

1794



Nr 19

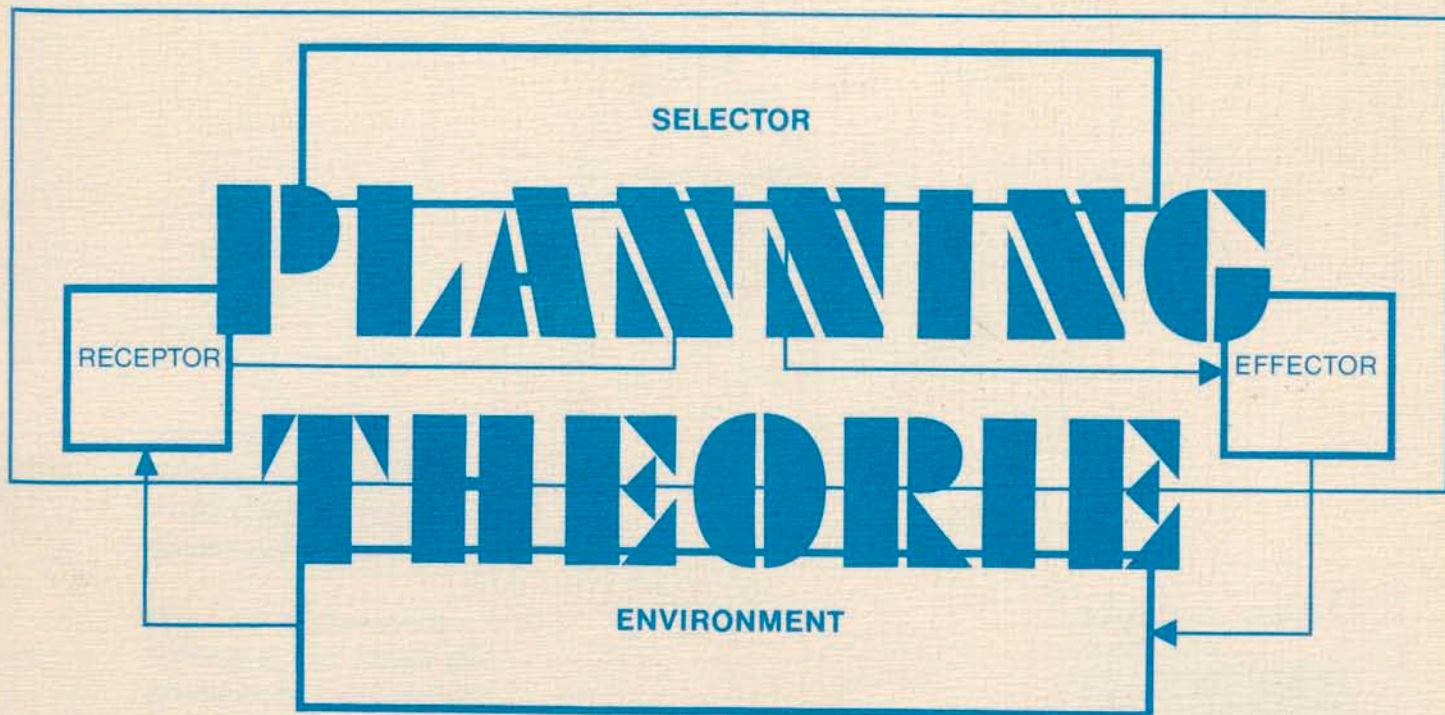
SABINE MICHEELS

15 MEI 1941

DE OPRICHTING VAN DE RIJKSDIENST VOOR HET NATIONALE PLAN

VERKENNINGEN IN PLANNING THEORIE EN ONDERWIJS
WORKING PAPERS IN PLANNING THEORY AND EDUCATION
ARBEITSPAPIERE ZUR PLANUNGSTHEORIE UND AUSBILDUNG

1794 1135





C10053
61520

P1794
1135

Nr 19

SABINE MICHEELS

15 MEI 1941

DE OPRICHTING VAN DE RIJKSDIENST VOOR HET NATIONALE PLAN

SUMMARY

This study answers the question of why the so-called basic decision (the decision which formed the statutory basis for the Bureau of the National Physical Plan) has taken the form in which it was eventually published on 15th May 1941.

Answering this question requires insights into various factors which have influenced the formulation of the basic decision. Thus the study not only includes an extensive description and explanation of the chain of events leading to the basic decision itself, but also comprises chapters on the development of physical planning on the regional and national scale in the Netherlands and in Germany up until May 1940, and on the situation in the Netherlands during the occupation.

1794 1135

AUSFÜHRUNG

In dieser Arbeit wird auf die Frage geantwortet, warum der Nationalplan der Niederlande (der die gesetzliche Grundlage für die Ausführung des Nationalphysikalischen Planes bildet) die Form angenommen hat, in der er am 15. Mai 1941 veröffentlicht wurde.

Die Beantwortung dieser Frage erfordert Einblicke in verschiedene Faktoren, die auf die Formulierung des Nationalphysikalischen Planes von Einfluss gewesen sind. Die Arbeit umfasst nicht nur eine ausführliche Beschreibung der Ereignisse, welche zum Zustandekommen des Planes, sondern auch Kapitel über die Entwicklung der Raumplanung auf regionaler und nationaler Ebene in den Niederlanden und in Deutschland bis zum Mai 1940, sowie über die Situation in den Niederlanden während der Besetzung.



Planning Theorie Groep
Afdeling der Bouwkunde
Technische Hogeschool
Berlageweg 1 - Delft

Dit is een uitgave van de
Vereniging voor Studie- en
Studentenbelangen te Delft

BIBLIOTHEEK TU Delft
P 1794 1135



C

536152



SABINE MICHEELS

Nr 19

15 MEI 1941

Sabine Micheels, studente stedenbouwkunde aan de Afdeling der Bouwkunde van de Technische Hogeschool Delft



Planning Theoretisch
Afdeling der Bouwkunde
Technische Hogeschool
Delft - Delft
Dit is een uitgave van de
Vereniging voor Bouw- en
Studentenwoningen in Delft

SAMENVATTING.

In deze skriptie wordt een antwoord gegeven op de vraag waarom het basisbesluit (het besluit waarin de Rijksdienst voor het Nationale Plan haar wettelijke grondslag kreeg) juist zö geworden is, als het op 15 mei 1941 werd afgekondigd.

Het beantwoorden van die vraag vereist inzicht in verschillende factoren, die van invloed zijn geweest op de totstandkoming van het basisbesluit. De skriptie bevat daardoor niet alleen een uitgebreide beschrijving en een verklaring van de gebeurtenissen, die bij de totstandkoming hebben plaatsgehad, maar bestaat tevens uit hoofdstukken over de ontwikkelingen in de ruimtelijke planning op regionaal en nationaal nivo tot aan mei 1940 in Nederland en Duitsland, en over de situatie, waarin Nederland zich tijdens de bezetting bevond.

- - -

SUMMARY.

This study answers the question of why the so-called basic decision (the decision which formed the statutory basis for the Bureau of the National Physical Plan) has taken the form in which it was eventually published on 15th May 1941.

Answering this question requires insights into various factors which have influenced the formulation of the basic decision. Thus the study not only includes an extensive description and explanation of the chain of events leading to the basic decision itself, but also comprises chapters on the development of physical planning on the regional and national scale in the Netherlands and in Germany up until May 1940, and on the situation in the Netherlands during the occupation.

- - -

ZUSAMMENFASSUNG.

In dieser Arbeit wird eine Antwort auf die Frage gegeben, warum der Basiserlass (der Erlass mit dem der Reichsdienst für den Nationalplan seine Rechtsgrundlage erhielt) die Form angenommen hat, in der er am 15. Mai 1941 verkündigt wurde.

Die Beantwortung dieser Frage erfordert einsichten in verschiedene Faktoren, die auf das Entstehen des Basiserlasses von Einfluss gewesen sind. Die Arbeit umfasst darum nicht nur eine ausführliche Beschreibung der Ereignisse beim Zustandekommen des Erlasses, sondern auch Kapitel über die Entwicklungen in der Raumplanung auf regionalem und nationalem Niveau in den Niederlanden und in Deutschland bis zum Mai 1940 sowie über die Situation, in der sich die Niederlande während der Besetzung befanden.

- - -

INHOUDSOPGAVE.

Samenvatting	i
Inhoudsopgave	ii
Verantwoording	iv
Inleiding	1
1. <u>De Nederlandse ontwikkelingen in de ruimtelijke planning op regionaal en nationaal nivo tot mei 1940</u>	
Inleiding	3
1.1 Vanaf 1901: uitbreidingsplan en gewestelijk plan	3
1.2 1924: Internationaal stedenbouwkundig congres over het gewestelijk plan; eerste denkbeelden over een nationaal plan	5
1.3 1931: een wettelijke regeling voor het streekplan	7
1.4 De jaren 30: een algemene tendens naar een ruimtelijke planning op nationaal nivo	8
1.5 Verdere ontwikkelingen tot aan mei 1940	9
Slotbeschouwing	16
2. <u>De Duitse ontwikkelingen in de ruimtelijke planning op regionaal en nationaal nivo tot mei 1940</u>	
Inleiding	17
2.1 Vanaf 1871 tot 1933: vanaf het "Tweede Rijk" tot aan de komst van het nationaal-socialisme	17
2.2 Vanaf 1933: het nationaal-socialisme in Duitsland; nieuwe wetten en regelingen	21
Slotbeschouwing	25
3. <u>De situatie in Nederland tijdens de Duitse bezetting</u>	
Inleiding	31
3.1 De verhouding tussen het Duitse en het Nederlandse bestuursapparaat tijdens de bezetting	
3.1.1 De situatie tot vlak na de kapitulatie op 15.5.40	31
3.1.2 De bevoegdheden van het Duitse bestuursapparaat in Nederland	32
3.1.3 De bevoegdheden van het Nederlandse bestuursapparaat	34
3.2 Ten grondslag liggende denkbeelden van het door de Duitsers in Nederland te voeren beleid	35
3.3 Het college der Secretarissen-Generaal	
3.3.1 Het beleid van de Secretarissen-Generaal	38
3.3.2 De werkwijze van het college	40
3.3.3 De positie van de Secretarissen-Generaal ten opzichte van de Rijkscommissaris	40
3.3.4 De Secretaris-Generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Mr.dr.K.J.Frederiks	42

4.	<u>De totstandkoming van het basisbesluit</u>	44
	Inleiding	44
4.1	De Duitse ideeën over de ruimtelijke planning in Nederland	45
4.2	Eerste contacten tussen Duitsers en Nederlanders over een Nederlandse planningsdienst	46
4.3	Eerste aanzetten tot een verordening, waarin de oprichting van een Nederlandse planningsdienst geregeld wordt	48
4.4	Besprekingen tussen Frederiks en Roloff; op zoek naar een geschikte leider voor de dienst	51
4.5	Naar een definitieve verordening	55
	Samenvatting	58
5.	<u>Konklusies ten aanzien van vorm en inhoud van het basisbesluit</u>	
	Inleiding	61
5.1	De kenmerken van het basisbesluit	61
5.2	Konklusies ten aanzien van het karakter van de kenmerken van het basisbesluit	63
5.3	Konklusies ten aanzien van de totstandkoming van de kenmerken van het basisbesluit	
	5.3.1 Konklusies ten aanzien van vorm en inhoud van de kenmerken	71
	5.3.2 Houding en invloed van de belangrijkste betrokkenen bij de totstandkoming van het basisbesluit	77
5.4	Slotkonklusies	80
	Nawoord	81
	Noten	82
	Literatuuroverzicht	93
	Bijlagen	96

- - -

VERANTWOORDING.

