-advies voor de congresdag in 1965 van 'Het Nederlandsche Wegencongres' in gelijke trant als het engelse rapport op de noodzaak van herstructurering van onze steden. Naar zijn oordeel 'zullen we allereerst een antwoord moeten vinden op de klemmende vraag: Wat doen we met onze steden. (...) We ontkomen er niet aan om een afdoend antwoord te geven, want anders formuleert het antwoord zichzelf en ontstaat de suburbane brij die wij nu al zo goed kennen van de Amerikaanse landen'⁴⁸.

Het is niet zonder meer in te zien, waarom niet een soortgelijke diepgaande en algemene studie als in Engeland, voor ons land zou kunnen worden verricht. Een studie met daaraan verbonden aanbevelingen, die een leidraad geven aan en een stimulans vormen voor een verantwoord gemeentelijk beleid — zo al niet tot de noodzaak van een bestuurlijke reorganisatie gekonkludeerd wordt⁴⁹.

⁴⁵ Nota R.O., p. 128

⁴⁶ Nota R.O., p. 94 t/m 99, p. 128, p. 132-133

⁴⁷ Nota R.O., p. 96

⁴⁸ H. M. Goudappel, *Stedelijke verkeersplanning: achtergronden en doelstellingen*, 1965, p. 10

⁴⁹ De door ir. Goudappel gegeven schets van de huidige praktijk is te treffend om niet als citaat te vermelden: 'Straten wat breder, trottoirs wat smaller, grachten dicht, tuintjes weg, bomen rooien, marktpleinen als parkeerplaats, dat is zo de manier waarop vele van onze steden langzamerhand worden 'aangepast' aan de mobiele maatschappij van deze eeuw. En verbaasd zien we het resultaat: een ordeloze massa van wegen, straten en kruispunten waarin zich al naar de mogelijkheden stromen auto's persen, en we zuchten over het verkeersprobleem.' (Pre-advies, p. 11).

(2) *Strukturele integrale benadering geboden* — In de konklusies van *Traffic in Towns* worden drie middelen genoemd om de verkeersdruk in de steden te verlichten:

- de aanleg van nieuwe tadswegen;
- uitbreiding van het openbaar vervoer;
- weloverwogen beperking van het gebruik van de auto.

Naar het oordeel van de *steering group* dienen alle remedies te worden aangewend en kan niet met slechts één of enkele worden volstaan; aanwending van remedies dient — na analyse van het gehele complex van gewenste en mogelijke maatregelen — gecoördineerd te gebeuren. Ir. H. M. Goudappel legt in zijn pre-advies de onontkoombaarheid van de aanleg van nieuwe stadswegen neer en wijst eveneens op de noodzaak van een integrale benadering van het gehele verkeer en vervoer en de te nemen maatregelen: '...het zal ook nodig zijn om het bestaande (wegen)stelsel uit te breiden met nieuwe elementen, die als het ware een superstructuur vormen'. En: 'Het is onmogelijk om alleen voor auto's of alleen voor openbaar vervoer de plannen te maken. Uitgangspunt moet zijn het totale beeld van alle relaties...'⁵⁰.

Ook in de Amerikaanse situatie zal blijken een Nederlandse samenvatting van het Amerikaanse rapport *Transportation and Parking for Tomorrow's Cities* voor het blijven functioneren van de stadscentra niet kunnen worden volstaan met de remedie van het openbaar vervoer⁵¹.

Niet alleen de inzichten van deskundigen, ook praktijk en ervaring in andere landen kunnen hun les leren. Zowel *Traffic in Towns* als ir. Goudappel noemen buitenlandse voorbeelden en trekken aan de hand daarvan konklusies. De voorbeelden zijn boeiend en tonen de diverse mogelijkheden die in principe voor stadsreconstructie openstaan. Met name de 'multilevel' bouw komt dan in het gezichtsveld, ondergronds en bovengronds — voor wegen en stadsspoor, maar ook voor winkelcentra, voetgangersparadijzen en parkeer ruimten. Ook hieruit komt naar voren dat voor het vinden van adequate oplossingen een structurele integrale benadering geboden is, waarin alle vervoerssystemen worden betrokken en die gepaard gaat met diepgaand onderzoek en analyse van de structuurbepalende factoren.