Door een persoonlijke voorkeur voor dat probleemveld van de ruimtelijke ordening, dat zich op rijksniveau afspeelt, heb ik mijn studie-verrichtingen in de loop der jaren steeds meer daár-op gericht. Een gevolg daarvan is, dat ik in aanraking kwam met de skriptie van P. de Ruijter (1975): "De Rijksplanologische Dienst, instelling en ontwikkeling". Het onderzoek, dat daarin beschreven wordt, richt zich, aldus de probleemstelling, voornamelijk op "de instelling van de Rijksdienst voor het nationale plan en de redenen hiervoor, alsmede haar verdere ontwikkeling, de omzetting en de redenen daarvoor in de Rijksplanologische Dienst" *).

Bij lezing van deze skriptie vielen mij met betrekking tot de instelling van de Rijksdienst voor het Nationale Plan een aantal punten op:

ten eerste het tijdstip waarop de instelling plaatsvond, te weten 15 mei 1941, een jaar na het begin van de Duitse bezetting in Nederland;

ten tweede de geringe kennis, die er is over de werkelijke gebeurtenissen, die zich hebben voorgedaan bij de opstelling van het besluit, waarin de instelling van de dienst haar wettelijke grondslag kreeg, en

ten derde de ongefundeerde oordelen, die door een dergelijk gebrek aan feitenkennis in de hand wordengewerkt.

Doordat het basisbesluit tijdens de Duitse bezetting tot stand is gekomen, is het vermijden van iedere mogelijkheid tot dergelijk ongefundeerd oordelen extra belangrijk: iemands gedrag tijdens de oorlog is nu eenmaal voor velen nog steeds een belangrijk punt van overweging bij de waardering van die persoon. Dit heeft ertoe geleid, dat ik mij niet alleen ben gaan bezighouden met het opheffen van het gebrek aan inzicht in de feitelijke gebeurtenissen, maar mij tevens ben gaan inzetten voor het vinden van mogelijke verklaringen voor die gebeurtenissen. Pas indien het "waarom" van inhoud en vorm van het basisbesluit bekend is, wordt het mogelijk de makers ervan gefundeerd te beoordelen.

- - -

*) De oorspronkelijke naam van de Rijksplanologische Dienst was de Rijksdienst voor het Nationale Plan. Pas in 1965 heeft deze naamsverandering plaatsgevonden (P.de Ruijter (1975) blz.50).

INLEIDING.

Het onderzoek, dat in deze skriptie beschreven wordt, heeft als belangrijkste doel de totstandkoming van het basisbesluit te beschrijven en de gebeurtenissen, die bij die totstandkoming plaats hebben gevonden, te verklaren. Ter verklaring van een bepaalde gebeurtenis is een kader noodzakelijk. Dat kader wordt gevormd door juist die factoren, die het plaatsvinden van die gebeurtenis beïnvloed hebben.

Voor dit onderzoek wil dat zeggen, dat er allereerst inzicht moet worden verkregen in de factoren, die de totstandkoming van het basisbesluit beïnvloed hebben. Deze factoren zijn in drie hoofdonderdelen ondergebracht en als zodanig in de eerste drie hoofdstukken van deze skriptie weergegeven:

1. De Nederlandse ontwikkelingen in de ruimtelijke planning op regionaal en nationaal nivo tot aan mei 1940;
2. De Duitse ontwikkelingen in de ruimtelijke planning op regionaal en nationaal nivo tot aan mei 1940;
3. De situatie in Nederland tijdens de Duitse bezetting.

In het vierde hoofdstuk worden de gegevens over de totstandkoming van het basisbesluit zelf beschreven (daarover in deze inleiding later meer). Zijn de gebeurtenissen, die daarbij plaats hebben gevonden, bekend, dan kan met het verklarende deel begonnen worden (hoofdstuk 5). Ten behoeve van dit laatste is eerst een analyse van het basisbesluit gemaakt, toegespitst op het eventuele Duitse karakter van de verschillende kenmerken van het besluit en is vervolgens per kenmerk nagegaan waarom deze als zodanig in het besluit zijn opgenomen. Aan de hand van die laatste konklusies is het tenslotte mogelijk geworden een antwoord te geven op de vraag waarom het besluit juist zo geworden is, als het op 15 mei 1941 afgekondigd werd.

Terugkomend op de gegevens over de totstandkoming van het basisbesluit nog het volgende: indien men over gebeurtenissen uit het verleden, waarover nog geen beschrijvingen bestaan, gegevens wil verzamelen, is men aangewezen op hetzij mondelinge, hetzij schriftelijke aanwijzingen van personen, die die gebeurtenissen zelf hebben meegemaakt. Ten aanzien van de gebeurtenissen met

betrekking tot de totstandkoming van het basisbesluit bleek reeds spoedig, dat er van een mondelinge overlevering vrijwel geen sprake meer kon zijn. Van ^{diegenen,} die tijdens de oorlog met de dienst te maken hebben gehad, zijn er nog maar zeer weinig in leven, en van ^{diegenen,} die daarvan weer direkt betrokken zijn geweest bij de totstandkoming, leeft, voorzover bekend, niemand meer. Toch ben ik de heren Van Gorcum en Van der Weijde ^{*}), die beiden pas na de oprichting met de dienst te maken kregen, bijzonder dankbaar voor hun bereidwilligheid om mij te woord te staan. De gesprekken, die ik met hen voerde, hebben zeker bijgedragen tot het verkrijgen van een algemene indruk van de stemming, die tijdens de bezettingsjaren op de dienst heerste.

Wat betreft de schriftelijke aanwijzingen over de totstandkoming is men aangewezen op materiaal, dat in archieven bewaard wordt. In dit geval kwamen daarvoor in aanmerking de archieven van de Rijks Planologische Dienst te Den Haag en van het Rijks Instituut voor Oorlogsdocumentatie te Amsterdam. Helaas heeft de R.P.D. haar archief voor dit onderzoek niet willen openstellen. Als reden daarvoor werd opgegeven, dat er nog te veel betrokkenen en nabestaanden in leven zijn, waardoor het niet wenselijk werd geacht de zaak nu al in de openbaarheid te brengen. Het is de vraag, wanneer die tijd er wel rijp voor zal zijn. Nabestaanden zullen er altijd blijven en wat de betrokkenen betreft: van de weinigen, die daar nog van in leven zijn, heb ik met twee ervan gesproken (de heren Van Gorcum en Van der Weijde); zij beiden waren zeer enthousiast over het feit, dat gegevens over deze gebeurtenissen verzameld en beschreven zouden worden.

Het Rijks-Instituut voor Oorlogsdocumentatie stelde haar archieven gelukkig wel open, en doordat dit archief een grote hoeveelheid materiaal bevat, kon dit onderzoek toch doorgang vinden.

- - -

^{*}) Mr. C.A. van Gorcum was vanaf juli 1941 hoofd van de afdeling Secretariaat en Juridische Zaken van de Rijksdienst. Drs. H. van der Weijde was vanaf 1936 directeur-secretaris van het Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw (het NIVS). Dit instituut verhuisde na de instelling van de Rijksdienst voor het Nationale Plan vanuit Amsterdam naar Den Haag, waar het bij de dienst zijn intrek nam (P.de Ruijter, 1975, blz.17).

ds
rake

an
de

ie
van
aren

g

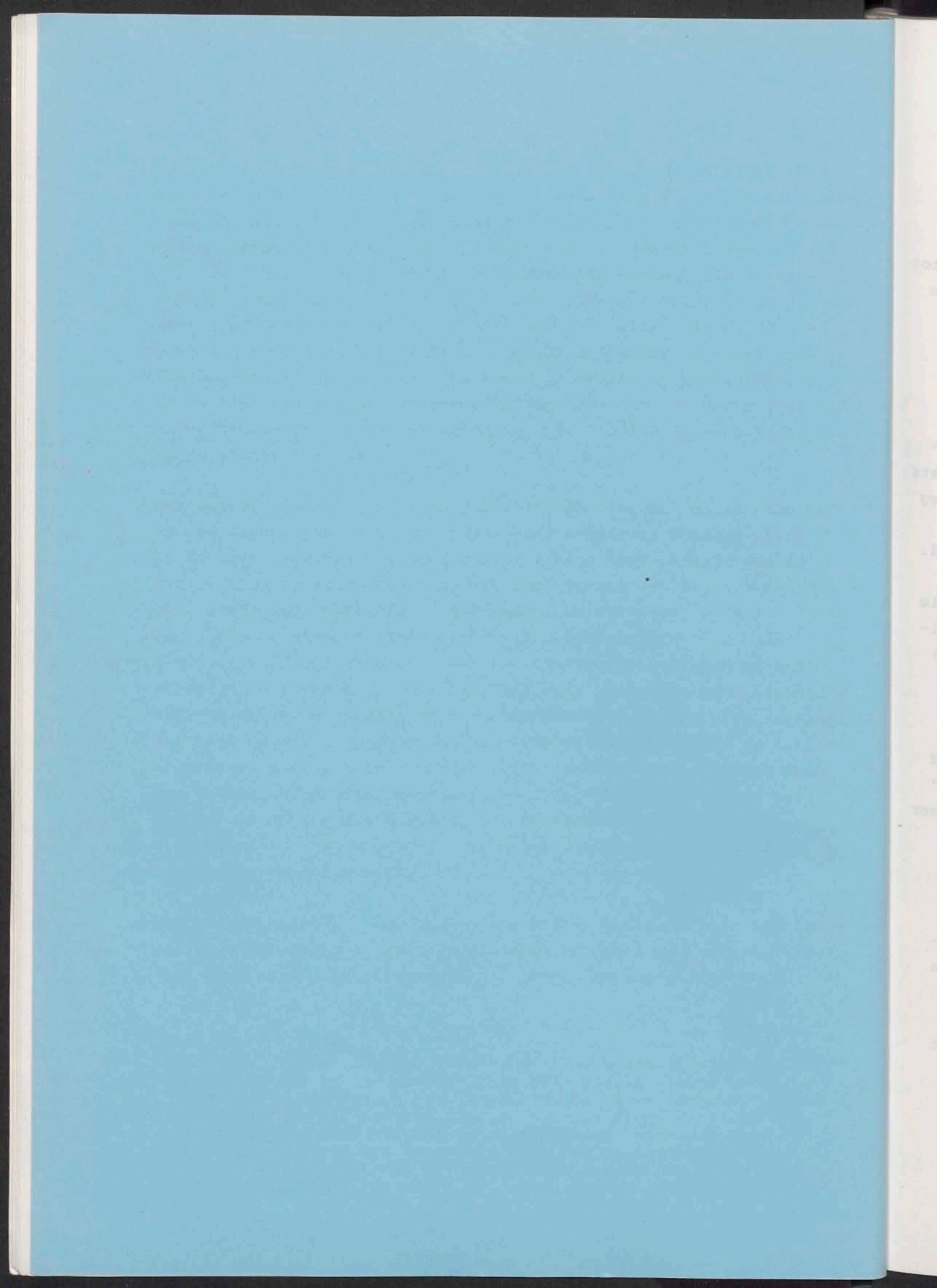
ut
aar

de
eer
jd
r
n
t
en

ven

y
n

er,



1. DE NEDERLANDSE ONTWIKKELINGEN IN DE RUIMTELIJKE PLANNING OP REGIONAAL EN NATIONAAL NIVO TOT MEI 1940.

Inleiding.