Een en ander leidt tot de gevolgtrekking, dat het in de nota R.O. geschetste beleid met zijn eenzijdige nadruk op en zijn keuze bij voor-

⁵⁰Pre-advies ir. Goudappel, resp. p. 12 en 14

⁵¹ Zie *Het verkeer voor steden van morgen in de Verenigde Staten van Amerika*, samengesteld door drs. J. H. J. M. Romme, van het Economisch Instituut te Tilburg. Het Amerikaanse rapport is van Wilbur Smith and Associates; de studie is een voorbeeld voor de manier waarop criteria kunnen worden gevonden voor een planning en een beleid gericht op de optimale verdeling van het vervoer over de verschillende vervoerssoorten met de laagste totale kosten op lange termijn.

baat voor overschakeling op het openbaar vervoer, afwijkt van de lijn die in theorie (van tenminste een aantal deskundigen) en in (tenminste een deel van de) buitenlandse praktijk naar voren komt. Met name het ontbreken van een duidelijke keuze voor uitbreiding en herstructurering van de bestaande verkeersruimte in de steden is een afwijkende beleidslijn.

Onderzoek zal moeten uitwijzen in hoeverre een mogelijk specifieke nederlandse situatie deze afwijking rechtvaardigt. In geen geval zal zij mogen voortvloeien uit een gebrek aan visie en een gebrek aan financieel optimisme. Duidelijk moet zijn dat men niet onbeperkt kan investeren in motorvoertuigen zonder gelijkelijk te investeren in de accommodatie voor die voertuigen.

De nota R.O. biedt geen concrete oplossingen voor de financiering van de noodzakelijke investeringen. De nota geeft ook geen blijk van een aan de keuze voor het openbaar vervoer ten grondslag liggende op verantwoord onderzoek gebaseerde visie op de stad van morgen.

Zo is er reden tot ernstige twijfel of met de keuze van de nota R.O. inderdaad afdoende oplossingen zullen kunnen worden bereikt.

(3) *Bevordering van het openbaar vervoer en subsidiëring* — De ontwikkeling in de sektor van het personenvervoer is thans zodanig, dat het lokale en interlokale openbare vervoer steeds meer in een complementaire positie komt te verkeren, terwijl het vervoer per auto gestaag toeneemt⁵². Niet slechts in relatieve, doch ook in absolute zin heeft het openbaar vervoer met teruggang te kampen.

Het beleid van de nota R.O. keert zich tegen deze gang van zaken en beoogt zelfs een ontwikkeling in tegengestelde richting: uitbouw van en overschakeling op het openbaar vervoer. Het is duidelijk, dat voor het ombuigen van de ontwikkeling in de gewenste richting een zeer 'zwaar' instrumentarium nodig zal zijn. Als een belangrijke factor voor de aantrekkelijkheid van het openbaar vervoer in vergelijking met het gebruik van de eigen auto mag de tariefstelling van het openbaar vervoer worden gezien. In *Traffic in Towns* wordt daaraan zelfs grote waarde toegekend; in het rapport wordt gezegd, dat openbaar vervoer de sleutel voor de toekomst kan zijn, mits het relatief goedkoop is.

In de nota R.O. ontbreekt onder de maatregelen die het openbaar vervoer aantrekkelijk moeten maken de manipulatie met de tarieven. De bedrijven van het openbaar vervoer hebben zelf nauwelijks ruimte voor initiatieven op dit punt. Hun financiële positie is penibel. De gemeentelijke vervoersbedrijven in de grote steden als Rotterdam, Den Haag en

⁵² Nota R.O., p. 125

⁵³ Verliescijfers stedelijk openbaar vervoer: Rotterdam in 1965 21,5 miljoen gulden, Den Haag en Amsterdam in 1966 resp. bijna 15 miljoen en ruim 35,5 miljoen gulden.

Amsterdam lijden grote verliezen⁵³; de exploitatie van het interlokale busvervoer dreigt in de rode cijfers te komen of verkeert daar reeds in; de situatie bij de spoorwegen is verre van rooskleurig.

Verwacht mag worden, dat een vergroting van het aandeel van het openbaar vervoer in het woon-werk verkeer, waarvoor de nota R.O. zich uitspreekt, de situatie nog zal verslechteren. Een uitbreiding van het wagenpark en het personeelsbestand zal dan immers noodzakelijk zijn. Daarbij zal de gemiddelde bezetting tijdens de spitsuren, daar deze reeds hoog is, slechts weinig toenemen, terwijl zij daarentegen buiten de spitsuren meer dan evenredig zal afnemen⁵⁴. Deze gang van zaken zal een nadelige invloed hebben op de exploitatierekening en zulks zal op zijn beurt weer remmend werken enerzijds op de uitbouw van het openbaar vervoer en anderzijds op de mogelijkheden tot manipulatie met de tarieven. De tarieven zullen integendeel, als geen maatregelen worden genomen, wel moeten worden afgestemd op het voorkomen van al te grote verliezen in plaats van op een zo groot mogelijke vervoersprestatie. Een ander gevolg van ongunstige exploitatie-uitkomsten is een voortdurende druk om onrendabele lijnen op te heffen.