Ter verkrijging van gegevens over de ontwikkelingen in de Nederlandse ruimtelijke planning op regionaal en nationaal nivo is in hoofdzaak gebruik gemaakt van hetgeen P.de Ruijter (1975) in zijn skriptie en R.Geurtsen (1972) in zijn artikel naar voren hebben gebracht. Ingeval aanvullingen ten behoeve van een algemeen inzicht in de omstandigheden die tot die ontwikkelingen geleid hebben, noodzakelijk werden geacht, zijn deze in het verhaal opgenomen.

1.1 Vanaf 1901: uitbreidingsplan en gewestelijk plan.

In 1901 is er in Nederland voor het eerst sprake van overheidsingrijpen op stedenbouwkundig gebied, zij het dat dit ingrijpen nog geheel in het teken van het voornemen tot verbeteren van de volkshuisvesting stond. In de stedenbouwkundige paragraaf in de Woningwet van 1901 beperkte de overheid zich tot regeling van de hoofdstructuur van de stadsuitbreiding uit verkeerstechnische, hygiënische en ook wel defensieve belangen (R.Geurtsen, 1972, blz.48). Het op te stellen plan behelsde de reservering van grond voor de aanleg van straten, grachten en pleinen in stedelijke uitbreidingen van gemeenten met meer dan 10.000 inwoners. De realisering van de bestemmingen en het invullen van de bouwblokken werd nog geheel aan de fantasie van het partikulier initiatief overgelaten.

De uitvoering van de wet werd toebedeeld aan het ministerie van Binnenlandse Zaken; volgens Van der Drift (1946)

"omdat Binnenlandse Zaken onder de (gelukkig) nog weinig talrijke ministeries het ministerie was, waarin men nog het beste dit stukje sociale wetgeving kon toevertrouwen, gelijk men het ook de uitvoering van de gezondheidswet toevertrouwde". Van der Drift geloofde niet, dat men ca. 1900 de woningwet als een Volkswestingswet zag, die een materie regelde, welke van nature door Binnenlandse Zaken moest worden uitgevoerd.

Ten gevolge van het uitblijven van partikuliere initiatieven in de woningbouw tijdens en vlak na de eerste wereldoorlog, werd een vergroting van overheidsinvloed bij de bouw van woningen en bij de

stedebouwkundige regulering van de bebouwing noodzakelijk. Deze ontwikkeling, samen met de praktijkervaringen, die opgedaan werden ten aanzien van infrastructuur, industrievestigingen en openbare voorzieningen bij de realisering van uitbreidingsplannen, leidden tot steeds meer bemoeienis van hogere overheidsnivo's met regulering en tot een vergroting van de uitvoeringsbevoegdheden van de overheid. Dit werd tot uitdrukking gebracht in de wetswijzigingen van 1921. Het karakter van het uitbreidingsplan werd hierin verruimd tot een plan "waarbij de bestemming voor de naaste toekomst van de in dat plan begrepen grond in hoofdzaak moest worden aangewezen" (R.Geurtsen, 1972, blz.53). De bestemmingsvrijheid werd daardoor - in overeenstemming met de praktijk in de grote gemeenten in de eerste twintig jaar van de wet - aanzienlijk vergroot, en bovendien kreeg het plan duidelijke rechtsgevolgen: indien plannen in strijd waren met het uitbreidingsplan, moest een bouwvergunning worden geweigerd.

De wijziging was ondermeer een gevolg van de kritiek, die reeds vele jaren op de bestaande wet gegeven was: o.a. door de S.T.V. (Sociaal-Technische Vereeniging van Democratische ingenieurs en architecten) in 1907 en 1912, en door de heer Mr. J.Kruseman, voorzitter van de Amsterdamse Woningraad, eveneens in 1912 (zie R.Geurtsen, 1972). Naast kritiek over de werkbaarheid van het uitbreidingsplan (in verband met onteigeningen en waardevermeerdering van de grond) werd vooral door Kruseman toen al gepleit voor een aparte "Stedebouwwet" in plaats van de artikelen 27 en 28 van de Woningwet, die hij als een "lappendeken" karakteriseerde (Kruseman, 1912, blz.5).

Het uitbreidingsplan, zoals in 1921 in de wet werd geregeld, riep in de praktijk echter meteen de behoefte op om ervan te kunnen afwijken. Dit had tot gevolg, dat bij de herziening van het woningbesluit in 1926 voor het eerst een "plan in hoofdzaak" en een "plan in onderdelen" werd aangebracht. Bovendien werden de voorwaarden bepaald, waaronder een gemeentebestuur kon afwijken, of een planonderdeel kon worden uitgewerkt. "Daarmee werd een eerste fundament gelegd voor de reeks van juridische maatregelen, die in de recente wet op de ruimtelijke ordening uitgebouwd zijn tot een voor de huidige stedebouwpraktijk onmisbaar instrumentarium" (R.Geurtsen, 1972, blz.53).

De jaren twintig werden tevens gekenmerkt door een opleving van de belangstelling voor de stedenbouw. Geurtsen geeft hiervoor als verklaringen:

- de noodzaak van een veranderende houding van de overheid tegenover het begrip 'nationaal grondgebied', veroorzaakt door de verscherpte staatsinvloed ten gevolge van de oorlogseconomie (gevolg van de eerste wereldoorlog);
- de opbloei van de landbouw ten gevolge van de oorlog, waardoor de agrarische wereld zowel bedrijfstaksgewijs als politiek op haar belangen was georganiseerd;
- de versnelde industrialisatie.

Dit had tot gevolg, dat de planning, die aanvankelijk alleen gericht was op de grote en middelgrote steden, zich verbreedde tot het hele urbane en rurale gebied, de dorpen en gehuchten, het natuurschoon, de recreatie en de agrarische aspecten. Tevens gingen daardoor de gedachten steeds meer uit naar een plan, dat een gehele streek zou moeten omvatten.

Parallel hieraan vond in de jaren twintig ook een verschuiving plaats in de stedenbouw-theorie: van de stedenbouw als uitdrukking van macht van de stedelijke bourgeoisie naar de meer organische tuinstadbeweging. Volgens R.Geurtsen manifesteerde zich in deze verschuiving de opkomende macht van het antiliberalisme, het vroege corporatisme, dat vanaf het midden van de 19e eeuw zijn grootste aanhang op het platteland vond. Tevens spiegelde deze verschuiving zich zowel af bij de stedenbouw-opleiding (zie R.Geurtsen, blz.54, waarin hij het heeft over het onderwijs op de T.H.Delft vanaf 1924: "van stedenbouw-colleges naar colleges meer gericht op de totaliteit van de ruimtelijke vraagstukken", als bij de visie over ruimtelijke planning van een kleine groep vakspecialisten (voornamelijk architecten, civielingenieurs en juristen), die zich verenigd hadden in "het Instituut", het in 1918 opgerichte "Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting" (vanaf 1923 "voor Volkshuisvesting en Stedenbouw" - NIVS), later het "Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting" (NIROV) geheten: hier werd gedurende de jaren twintig nadrukkelijk aandacht besteed aan de mogelijkheid en noodzakelijkheid van een streek- of gewestelijk plan.

1.2 1924: Internationaal Stedebouwkundig Congres over het gewestelijk plan: eerste denkbeelden over een nationaal plan.

Een belangrijke impuls hiervoor was het Internationale Stedebouw Congres, gehouden in 1924 te Amsterdam, van de International Federation for Town and Country Planning and Garden Cities (georganiseerd door het NIVS) met als belangrijkste thema "het gewestelijk plan voor de grote stad en haar omgeving". Tijdens dit congres kwam duidelijk de tegenstelling naar voren tussen de pretenties van de stedebouwers om de hele ruimtelijke ontwikkeling op basis van één samenhangende gedachte te willen ordenen, en de realiteit van de absolute ondergeschiktheid van de stedebouw en ruimtelijke planning aan andere gebieden van overheidsbemoeiing. Geklaagd werd over het feit, dat er bijvoorbeeld een rijkswegenplan werd voorbereid, zonder dat de lagere overheidsorganen, met name de gemeentelijke diensten, gekend werden in het toekomstig tracee. Men pleitte voor een samenhangend plan, waarin rijkswegen, grote rivieren, kanalen en spoorwegen tot een geraamte voor de gewestelijke plannen zouden worden geïntegreerd. Hiermee werd dus vooruitgelopen op het Nationale Plan.

Ook de Nederlandse pre-adviezen die o.a. door P. Bakker Schut en A. Cleynert op het congres ten gehore werden gebracht, geven blijk van deze gedachte:

P. Bakker Schut: "Wanneer een samenwerking tussen verschillende gemeenten in een landstreek tot stand komt (), dan zal die nieuwe, publiekrechtelijke organisatie zich, behalve met het ontwerpen en uitvoeren van het gewestelijk plan, uiteraard ook kunnen bezighouden met de verzorging van andere belangen, bijv. exploitatie van intercommunale tramwegen, gasfabrieken, elektrische centrales, waterleidingen, enz."
(zie V&S 1924, blz. 133)

A. Cleynert: "Aan de andere kant moet rekening worden gehouden met een lands- (en eventueel provinciaal) plan. In het landsplan zullen voornamelijk terreinen worden opgenomen, met wier behoud een landsbelang is gemoeid. Het gewestelijk plan heeft dus de verbindingsschakel te vormen tussen het plaatselijke- en het landsplan";

"Zodra nu echter bij een belang als dit zowel het geheele grondgebied als het geheele volk betrokken zijn, houdt dit op een stedelijk, gewestelijk of provinciaal belang te zijn, doch wordt het een nationale zaak (), worden de problemen, die deze zaak met zich brengt, nationale problemen, welke in de eerste plaats nationaal bezien en bestudeerd moeten worden";

"Onder de mogelijkheden het nationaal ruimteprobleem op te lossen doet zich, m.i. in de eerste plaats voor de instelling van een Rijks Studie commissie, welke het probleem zo breed mogelijk, dus van stedebouwkundig, economisch, staatsrechte-

lijk, hygiënisch, paedagogisch, landschap-architectonisch en natuurwetenschappelijk oogpunt uit zal moeten bezien en dus tevens in verband met een algemeen "stedebouwkundig-landsontwerp" (Nationaal Plan)".

(zie V&S 1924, blz.133 e.v.)

1.3 1931: Een wettelijke regeling van het streekplan.

Het zou nog zeven jaar duren, alvorens het gewestelijk- of streekplan in de wet werd opgenomen. Blijkens de wetswijziging van 1931 nam de regering het standpunt in, dat de ontwikkeling van het streekplan geleidelijk diende te verlopen. Voor de voorbereiding van streekplannen werd voor een éénmalige, intergemeentelijke samenwerking gekozen, die op initiatief van de gemeente tot stand moest komen: de gemeenten kon slechts in uitzonderingsgevallen een verplichting hiertoe worden opgelegd.

"Daarmee liep", aldus R.Geurtsen (1972) blz.56, "de wet al meteen achter bij de in de grootste probleemgebieden manifeste behoefte aan wettelijke regeling. Dit is op zichzelf kenmerkend voor de periode, waarin de ordeningsgedachte, als reactie op de crisis, zowel bij politiek rechts als links versneld de kop opstak, terwijl de regering tot 1936 rustig bleef wachten op een onvermijdelijk natuurlijk herstel van de economie. Aan de andere kant kan hieruit ook blijken, dat het streven naar ordening van het ruimtegebruik slechts leefde in de kleine kring van vakspecialisten, terwijl daarbuiten - tengevolge van de crisis - meer aandacht werd besteed aan de economische ordening; de economen hielden nog nauwelijks rekening met de geografische factoren."

De praktijk van het streekplan verliep dan ook zeer moeizaam, mede doordat de wetgever een zaak, die in feite behoorde tot de bovengemeentelijke belangen, tot voorwerp van intergemeentelijk overleg had gemaakt. Daarmee werd het streekplanwerk afhankelijk van de bereidwilligheid van gemeenten tot samenwerking.

Dat die gemeentelijke bereidwilligheid niet groot was is niet verwonderlijk: zij wilden niet het initiatief nemen tot iets dat uiteindelijk zou moeten leiden tot beperking van hun eigen bevoegdheden. Voor 1940 werd er dan ook slechts één streekplan vastgesteld, en wel in een geval waarbij het bovengemeentelijke belang zich wel erg duidelijk opdrong aan de gemeentebesturen: de kustbescherming van Zeeuws-

Vlaanderen. (zie R.Geurtsen, 1972, blz.60). Wel waren er een aantal in voorbereiding, waarvan tien niet bij de gemeenten, maar op initiatief van provinciale besturen die studiekommissies instelden voor het ontwerpen van streekplannen. Deze ontwerpen hadden geen rechtskracht, maar konden door Gedeputeerde Staten worden gebruikt als richtlijn bij het goedkeuren van gemeentelijke uitbreidingsplannen.

Een belangrijke invloed had deze reeks experimenten op de opbloei van het sociaal-ekonomisch, geografisch en demografisch onderzoek in het streekplangebied. Daarnaast wakkerden deze experimenten, en met name de problemen, die daardoor ten aanzien van de wettelijke procedure ontstonden, bij vakmensen de veronder^{stelling}-aan, dat het vaststellen van het in wezen bovengemeentelijke streekplan moest worden uitgebouwd tot een taak van het provinciaal bestuur en dat het plan kracht van wet diende te hebben.

1.4 De jaren 30: Een algemene tendens naar een ruimtelijke planning op nationaal nivo.

Tegelijkertijd werd in die kringen steeds nadrukkelijker propaganda gemaakt voor een nationaal plan en voor een "grootschaliger, centraal georganiseerde planning". Na die eerste aanzetten tijdens het Internationale Stedebouw Congres te Amsterdam in 1924 waren in de jaren twintig en begin dertig zo nu en dan pogingen gedaan meer mensen voor deze ideeën te winnen (1).

Die steeds sterker gevoelde noodzaak tot overheidsingrijpen in de stedebouw en volkshuisvesting sloot aan bij de tendensen, die zich in de ekonomische en politieke situatie van die jaren tengevolge van de crisis aftekenden (2). De noodzaak tot overheidsingrijpen in stedebouw en volkshuisvesting kwam indirect uit de crisis voort, en kan, aldus R.Geurtsen (1972), blz.58, herleid worden tot de schijnbaar tegenstrijdige situatie in de woningbouw ten tijde van de crisis.

Tengevolge van prijs- en loondalingen zakten de bouwrijzen tot ongekend laag nivo, terwijl de crisis waardevervalende beleggingen aantrekkelijk maakte. Dit resulteerde in een groot aanbod van hypotheeklen, waardoor de woningproduktie met een korte onderbreking in 1931 sterk toenam. Deze ontwikkeling manifesteerde zich echter in de sektor, waar de vraag het geringst was: de middenstandswoningen. Dit had

grote invloed op de stedenbouwpraktijk: in de steden vroeg de bouw van grote complexen middenstandswoningen bij uitstek om een beter gereguleerd stedenbouwkundig beleid, om een verhoogde activiteit van de overheid op het gebied van uitbreidingsplannen; in de plattelandsgemeenten leverde de explosieve bouw van middenstandswoningen een direkte aantasting op van de landbouwbelangen, door de zogenaamde "wilde bebouwing", de exploitatie buiten de uitbreidingsplannen en de lintbebouwing.

Ten tweede gaf ook de vrije vestigingsmogelijkheid voor industrieën een aanleiding tot de wens naar meer overheidsingrijpen en een versterking van de rechtskracht van het streekplan:

"Zoals de zaak zich toen ontwikkelde deed zich op het gebied van industrieterreinen een nog grootere mate van anarchie voor, dan welke men t.o.v. terreinen voor woningbouw kon waarnemen. In de meeste gemeenten was voor een belangrijke industrie elk terrein verkrijgbaar, onverschillig of het daarvoor, bezien uit een oogpunt van algemeen belang, geschikt was of niet en onverschillig of het op een uitbreidingsplan voor die bestemming was aangewezen of niet." (zie P. Bakker Schut, 1938) (3)

Ook internationaal werd over de grootschaligere, centraal georganiseerde ruimtelijke planning gesproken, met name tijdens het in 1937 te Parijs gehouden Internationale Stedenbouwkongres van "The International Federation for Town and Country Planning". Naast hernieuwde aandacht voor het streekplanwerk (sinds 1924 niet meer in de internationale kongressen aan de orde geweest) kwam tijdens dit kongres ook het Nationale Plan aan de orde. Dit, aldus Van der Weijde (1937, blz. 111), "doordat de wenschelijkheid van een Nationaal Plan plotseeling in verscheidene landen ingang vond als een programmapunt, dat al meer binnen het bereik van de werkelijkheid begon te komen". Aan dit kongres deden in ieder geval elf landen mee (deze stuurden n.l. rapporten ter behandeling van het kongres in), waaronder Australië, Zuid-Afrika, Nederland, Engeland, Frankrijk, Duitsland, Polen, Tsjechoslowakije, Denemarken en de Verenigde Staten (zie hierover verder blz. 28).

1.5 Verdere ontwikkelingen tot aan mei 1940.

Op 16 februari 1938 werd het ordeningsenthousiasme onder vakkundigen door de regering beloond met de instelling van een "Staatscommissie tot Herziening van de woningwet" (4), die tot opdracht kreeg de vraag

te beantwoorden "of, en zo ja, in welke mate de woningwet van 1901 op het stuk van haar hoofdbeginselen wijzigingen c.q. aanvullingen behoefde en onderzoek te doen naar de mogelijkheden die optraden bij toepassing van de wet" (zie rapport Staatscommissie 1940). Dit betekende, dat de commissie tevens tot taak kreeg de stedenbouwkundige bepalingen van deze wet te bezien.

Bij de installatie van de commissie maakte H. van Boeyen, de minister van Binnenlandse Zaken (5), de achtergrond van de opdracht duidelijk: het inzicht "dat de behoefte van de woningbouw niet losgemaakt kan worden van de vermoedelijke ontwikkeling, die zich in een bepaald gebied zal voltrekken", en dat onbeheerste stedenbouwkundige ontwikkeling "de vestigingsgebieden voor vraagstukken zou plaatsnemen, die òn economisch òn financieel van groote betekenis zijn" (zie Van der Drift, 1949, deel II, blz.3). Als één van de belangrijkste objecten van ordening beschouwde de minister de "uit de belangstelling tussen grondkapitaal en industrieel kapitaal voortkomende conflicten in bepaalde gebieden" (zie R.Geurtsen, 1972, blz.68). F.J.Beunke (1963, blz.6) schrijft hierover:

"gebieden waar door een onnatuurlijke bevolkingstoename een zodanig snelle waardevermeerdering van de grond optreedt, dat het bedrijfsleven daarvan ernstige nadelen ondervindt".

Voorzitter van de commissie werd Mr. K.J.Frederiks, secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken, en onder de leden bevonden zich een aantal bekende personen uit de kring van het NIVS (o.a. dr.ir. F.Bakker Schut, inspecteur van de Volkshuisvesting voor Noord-Holland, ir. H.van der Kaa, hoofdinspecteur van de Volkshuisvesting; ir. L.S.P.Scheffer, hoofd afdeling Stadsontwikkeling Amsterdam, en mr. P.A.van der Drift, administrateur bij het Departement van Binnenlandse Zaken).

In verband met de herziening van de stedenbouwkundige bepalingen van de stedenbouwkundige bepalingen van de woningwet stuurde het NIVS op 14 juli 1938 een "adres" aan de minister van Binnenlandse Zaken, waarin het bestuur de minister verzocht "deze aangelegenheid (de noodzaak van een nationaal plan) in het bijzonder in de aandacht van de staatscommissie inzake de herziening der woningwet te brengen" (zie V&S, 1938, blz.185).

Het NIVS had namelijk op 28 april van dat jaar (20-jarig jubileum van het instituut) een algemene ledenvergadering gehouden met als hoofdthema het nationale plan. Tijdens die vergadering was aan de hand van drie voordrachten van gedachten gewisseld over het thema. Die van P. Bakker Schut en L.P.S. Scheffer geven de belangrijkste informatie over de algemeen heersende denkbeelden daarover.

(H. Westermann ging vooral in op het belang van een nationaal plan in verband met de natuurbescherming). Beide voordrachten gaan in op de vraag "waarom een nationaal plan" en op de organisatie en werkwijze, die nodig zouden zijn om tot een dergelijk plan te komen. P. Bakker Schut verstond onder een nationaal plan "een algemeen plan, dat de bestemming aangeeft van den Nederlandsche bodem en dat ten doel heeft een harmonische ontwikkeling van het oppervlak van ons vaderland langs vooraf uitgebakende lijnen te bevorderen". Alvorens Bakker Schut in zijn rede tot deze definitie kwam, hield hij eerst een korte verhandeling over het ontstaan ervan:

Oorspronkelijk had hij als definitie "een nationaal plan is een plan, waardoor de stedenbouwkundige ontwikkeling van ons land in hoofdlijnen wordt vastgelegd". De hantering van deze definitie leverde echter moeilijkheden op, en wel ten aanzien van het woord "stedenbouw": in beginsel dekte dit woord (afgeleid van het Duitse "Städtebau") alleen de lading indien het over "steden" en over "bouwen" ging; langzamerhand is men dat begrip echter ten aanzien van een steeds ruimer veld gaan gebruiken: niet alleen in verband met stedelijke uitbreidingen en bouwwerkzaamheden, maar ook in verband met daarbuiten gelegen gebieden, waar misschien wel juist niet gebouwd zou moeten worden. Vandaar dat Bakker Schut niet het woord "stedenbouw" wilde gebruiken, maar veel meer voelde voor het woord "planologie", hetwelk enkele jaren eerder door de heer J.M. de Casseres gelanceerd was.

Om tot een nationaal plan te komen zou er, aldus P. Bakker Schut, een grondige vóórstudie noodzakelijk zijn. Deze studie vereiste een goede organisatie, tal van deskundigen, een hechte samenwerking onder doelbewust centrale leiding. Letterlijk zei hij hierover:

"Maar de grote lijnen, waarlangs de meest logische verspreiding der bevolking over ons land zou moeten geschieden en de middelen, welke daarvoor zouden moeten worden aangewend, kunnen alleen worden aangegeven in nationaal verband na be-

studering dezer aangelegenheid door een centrale instantie";
"een dergelijke veel-omvattende studie eischt een zorgvuldige organisatie, een voorbereiding door tal van deskundige personen en bovenal een hechte samenwerking tussen experts op allerlei gebied onder doelbewuste centrale leiding".

Aan de vóórstudie kende Bakker Schut grote waarde toe, en hij zei hierover: "misschien is de waarde daarvan () nog groter dan die van het plan zelf".

Bakker Schut stelde zich voor, dat voor de voorbereiding van het nationaal plan een centraal orgaan in het leven zou worden geroepen. De taak van dit orgaan zag hij als volgt:

1e. De coördinatie van de beschikbare wetenschappelijke krachten teneinde systematisch de gegevens te verzamelen, die noodig zijn om een helder inzicht te verkrijgen in de huidige structuur van ons land, zijn middelen van bestaan en de mogelijkheden van zijn toekomstige ontwikkeling. Als vanzelfsprekend wordt hierbij aangenomen, dat deze stof geregeld wordt gepubliceerd, aangezien inzicht in deze materie en een begrip van de bedoelingen bij het publiek onontbeerlijk zijn voor het slagen van pogingen om te komen tot de vaststelling van een plan, dat door het rechtsbewustzijn van het volk wordt gedragen.