Zo zijn er verscheidene zwaarwegende argumenten voor de stelling dat het welslagen van de overschakeling op het openbaar vervoer dwingt tot een stelsel van gesubsidieerd vervoer. Voor de aard en de omvang van de voorziening in het openbaar vervoer is dan niet het bedrijfseconomisch rendement, maar de maatschappelijk-economische rentabiliteit het criterium. De overheid betaalt dan voor de externe voordelen die het meerder gebruik van het openbaar vervoer oplevert voor de gehele samenleving.

Hiervoor heeft de regering wel oog, getuige de uitspraak 'dat gewichtige algemeen maatschappelijke belangen --- kunnen nopen tot de instelling van vervoersdiensten die — bedrijfseconomisch gezien — niet rendabel kunnen worden geëxploiteerd'⁵⁵. Niettemin lijkt er in de nota R.O. een voorkeur te blijven uitgaan naar een bedrijfseconomisch rendabele exploitatie. In ieder geval heeft de aandacht voor de door de nota zelf aangewezen gewichtige bij de goede functionering van het openbaar vervoer betrokken belangen (nog) niet geleid tot een principiële keuze voor subsidiëring van het openbaar vervoer over de hele linie. Wij vragen ons af of hier geen sprake is van een zodanige inkonsekwentie in het beleid, dat ernstig moet worden betwijfeld of de noodzakelijk geachte overschakeling op het openbaar vervoer kan slagen, en of het beleid voor het bereiken van de gewenste oplossing van het verkeersprobleem in de steden toereikend is.

Sedert het verschijnen van de nota R.O. heeft de rijksoverheid onder

⁵⁴ Zie *Enkele richtsnoeren voor het stedelijk verkeersbeleid*, rapport van een studiegroep van het Nederlands Verkeersinstituut.

⁵⁵ Nota R.O., p. 136

de druk van de noodsituatie bij het openbaar vervoer wel reeds steunverlenende maatregelen genomen ten behoeve van de gemeentelijke vervoersbedrijven en de Nederlandse Spoorwegen⁵⁶.

Deze maatregelen tenderen in feite in de richting van een stelsel van gesubsidieerd openbaar vervoer. Echter van een principiële weloverwogen wijziging of aanvulling van het beleid van de nota R.O., inhoudend een in beginsel aanvaarden van subsidiëring van het openbaar vervoer ten behoeve van de bij een overschakeling op dat vervoer betrokken belangen, is geen sprake.

Bezinning op deze problematiek, met het oog gericht op de in de toekomst gewenste situatie lijkt ons daarom zeer gewenst, juist nu de huidige situatie reeds tot maatregelen blijkt te dwingen.

(4) *Het gebruik van de privé auto* — Het gebruik van de privé auto heeft veel voordelen boven het gebruik van het openbaar vervoer. Het openbaar vervoer zal slechts een aantrekkelijk alternatief kunnen vormen als ook maatregelen genomen worden tot het onaantrekkelijk maken van het gebruik van de privé auto. Inschakeling van het prijsmechanisme bij het weggebruik en het parkeerbeleid bieden daartoe mogelijkheden.

Wat de parkeermaatregelen betreft, deze zullen pas effectief zijn voor een vermindering van het autogebruik als zij een groot deel van de binnenstad omvatten en er een uitgebreide controle is op de naleving van de voorschriften. Men zal verder niet kunnen ontkomen aan een vergunningstelsel en in de praktijk blijkt het moeilijk daarvoor objectieve maatstaven te vinden. Voor een goed parkeerbeleid zullen er richtlijnen moeten komen, die gebaseerd zijn op diepgaand onderzoek naar wat mogelijk en wenselijk is in nauwe samenhang met andere te nemen maatregelen. De nota R.O. laat op dit punt verstek gaan. Zij erkent wel de onderlinge relatie tussen rijdend en stilstaand verkeer, maar laat zich niet uit over de plaats welke parkeermaatregelen en -voorzieningen in het geheel van maatregelen moeten innemen.