2e. Het bevorderen van een georganiseerd overleg tusschen alle instanties - zoowel ambtelijk als particuliere - wier gestie op de ontwikkeling van ons land van overwegenden invloed kan zijn, opdat reeds van den beginne af invloeden, die de harmonische ontwikkeling van het land kunnen schaden, zooveel mogelijk kunnen worden geweerd.

3e. Het verstrekken van voorlichting, uiteraard aan den betrokken minister, maar ook aan lagere organen (provinciale besturen, streekplan-instanties, gemeentebesturen) opdat ook deze van den wetenschappelijken vóór-arbeid van het centrale orgaan mede kunnen profiteren. Natuurlijk zal omgekeerd veel van het werk, dat door streekplan-commissies en gemeentelijke diensten reeds is verricht, welkome bouwstoffen kunnen vormen voor de centrale instantie, die het nationale plan voorbereidt.

4e. Het opstellen van het nationale plan."

Scheffer zag een nationale aanpak van de stedenbouwkundige opgave in Nederland als een duidelijk en logisch gevolg van de "ordering" in de bestaande, deels nog gewenste organisatie:

"Het gemeentelijk uitbreidingsplan is bij uitstrek gemeentetaak, onder contróle van G.S. en de Kroon; het streekplanwerk wordt bij uitstrek bemoeiing van G.S. met medewerking van de betrokken gemeenten en onder contróle van de Kroon. En deze opbouw vraagt er als het ware om, te worden voltooid door het Nationale Plan, dat bij uitstrek Regeeringszorg is, waarbij de provinciale besturen kunnen worden ingeschakeld, zoowel wat de voorbereiding als wat de vaststelling betreft."

Ook hij was van mening, dat het nationale plan slechts zou kunnen worden aangevat, indien "van Regeeringswege een centraal orgaan werd ingesteld". De taak van dat orgaan vatte Scheffer samen in de volgende drie punten:

- 1e. voorbereidend, in de zin van "wetenschappelijke voorbereiding in sociaal-economisch-geografisch opzicht". De onderzoekswerkzaamheden hiervoor zouden door verschillende wetenschappelijke instellingen gedaan moeten worden, onder leiding van het centraal orgaan. (Met name worden genoemd: het Centraal Bureau voor de Statistiek; de sociaal-economische, sociaal-geografische en economisch-geografische faculteiten van de Universiteiten en Hogescholen; provinciale diensten; streekplaninstanties en gemeentediensten.)
- 2e. dirigerend en koördinerend. Deze taak wordt als de moeilijkste beschouwd. "Het centraal orgaan zal zijn werk slechts behoorlijk kunnen verrichten, als het zich niet als een 'übergeordnete Reichsstelle' aan de thans werkzame instanties opdringt, doch zich op den duur onmisbaar weet te maken door het verstrekken van inlichtingen en gegevens van algemeenen aard, waaruit het groote verband blijkt, en door het verlenen van medewerking en hulp".
- 3e. creatief. Hiermee wordt het opmaken van het Plan zelf bedoeld.

1939 - Proefschrift van W.B.Kloos.

Behalve hetgeen in deze vergadering naar voren kwam, geeft het proefschrift van ir. W.B.Kloos van 1939, getiteld "Het Nationale Plan" nog een duidelijk beeld van de ideeën, die bij de vaklieden speelden. (Kloos was vanaf 1931 verbonden aan de dienst Stadsontwikkeling en Volkshuisvesting in Den Haag.) Deze studie legde vooral nadruk op het nationale survey, dat de basis voor een nationaal plan zou moeten vormen. Daarnaast bevatte het enkele beschouwingen over de verwezenlijking en de inhoud van het plan (veel aandacht voor de "geestelijke waarde" van het plan).

In verband met de wettelijke grondslag van het plan adviseerde Kloos onder meer om aan de woningwet een nieuwe paragraaf betreffende "Het Nationale Plan" toe te voegen. Als voorbeeld gaf hij de volgende twee artikelen met toelichting:

- "Artikel 1. Wij behouden Ons voor bij Algemeenen Maatregel van Bestuur:
- a. een Nationale Commissie van Advies voor Streekplannen in te stellen;
 - b. een Planologischen Dienst, belast met de voorbereiding van een nationaal plan voor Nederland en de herziening daarvan, in te stellen;
 - c. gehoord de Nationale Commissie van Advies voor

de streekplannen, een nationaal plan, houdende richtlijnen voor den inhoud van streekplannen of een herziening daarvan, vast te stellen.

Artikel 2. Indien een Nationaal Plan of een herziening daarvan door Ons is vastgesteld, brengen G.S. - of, indien een streekplan zich over deelen van meer dan één provincie uitstrekt, Wij - de reeds goedgekeurde streekplannen binnen het gebied der betrokken provincie met het nationaal plan in overeenstemming binnen zes maanden, nadat wij dit hebben vastgesteld of herzien.

Het bepaalde in artikel 48, lid 2, blijft bij deze wijziging der streekplannen buiten toepassing, indien door deze wijziging overigens herziening van het streekplan niet nodig is.

Indien een College van G.S. niet tijdig gevolg heeft gegeven aan het voorschrift, vervat in den eerste volzin van dit lid, doen Wij op kosten der betrokken provincie wat G.S. behooren te doen.

Daar waar nog geen goedgekeurd streekplan van kracht is, geldt het nationaal plan als streekplan.

Wat de sub a genoemde Nationale Commissie van Advies voor de streekplannen betreft, zou in de Memorie van Toelichting bijv. het navolgende kunnen worden opgemerkt:

Deze advies-commissie zal door haar oordeelkundige samenstelling uit vertegenwoordigers van de landbouw, handel en nijverheid, voor de volkshuisvesting, de recreatie en het verkeer, de toegewijde behartiging dezer vier hoofd-functies van het wonen, het werken, de recreatie en het verkeer, in onderling juist verband en uit nationaal oogpunt bezien, waarborgen (). Het rechtstreeksch persoonlijk contact met den sub b genoemde Planologische Dienst dient tot stand te worden gebracht door den directeur van laatstgenoemde Dienst, die als secretaris zitting heeft in de nationale adviescommissie.

De samenstelling van deze Planologische Dienst uit erkende deskundigen voor elk der afzonderlijke gebieden, welke met de voorbereiding van het Nationale Plan zijn belast, dient waarborg te zijn voor zijn gezag. Zoo zal deze "brain trust" op zijn minst moeten zijn opgebouwd uit een socioloog, een demograaf, een econoom, een geograaf, een landbouwkundige, een stedenbouwkundige en een rechtskundige; het geheel onder leiding van een algemeen ontwikkeld, synthetisch voelend en denkend planoloog met aesthetischen aanleg en een open oog voor de groote lijn."

(zie Kloos, 1939).

April 1940: Voorstel inzake de herziening van de woningwet.

Uit berichten in het tijdschrift "Volkshuisvesting en Stedebouw" uit 1939 blijkt, dat de minister inderdaad nota van het adres van het bestuur van het NIVS had genomen (6), en dat de regering de urgentie van het treffen van maatregelen in groter verband, als-

mede de noodzaak van een centrale instantie ten behoeve van de nationale planning inzag (7).

Dit resulteerde in het voorstel van de commissie tot herziening van de woningwet (ook wel "commissie Frederiks" genoemd) van 26 april 1940, om naast een groot aantal artikelen betreffende het streekplan, ook vijf artikelen over het nationale plan in de wet op te nemen (zie bijlage 1). Alhoewel met de nodige voorzichtigheid gelanceerd ("de praktijk zou moeten uitwijzen of de figuur van het nationaal plan de kiemen van een levenskrachtige ontwikkeling in zich zou dragen" (zie toelichting verslag staatscommissie), had het toch al het karakter van een door de Kroon vast te stellen plan.

Volgens de toelichting op de ontwerpwet (zie bijlage 2) werd het beschouwd als een kader, waarin allerlei uiteenlopende belangen, welke het gebruik van de bodem betroffen, gekoördineerd zouden worden. Tot het voorbereidende werk ten behoeve van het nationaal plan werd gerekend "het studie maken van en het eenheid brengen in de gegevens, welke voor het stedenbouwkundige werk in ons land van meer algemeene beteekenis zijn, zoomede het coördineren van het werk der verschillende streekplancommissies". Dit voorbereidend werk moest worden uitgevoerd door een commissie, die speciaal voor dit doel door de Kroon werd benoemd.

Van een regeling betreffende het indienen van bezwaren tegen het plan werd in het voorstel afgezien omdat, aldus de toelichting:

"de schaal van het plan en de aard van de bestemmingen van dien aard zijn, dat grondeigenaren - wier belangen toch bij de uitwerking in streekplannen en ontwikkelingsplannen onder ogen worden gezien - de consequenties van het plan niet voldoende kunnen beoordelen."

Over het feit, of het nationale plan in de woningwet behandeld moest worden, had de commissie tenslotte een duidelijke mening:

"Deze vraag dient ongetwijfeld bevestigend te worden beantwoord. Immers ook de ontwikkelingsplannen en streekplannen verzorgen belangen van uiteenlopend karakter. Het noodzakelijke sluitstuk van het geheel dier belangen, dat het nationale plan is, kan derhalve bezwaarlijk elders dan juist in de woningwet worden geregeld."

In verband met streekplannen werden de volgende voorstellen gedaan:

- de streekplankommissies zouden door de provincie in het leven geroepen moeten worden. (Hiermee werd gehoor gegeven aan de wens om het streekplan te verheffen tot een taak van het

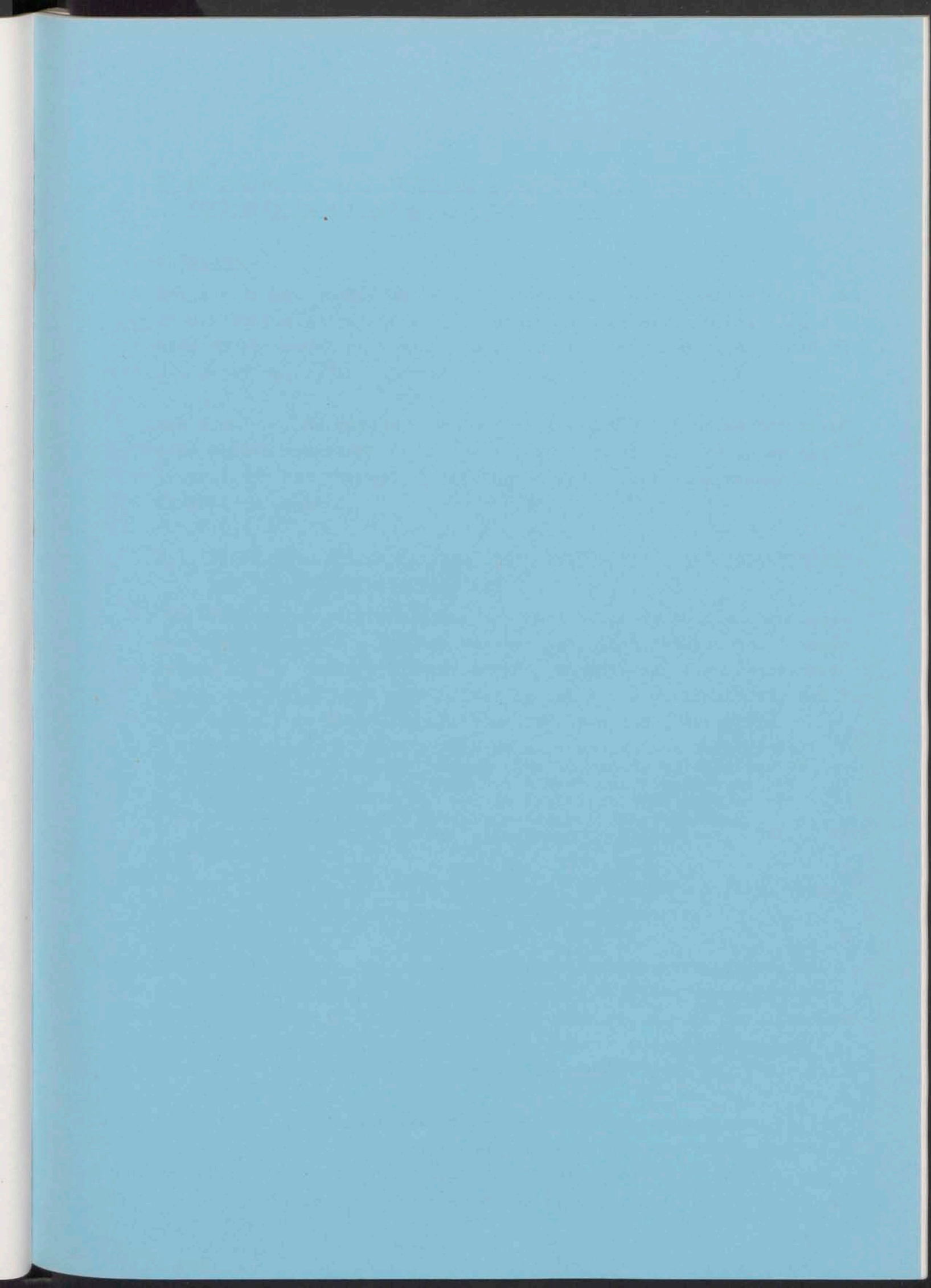
provinciaal bestuur.)

- het streekplan zou gemaakt moeten worden tot een plan met bindende rechtskracht, waaraan de gemeenten de uitbreidingsplannen (voorstel "ontwikkelingsplannen") moesten aanpassen. Net zo dienden de streekplannen in overeenstemming gebracht te worden met het nationaal plan.
- de gedachte van regeling van het totale ruimtelijke overheidsbeleid in een aparte wet werd door de kommissie van de hand gewezen. Men deed dit deels op historische, deels op praktische gronden, omdat stedenbouw en volkshuisvesting aan elkaar verbonden waren door het bouwvergunningstelsel, dat in 1921 als sanctiemiddel voor het realiseren van het uitbreidingsplan in de wet was opgenomen.

Slotbeschouwing.

Op het moment, dat de Duitse overheersing in Nederland begon (na de kapitulatie op 15 mei 1940), lag er een voorstel ter herziening van de woningwet, met o.a. aandacht voor streek- en nationaalplan, klaar. Inhoudelijk was hetgeen over deze plannen gezegd werd minder diepgaand dan hetgeen de promotors van die ideeën gewild hadden.

Verder heeft het voorgaande aangetoond, dat er zich in die voorperiode, vooral naar aanleiding van de algemene crisissituatie, een sterke tendens aftekende in de richting van een verdergaande centralisatie en ordening en een uitbreiding van de overheidsbemoedeningen.





2. DE DUITSE ONTWIKKELINGEN IN DE RUIMTELIJKE PLANNING OP REGIONAAL EN NATIONAAL NIVO TOT MEI 1940.

Inleiding.

Net als in het hoofdstuk over de Nederlandse ontwikkeling^{-en} wordt ook in dit hoofdstuk getracht naast gegevens over de ruimtelijke planning zoveel mogelijk inzicht te geven in de omstandigheden, die tot die ontwikkeling^{-en} in de planning geleid hebben.

Als bron voor de gegevens met betrekking tot de planningsontwikkeling hebben voornamelijk een aantal tijdschrift-artikelen en een artikel uit het "Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung (1966)" gefungeerd.

2.1 Vanaf 1871 tot 1933: vanaf het "Tweede Rijk" tot aan de komst van het nationaal-socialisme.

Ten behoeve van het verkrijgen van inzicht in de Duitse planningsgeschiedenis wordt uitgegaan van het jaar 1871, waarin het "nieuwe Duitse rijk" (ook wel "Tweede Rijk" genoemd), aan zijn regeerperiode begon. Dit "rijk" was gegrondvest op het Duits nationalisme, dat in 1871 dankzij de militaire macht van Pruisen had gezegevierd.

"Nationalisme en militarisme kenmerkten dan ook dat tweede Duitse rijk. Niet de gemoedelijkheid van de Zuidduitser of van de Rijnlander typeerde het nieuwe Duitsland, maar het stramme en "schneidige" van de Pruisische officier en de ongenaakbaarheid van de ambtenaar, met daartegenover "Kadavergehorsam" van de 'onderdanen'." (zie Novem, 1964, blz.172)

Van een werkelijk nationale eenheid was echter geen sprake, vooral doordat de afzonderlijke staatjes bleven voortbestaan.

Economisch kwam Duitsland snel tot ontwikkeling, vooral door de opkomst van de industrie. Deze werd vanaf 1875 nog versterkt door de landbouwkrisis, waardoor vele arbeidskrachten voor de nijverheid beschikbaar kwamen: in korte tijd veranderde Duitsland van een agrarisch in een industrieel land (zie Novem, 1964, blz.172 e.v.).

De overhaaste reorganisatie tengevolge van die verandering leidde tot een volledige volksverhuizing en tot een structurele verandering in de opbouw van de Duitse "Lebensraum" met als gevolg: ontvolking van het platteland en een toenemende verstedelijking in het gebied

van de industriële zwaartepunten.

Weerslag op de stedenbouw.

Op deze structurele veranderingen waren noch de stedenbouw, noch het bestuursapparaat, noch de wetenschap voorbereid. In die kringen was men nog de mening toegedaan, dat de ordening overgelaten kon worden aan het "freie Spiel der Kräfte". Ten aanzien van de stedenbouw werd dat vooral veroorzaakt door de wettelijke grondslagen van de stedenbouw en stadsontwikkeling in die tijd: deze beantwoordde aan diezelfde liberale opvatting (Niemeyer, 1936, blz.109). Deze grondslagen waren opgenomen in verschillende wetten, die ongeveer tussen 1800 en 1850 van kracht waren geworden. Deze gaven voorschriften t.a.v. gronduitgiften, vrijheden in de bouw, uiterlijke vorm van bouwwerken en onteigeningen (Kruseman, 1942, blz.29; Niemeyer, 1936, blz.109).

Nog voor de eerste wereldoorlog werden er enkele aanzetten gedaan tot een meer georganiseerde planning:

- de oprichting van het Zweckverband "Gross-Berlin" in het jaar 1910, gevolgd door andere Zweckverbände op het gebied van waterhuishouding, drinkwater-, gas- en elektriciteitsverzorging, enz. (Niemeyer, 1936, blz.110);
- de instelling van een "Grünflächenkommission", eveneens in 1910, door de toenmalige Regierungspräsident in Düsseldorf. Tot deze commissie behoorden vertegenwoordigers van de steden Düsseldorf, Duisburg, Essen, Elberfeld en Barmen, alsmede de "Landkreise" (Distrikten) Düsseldorf, Solingen, Mettmann en Duislaken, en had tot doel een plan op te stellen voor de provincie Düsseldorf, vooral gericht op de ten oosten van de Rijn gelegen gebieden. De steden in deze gebieden dreigden namelijk steeds meer dichtgegroeid te raken. Met het plan beoogde men zoveel mogelijk samenhang te verkrijgen in de aan te wijzen groengebieden voor de openluchtontspanning van de bevolking, waarbij men tevens aandacht schonk aan de planning van doorgaande verkeersaders (Ley, 1966, blz.1512);
- in een "Denkschrift" van de Grünflächen-kommissie eiste kommissielid Dr. Robert Schmidt in 1912 de instelling van een "General-Siedlungsplan" voor de gehele provincie Düsseldorf. Daarmee werd voor het eerst overtuigend het idee geformuleerd om het grondgebruik in zijn algemeenheid op basis van samenwerking met alle betrokkenen "übergeordnet" te plannen.

Hoewel de eerste wereldoorlog de pogingen omtrent de praktische verwezenlijking van deze ideeën onderbrak, versterkte deze de voorwaarden van politieke en psychologische aard voor verdere ontwikke-

ling in belangrijke mate. Aldus Ley (1966, blz.1512/1513):

"Als reactie op de oorlog was er vooral onder de stadsbewoners een verlangen ontwaakt naar een sterker met de natuur verbonden leven, waardoor er een zekere innerlijke bereidheid voor ruimtelijk-ordenende planningsmaatregelen onder de bevolking groeide. Hierbij kwam, dat er uit de van Duitsland afgescheiden gebieden een sterke bevolkingsstroom naar de rest van het Duitse gebied ontstond. Daardoor trad het verstedelijingsprobleem vooral in de, door ongeorganiseerd samengaan van woonvestigingen en werksteden overbelaste industriegebieden nog sterker in het voetlicht en verlangde deze nog dringender dan voorheen ingrijpende ordeningsmaatregelen."

Ook de wending in de machtspolitiek in Duitsland na de oorlog was mede verantwoordelijk voor een gunstige ontwikkeling in de verwezenlijking van het "Gesamten Planungswesen" (Niemeyer, 1936, blz.110). De Republiek was uitgeroepen, de socialisten hadden een meerderheid in de regering en er werd een democratische grondwet opgesteld:

"Het uitvoerende gezag werd opgedragen aan een "president" en aan het "Rijksministerie" (waarvan de eerste minister "Rijkskanselier" bleef heten), dat verantwoordelijk was aan een "Rijksdag" (volksvertegenwoordiging). Deze werden gekozen met algemeen direct kiesrecht en de Rijksdag kreeg de wetgevende macht". (Novem, 1966, blz.266)

De belangrijkste impuls hiertoe werd echter geleverd door de door Frankrijk geëiste oorlogsschadevergoeding in verband met de schuld, die Duitsland met Frankrijk te vereffenen had. Frankrijk eiste namelijk een uitbetaling in kolen, hetgeen een enorme toeloop van mijnwerkers naar het gebied van de mijnen betekende. Het opvangen van al die gezinnen leverde grote problemen op en op grond daarvan werd het "Siedlungsverband Ruhrkolenbezirk" opgericht, welke op 5 mei 1920 wettelijk bekrachtigd werd.

Het Verband werd gezien als een "Körperschaft des Öffentlichen Rechtes" en bestond uit 20 steden en 10 distrikten. Organen van het Verband waren de "Verbandsversammlung", de "Verbandsausschuss" (kommissie) en de "Verbandsdirektor". De Versammlung bestond voor de helft uit vertegenwoordigers van de steden en distrikten en voor de helft uit wetenschappers en vertegenwoordigers van de industrie.

"Hierdoor zou zeker gesteld worden, dat alle, aan de werkzaamheden van het Verband deelhebbende kringen over de vorm van het bestuur en beheer mee zouden kunnen beslissen." (Niemeyer, 1936, blz.110).

Het verband was "kommunal", hetgeen betekent, dat het een zelfbesturend lichaam was. Een aantal bevoegdheden, die tot dan toe altijd bij de steden en distrikten hadden behoord, gingen over op het Verband, voorzover ze van interkommunale of van algemene aard waren (vooral met betrekking tot "Verkehrs-, Siedlungs- und Grünflächengestaltung und -sicherstellung", Niemeyer, 1936, blz.110).