Inzake de inschakeling van het prijsmechanisme denkt de nota R.O. slechts 'o.m. --- aan heffingen voor het parkeren'⁵⁷. De minister van Verkeer en Waterstaat voelt (in 1967) wel voor prijsmechanisch parkeren, maar (nog) niet voor prijsmechanisch rijden. Van het laatste verwacht hij weinig effect, daar naar zijn idee de vraagcurve in het spitsuur vrij onelastisch is. Hij acht de spits zelf altijd nog het meest probate middel tegen het gebruik van de auto⁵⁸. Inderdaad is ook het

⁵⁶ Gedoeld wordt op de sedert 1967 op de rijksbegroting uitgetrokken bedragen als bijdragen in verband met de overneming van bedrijfsvreemde lasten van de N.S., en voor het eerst op de begroting (voor 1968) prijken de bedrag bestemd als bijdrage in de tekortkomingen van gemeentelijke openbare vervoersbedrijven

⁵⁷ Nota R.O., p. 128

laten voortbestaan van een bepaalde congestie een mogelijkheid het gebruik van de auto onaantrekkelijk te maken. Zolang echter geen maatregelen worden genomen om het openbaar vervoer tegen congestie te beschermen, blijft het gebruik van openbaar vervoer dan eveneens onaantrekkelijk.

Dan is er, zoals ook bij de andere maatregelen, nog een andere alternatief voor het openbaar vervoer, namelijk verplaatsing van de functies van de stadscentra naar buiten. Indien dit alternatief wordt gekozen, is er weinig reden tot hoop voor het blijven functioneren van de stadscentra, een van de doelstellingen van het beleid. En verder: één van de doeleinden van het beleid is toch ook juist het zoveel mogelijk terugdringen van de congestie?

(5) *De nota R.O. en Amsterdam* — Zonder verder commentaar willen we nog kort wijzen op een interessant verschil tussen het in de nota R.O. aanbevolen beleid en het in Amsterdam voorgenomen beleid. Het Amsterdams beleid is namelijk gericht op een verdeling van het woonwerk verkeer in 60% openbaar vervoer (thans 25%), 30% fiets- en bromfietsverkeer (thans 60 à 65%) en 10% auto's (thans 10 à 15%)⁵⁹. Een terugdringen dus van het (brom)fietsverkeer ten gunste van het openbaar vervoer en een vrijwel gelijkblijven van het aandeel van de auto, dat wil zeggen een toename van de absolute omvang van het autoverkeer. Hoe ook het Amsterdamse beleid moet worden beoordeeld, het staat in ieder geval in scherpe tegenstelling tot het in de nota R.O. geschetste en aanbevolen beleid. De nota pleit immers voor een bevordering van het fiets- en bromfietsverkeer⁶⁰ ten behoeve van een doelmatig gebruik van de verkeersruimte — overigens zonder voor die bevordering middelen aan te geven — en heeft het oog op een overschakeling van de privé auto naar het openbaar vervoer.

Op de nadruk die de nota R.O. legt op de bevordering van het openbaar vervoer als oplossing voor het verkeersprobleem in de grote steden, valt weinig af te dingen. Deze nadruk lijkt echter ten koste te gaan van de aandacht voor vermoedelijk evenzeer noodzakelijk te nemen andere maatregelen, die gericht zijn op de reconstructie van de steden en de uitbreiding van de bestaande verkeersruimte en op het onaantrekkelijk maken van het gebruik van de particuliere auto. Getwijfeld kan vervolgens worden aan de toereikendheid van de maatregelen die worden aanbevolen en getroffen voor de bevordering van het openbaar vervoer, zolang geen soelaas wordt geboden voor de te verwachten grotere financiële moeilijkheden van de openbaar-vervoerbedrijven en zolang de tariefstelling van het openbaar vervoer niet wordt afgestemd op het

⁵⁸ *Handelingen* IIe Kamer, 1967/68, Bijlagen

⁵⁹ Zie de *Nota inzake investeringsprogramma verkeer en vervoer*, Amsterdam 1968

⁶⁰ Nota R.O., p. 125

meerder gebruik van dat vervoer. Het lijkt geen twijfel, dat een integrale structurele benadering is geboden van de verkeersproblemen in de steden en alle daarin meespelende factoren en van alle denkbare maatregelen ter oplossing van die problemen. Een zodanige benadering komt in de nota R.O. niet naar voren.