Naar het voorbeeld van het Siedlungsverband Ruhrkolenbezirk kwamen er in de Duitse industriegebieden en later ook in de nog landelijk gestructureerde gebieden met kleinere industriële zwaartepunten (Ley, 1966, blz.1514), steeds meer regionale planningverbanden (Landesplanungsverbanden, -gemeenschappen of -gemeinstellen (8)). Deze berustten echter op vrijwillige samenwerking van gemeenten en korporaties van gemeenten met het bedrijfsleven en hadden geen rechtsbevoegdheden (van der Weijde, 1938). In oktober 1932 waren er door de "Stadt- und Landesplanungseinrichtungen" rond 135.000 km² met 37 miljoen inwoners (29% van het totale grondgebied en 58% van de totale bevolking) geregistreerd (Niemeyer, 1936, blz.110).

Inmiddels (1922) was ook de "Freie deutschen Akademie für Städtebau" opgericht. Deze had tot taak "de bevordering van de stedenbouw, het vestigingswezen en het gehele verkeerswezen" (Ley, 1966, blz. 1513). In 1929 sloten alle bestaande "Planungseinrichtungen" zich aan bij de "Arbeitsgemeinschaft der deutschen Landesplanungsstellen". In deze Gemeinschaft wilde men komen tot gedachtenuitwisselingen over de organisatie en de wijze van uitwerking van de "Landesplanung" (Ley, 1966, blz.1514).

"In deze ontwikkelingsfase zijn vele ervaringen opgedaan, die de komende jaren de planning in het algemeen ten goede kwamen. Pogingen, het gehele Duitse gebied planning-organisatorisch volledig in de zin van een "Grossraumplanung" te omvatten, werden nog niet gedaan." (Ley, 1966, blz.1514).

De werkelijke doorbraak tot een "Gesamterfassung" en een "Ausgleich von Gegensätzen" tussen stad en land, tussen industrie en Landwirtschaf door een "vorausschauende gestaltende Gesamtplanung" zou tot 1933 op zich laten wachten. Tot dan bleef het karakter van de Landesplanung in wezen een stadsplanning op ruimere schaal, waarbij de stadsbelangen nog steeds bleven prevaleren. Eén van de belangrijkste oorzaken daarvan lag in het feit, dat de wettelijke grondslag van de planning nog steeds berustte op de stedenbouwwetten van

vóór 1850. Alleen het Siedlungsverband Ruhrkolenbezirk was wettelijk geregeld, de andere Planungseinrichtungen niet. Ondanks de nadruk, die de vakwereld op de noodzaak van een nieuwe wet legde, kwam die er niet, en wel voornamelijk doordat de politieke partijen en de regering daar vóór 1933 niet toe in staat waren (Niemeyer, 1936, blz.111).

Zoals gezegd was er sinds 1918 een democratische grondwet. Het gemis aan democratische routine kwam echter spoedig tot uitdrukking: nadat de socialisten de meerderheid verloren hadden, moesten moeilijke coalitie-regeringen gevormd worden, meestal van liberale en katholieken. Deze vielen, zodra één der partijen haar belangen bedreigd achtte. Tussen 1918 en 1933 waren er 20 ministeries- en 7 Rijksdagontbindingen (Novem, 1964, blz.266). Toch zou de "Landesplanung" zich door de wereldkrisis en de problemen, veroorzaakt door de enorme werkeloosheid steeds meer gaan bezighouden met zaken, die met de "volkswirtschaftliche" problemen te maken hadden. "Daarmee verliet de Landesplanung het eenzijdige industriële uitgangspunt en richtte zich steeds meer op de algemene 'Raumplanung'", aldus Niemeyer (1936, blz.111).

2.2 Vanaf 1933: het nationaal-socialisme in Duitsland; nieuwe wetten en regelingen.

Zoals reeds gezegd ontbrak voor een dergelijke algemene Raumplanung tot aan 1933 iedere rechtsbasis. Pas met de komst van een nationaal-socialistische regering in dat jaar zou daar verandering in komen.

Novem (1964, blz.268,269):

"In de wanhoopsstemming van de crisis werd het Duitse volk sterk naar uiterst links en uiterst rechts getrokken: communisten en nationaalsocialisten kregen steeds meer aanhang. De nationaal-socialistische organisatie onder Adolf Hitler was perfect vergeleken bij die der communisten, hetgeen steeds sterker aansloeg. Door het voortdurend toenemen van het aantal nationaal-socialistische zatzeln in de Rijksdag moesten zij op den duur wel in de regering komen. Op 30 januari 1933 bood president Hindenburg Hitler dan ook het rijkskanselierschap aan."

"Hitler schakelde de communisten, de gevaarlijke tegenstanders, onmiddellijk uit door hun de schuld toe te schuiven van de brand van het Rijksdaggebouw. De Rijksdag schakelde daarna zichzelf uit door Hitler onbeperkte bevoegdheden te verlenen. Daarvan maakte hij direkt gebruik: de NSDAP (Nationaal-Socialistische Duitse Arbeids Partij) werd de enige erkende partij, alle andere werden verboden."

L. de Jong (1969, blz.365, 388, 389, 416):

"Van de, in de bestaande wetten zorgvuldig omschreven zelfstandigheid van de deel-staten, die tezamen Duitsland vormden, bleef niets over: de uitvoerende macht werd er eerst in handen gelegd van tijdelijke functionarissen, de Reichskommissare, spoedig in die van permanente, de Reichsstatthalter - allen nationaal-socialisten. Het Duitse volk kwam (en velen in Duitsland juichten dat toe) onder dictatuur te leven van één partij: die partij bleef vanaf het aller begin onderworpen aan de wil van één man, Adolf Hitler, de Führer. Deze stelde zich geen andere taak dan het Duitse volk geleidelijk om te vormen tot een door hem te hanteren, gesloten macht, waardoor volk, staat en volkshuishouding gemakkelijk ingesteld zouden kunnen worden om zijn hoofddoel te bereiken: oorlog, ter verwezenlijking van zijn ideaal, te weten uitbreiding van de macht en het grondgebied van Duitsland, waardoor aan een nieuw imperium vorm gegeven zou kunnen worden: "het Derde Rijk". Daartoe was de bevrozing van de sociale tegenstelling, daartoe was zijn op bestrijding der werkeloosheid en op hermiliterisering gericht economisch beleid, daartoe was ook zijn op "gelijkschakeling der geesten" gericht algemeen beleid, een middel."

In verband met de stedenbouw en ruimtelijke planning deed het nieuwe regiem zich spoedig bemerkten. Een groot aantal nieuwe wetten werd afgekondigd. Getuige de vele artikelen in Duitse vakbladen, die hierover verschenen (9), werden deze met groot enthousiasme ontvangen. De belangrijkste wetten hadden de volgende strekking (uit Niemeyer, 1936; Ley, 1966; Rappaport, 1936, 1937; Jarmer, 1942; Scheffer, 1938 en Kruseman, 1942) :

- "Gesetz über die Aufschliessung von Wohnsiedlungsgebieten" van 22 september 1933. Inhoudelijk bevatte deze wet:

- a. de mogelijkheid voor de hoogste staatsinstantie om ontwikkelingsrijpe gebieden tot "Wohnsiedlungsgebieten" te verklaren;
- b. voor deze, tot "Wohnsiedlungsgebiet" aangewezen gebieden moest de gemeente een bestemmingsplan (Wirtschaftsplan) opstellen, dat de eisen van "Land- und Forstwirtschaft und der Industrie, des Verkehrs, der Bebauung, des Luftschutzes, der Erholung und des Schutzes des Heimatbildes" zou regelen;
- c. de goedkeuringsplicht van de gemeente voor de verdeling of overdracht van een stuk grond en voor overeenkomsten, waardoor aan een ander het recht tot gebruik of tot bebouwing van een stuk grond ingeruimd werd (Wohnsiedlungsgenehmigung).

- Siedlungsordnungsgesetz van 3 juli 1934.

Wet over de voorlopige maatregelen ter regeling van het Duitse "Siedlungswesen", dat door de plicht tot melding van het bouwen van grote wooncomplexen en industriebedrijven invloed kon uitoefenen of bevolkings-, economische- en vestigingsstructurele ontwikkelingen, die eventueel aantasting van het gebied zouden kunnen veroorzaken.

- Reichsnaturschutzgesetz van 26 juni 1935.

Wet, "das grundsätzlich den Schutz der natürlichen Landschaft und die Einrichtung einer entsprechend aufgebauten eigenen Organisation zum Inhalt hatte".

- Bauregelungsverordnung van 15 februari 1936.

Verordening ter regeling van de bebouwing, waardoor het vrije landschap voor bebouwing behoed kon worden.

- Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der Öffentlichen Hand van 29 maart 1935.

Wet inzake de beschikking over gronden voor openbare doeleinden met daarbij behorend het besluit over de "Reichsstelle zur Regelung des Landbedarfs der Öffentlichen Hand". Deze Reichsstelle was een "dem Führer unmittelbar unterstellte Obersten Reichsbehörde" die, zoals staat in artikel 1 par.3 van de verordening, erover moet waken dat aan het Duitse grondgebied vorm zou worden gegeven op een wijze die aan de behoefte van volk en staat zou beantwoorden. Dit hield in dat het recht werd ingeruimd protest aan te tekenen tegen de invoering van bepaalde voornemens van de overheid.

Tevens werd in deze wet het woord "Raumordnung" geïntroduceerd. Dit woord werd, aldus R.Wurzer (1961), voor het eerst gebruikt door Dr. Hans Weigmann in "Politische Raumordnung, Gedanken zur Neugestaltung des deutsche Lebensraumes, Hamburg 1935" in de volgende, "den damaligen Zielsetzungen entsprechendem Sinne: 'Raumordnung-politische, volkgemässe Raumordnung ... , Raumordnung zielt auf Volksordnung' ". Volgens P.Bakker Schut (1938) vatte men in het woord alle verrichtingen op het gebied van nationaalplan, streekplan en uitbreiding van stad en dorp samen. Raumforschung betekende volgens hem de vóórstudie van de grondslagen, waarop de Raumordnung zou moeten berusten.

De Reichsstelle werd door een besluit van 26 juni 1935 omgedoopt in "Reichsstelle für Raumordnung".

- Erste Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung van 15 februari 1936.

Deze verordening werd afgekondigd om voor geheel Duitsland een wettelijke organisatie voor het streekplan te bewerkstelligen. Op grond ervan werden verschillende gebieden, zoals de Pruisische provincies, Berlijn, het Ruhrkohlenbezirk enz. aangewezen als "Planungsräume". Voor elk Planungsraum werd een "Planungsbehörde" aangewezen. Dit was de uitvoerende instantie, die ondergeschikt was aan de Reichsstelle für Raumordnung.

In elk Planungsraum werden weer "Landesplanungsgemeinschaften" gevormd (hiervan waren er 23 in 1940). Lid van zo'n gemeenschap waren de lichamen van het Planungsraum (steden en "Landkreise"), de rijks- en streekdiensten (rijksspoorwegen, streekvervoer enz.), organisaties der "Berufsstanden" (bijv. de Kamers van Koophandel), wetenschappelijke instellingen en vertegenwoordigers van de nationaal-socialistische arbeidspartij.

Het streekplanwerk had een "toekomstige, vormgevende ordening der ruimte" te bewerkstelligen, en wel zo, dat de kleinschalige plannen zich in rijks- en streekplannen zouden kunnen invoegen. De taak

van de Landesplanungsgemeinschaften was:

1. zich op de hoogte stellen van de bestaande toestand in haar streekplangebied;
2. in overleg met belanghebbenden alle streekplanwerkzaamheden verrichten;
3. streven naar een kompromis tussen de te onderscheiden belangen;
4. voorlichten van de streekplan-organen.