Onderzocht zal onder meer moeten worden de maximaal mogelijke en de voor het behoud van de centrumfunctie van steden minimaal gewenste omvang van het autoverkeer. Daarbij dient een doelstelling als 'het blijven functioneren van onze stadscentra' gedifferentieerd te worden in van elkaar onderscheiden functies, waarbij en met mogelijkheden en met wenselijkheden rekening is gehouden. Ook de preferenties van de weggebruikers voor de verschillende soorten van vervoer en hun bereidheid en mogelijkheid ervoor te betalen zullen ondezocht moeten worden. Problematisch zijn immers niet de auto's, maar de mensen die er de voorkeur aan geven een auto te bezitten en ook te gebruiken in weerwil van de vertogen van berekenaars-van-ekonomische-verliezen en bewaarders-van-het-stedelijk-schoon. Een uitspraak als 'de stad is er voor de mensen, en niet voor de auto's' gaat aan dit simpele gegeven voorbij⁶¹.

V CONCLUSIE

In dit artikel hebben wij enige kritische kanttekeningen willen maken ten aanzien van het verkeers- en vervoersbeleid zoals dat in de *Tweede Nota over de ruimtelijke ordening in Nederland* is geschetst. We hebben twijfel geuit aan de betrouwbaarheid van de in de nota gegeven prognose van het motoriseringsproces en gronden aangegeven voor een verbetering van de prognosemethoden. We hebben de vraag gesteld of de zorg voor verkeers- en vervoersvoorzieningen wel in voldoende mate in het ruimtelijk beleid is geïntegreerd en we neigden daarbij tot een ontkennend antwoord. Tenslotte hebben we ons beziggehouden met de toereikendheid van de belangrijkste beleidsinstrumenten die de oplossing van het verkeersprobleem in de steden in de door de nota R.O. gewenste zin beogen. Daarbij meenden wij enkele tekortkomingen aan te kunnen wijzen.

Slechts enkele aspecten van het verkeers- en vervoersbeleid — maar zeker niet de minst belangrijke — kwamen aan de orde, beschouwing van andere aspecten waarbij een meer waarderende kritiek naar voren had kunnen komen, bleef achterwege. Onze analyse wil dan ook niet een totaalindruk of totaalbeeld van het gehele beleid geven. Wat de wel behandelde punten betreft willen we ook niet pretenderen het beter te weten: we hebben slechts enig kritisch materiaal ter nadere overweging willen aandragen en hopen daarin te zijn geslaagd.

⁶¹ Nota R.O., p. 133

CONGRUENTIE EN INCONGRUENTIE: HET OFFICIERS-CORPS EN DE OORLOG

door G. Teitler

SAMENVATTING EN PROBLEEMSTELLING

In dit artikel wordt de reactie van het professionele officierscorps op drie typen van oorlog — de antagonistische, de absolute en de instrumentele — onderzocht. Het is mijn stelling dat inschakeling van het professionele officierscorps bij slechts één type oorlog — de instrumentele — spanningloos verloopt (congruentie). Bij absolute en antagonistische oorlogen daarentegen zal het corps aan spanningen blootstaan (incongruentie) en zullen pogingen in het werk gesteld worden congruentie te bereiken.

Deze stelling, die uitvoerig wordt toegelicht, zal aan de hand van een tweetal historische ontwikkelingen, Pruisen tijdens de Napoleontische oorlogen en het Westen na de tweede wereldoorlog worden geïllustreerd.

INLEIDING

Binnen iedere moderne en zich moderniserende samenleving vormt het professionaliseringsproces een van de belangrijkste ontwikkelingen. Kenmerken van een professie zijn¹: (1) een monopolie van kennis en vaardigheden en, daarmee verbonden, expliciete toetredingseisen, (2) het aanwenden van deze verworvenheden voor het bereiken van een sociaal gewaardeerd doel en collectieve gerichtheid op deze dienstverlening, (3) een duidelijk onderling besef van verbondenheid, (4) een consistent geheel van opvattingen en gedragsregels als leidraad bij de beroepsbeoefening, (5) conformiteit wordt gegarandeerd door zelfcontrole en controle uitgeoefend door collega's. Aan de hand van deze criteria kan men het meer of minder geprofessionaliseerd zijn van een beroep aangeven, en bepalen hoever de ontwikkeling in de richting van volledige professionalisering, of juist de-professionalisering, is gevorderd².

Ook het militaire beroep heeft, op de stroom van de maatschappelijk-

¹ Zie B. Barber, 'The Sociology of the Professions', in: *Daedalus*, Autumn, 1963, aangehaald in Ph. Abrams, 'The Late Profession of Arms: Ambiguous Goals and Deteriorating Means', in: *Archives Européennes de Sociologie*, 6 (1965), blz. 239 (hierna geciteerd als *Abrams*)

² Professionalisering blijkt dus een multi-dimensionaal verschijnsel te zijn, een ontwikkeling hoeft niet volgens alle criteria tegelijk of in dezelfde richting plaats te vinden.