Binnen het gebied van elke Landesplanungsgemeinschaft werden "Bezirkstellen" gevormd, overeenkomstig met de Regierungsbezirke (bijv. in het Rijnland de Bezirkstellen Düsseldorf, Keulen, Aken, Koblenz en Trier). De gemeentelijke plannen bleven de taak van de daarvoor aangewezen instanties, doch werden onderworpen aan de goedkeuring van de bovengenoemde Planungsbehörden, in het bijzonder met betrekking tot de keuze van de plaats der openbare werken, industrieën en nederzettingen.

Ter ondersteuning van dit samenstel van werkzaamheden werd door de leider van de Reichsstelle für Raumordnung in samenwerking met de Rijks- en Pruisische minister van Wetenschap, Opvoeding en Volksontwikkeling een centraal studieorgaan ingesteld, de "Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung" (16 december 1935). Dit orgaan moest voor het onderzoek zorgen en kon daartoe over de gehele Duitse wetenschap beschikken, met name over de universiteiten en hogescholen voorzover voor het onderwerp van belang. Ook dit wetenschappelijk werk was weer georganiseerd, doordat aan de universiteiten en hogescholen "Arbeitsgemeinschaften" werden ingesteld, die nauw samenwerkten met de Planungsbehörde van het gebied, waartoe zij behoorden.

In aansluiting op de instelling van de Landesplanungsgemeinschaften werd de, in 1935 uit de "Gesellschaft zur Vorbereitung der Reichsautobahnen eV" ontstane "Gesellschaft zur Vorbereitung der Reichsplanung und Raumordnung (GeZuVor) eV" op 19 mei 1937 omgedoopt tot "Reichsplanungsgemeinschaft". Deze had tot taak het werk van de Reichsstelle für Raumordnung te bespreken en alle werkzaamheden tot stand te brengen, die de leiders van de Reichsstelle ter voorbereiding en ter bevordering van de Reichsplanung en Raumordnung vereist achtten.

Tot slot zij nog vermeld, dat de in 1922 opgerichte "Freie Akademie

für Stadtebau" in 1934 veranderde in de "Deutsche Akademie für Stadtebau, Reichs- und Landesplanung" en zich vanaf die tijd ook in grotere mate bezig ging houden met studies over grootschaliger problemen.

Veel verder dan tot deze opbouw van de organisatie is de Reichs- und Landesplanung in die eerste fase nauwelijks gekomen.

"Zij moest zich in de loop der tijden steeds meer gaan bezighouden met de politieke ontwikkelingen. Voor de oorlog vooral met de "Standortplanung für Grossvorhaben" ter bestrijding van de werkeloosheid, de planning voor maatregelen ten behoeve van de economische vierjarenplannen (10), de deportatie van mensen, verdedigingszaken, enz."

"Op 27 november 1944 zou naar een besluit van de Reichsstelle für Raumordnung, het werk van de Landesplanungsgemeinschaften wegens de "oorlogs-politieke situatie" definitief worden stilgelegd. Pas na het beëindigen van de oorlog zou het weer opgenomen worden."

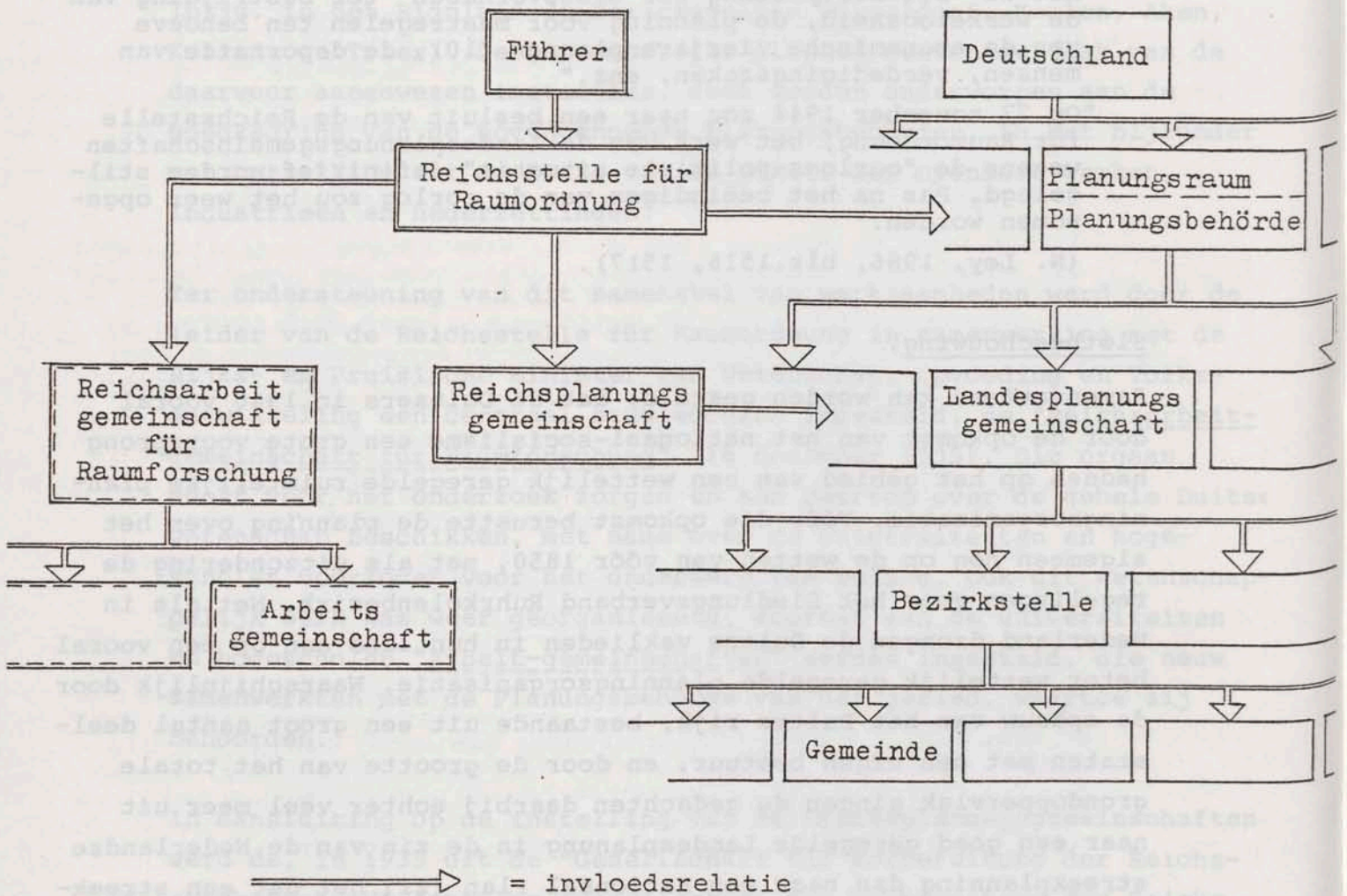
(N. Ley, 1966, blz.1516, 1517).

Slotbeschouwing.

Samenvattend kan worden gesteld, dat de Duitsers in 1940 vooral door de opkomst van het nationaal-socialisme een grote voorsprong hadden op het gebied van een wettelijk geregelde ruimtelijke planningsorganisatie. Vóór die opkomst berustte de planning over het algemeen nog op de wetten van vóór 1850, met als uitzondering de regelingen voor het Siedlungsverband Ruhrkolenbezirk. Net als in Nederland drongen de Duitse vaklieden in hun land aan op een vooral beter wettelijk geregelde planningsorganisatie. Waarschijnlijk door de opbouw van het Duitse rijk, bestaande uit een groot aantal deelstaten met een eigen bestuur, en door de grootte van het totale grondoppervlak gingen de gedachten daarbij echter veel meer uit naar een goed geregelde Landesplanung in de zin van de Nederlandse streekplanning dan naar een Nationaal Plan (zij het dat een streekplangebied in Duitsland een grondoppervlak kon hebben, dat net zo groot als of groter was dan het gehele oppervlak van Nederland).

Pas met de komst van de regering van Adolf Hitler en met de verdwijning van de aparte deelstaten in Duitsland, werd de planning door centrale overheidsbemoeienis gekenmerkt (zie schema volgende bladzijde). Deze organisatie was voor Hitler één van de schakels van het totale apparaat, waarmee hij zijn belangrijkste doel: het

totstandbrengen van een Derde Rijk, dacht te kunnen verwezenlijken (Zeer duidelijk komt dit naar voren in de overeenkomst tussen hetgeen N. Ley schrijft over de werkelijke werkzaamheden van de Reichsstelle für Raumordnung, zie citaat blz.25 , en de aspecten, die L. de Jong noemt in verband met de middelen, die Hitler ter bereiking van zijn doel nodig achtte, zie citaat blz. 22.)



Schema van de Duitse planningsorganisatie vanaf + 1936.

In hoeverre bij de Duitse vaklieden, die de wetten "jubelend" ontvingen, bekend was wat de achterliggende reden van Hitler ten aanzien van het afkondigen van deze wetten was, is niet aan te geven. In het algemeen is het moeilijk te achterhalen in hoeverre het Duitse volk het doel van Hitlers daden, juist in die eerste jaren, onderkende:

"In, maar vooral ook buiten Duitsland, zagen slechts weinigen de kern van zijn politiek. Wat achteraf zonneklaar werd, was zo al niet voor alle, dan toch voor verreweg de meeste tijdgenoten in nevelen gehuld. (). Daarbij moet dan bedacht worden dat Hitler een meester was in het geheim houden, maar met name ook in het versluieren van zijn bedoelingen." (L. de Jong, 1969, blz.428).

Van de Nederlandse houding ten opzichte van de algemene ontwikkelingen in het nationaal-socialistische Duitsland geeft de Jong (1969, blz.443) een duidelijk beeld:

"Dat ter waarschuwing opgemerkt zijnde ^{*}), zouden wij willen betogen, dat de illusies en de misvattingen die zich in landen als Frankrijk en Engeland t.a.v. het karakter van het Derde Rijk en van Hitlers politiek voordeden, in ons land weinig minder frequent waren. (). Ook ten onzent waren er velen die, althans tot Praag bezet werd, een beleid dat er op gericht was alle Duitsers in één staatsverband te verenigen, niet onredelijk achtten, ook ten onzent was men, vooral in sommige ondernemersmilieus, geneigd de "economische opbouw" in het Derde Rijk warm te waarderen."

Vooraf over de oplossing van het werkeloosheidsvraagstuk in Duitsland liet men zich in Nederland vaak lovend uit:

"Wat die organisatie betreft: zij was in Duitsland, zoals wij al vermeldden, geheel gecentraliseerd bij de Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, die geleid werd door een Präsident. (). In ons land was van centralisatie, met name wat de arbeidsbemiddeling betrof, geen sprake." (De Jong, 1969, blz.439).

Ten aanzien van de houding van de Nederlanders ten opzichte van de planningsontwikkeling in Duitsland blijkt, dat reeds vóór de nieuwe wetten van 1933 e.v. waarderend werd gesproken over hetgeen in Duitsland plaatsvond. Hudig schreef bijvoorbeeld al in 1922, in zijn artikel "Amsterdam en het Gooi (waarin hij de problemen rond een zich uitbreidend Gooi belicht) over een eventuele wettelijke

^{*}) Schrijver duidt hier op de moeilijkheden die ontstaan bij het gebruik maken van het begrip "publieke opinie".

regeling:

"zij heeft uit de aard der zaak niet alleen betekenis voor Amsterdam en het Gooi, ook elders komen soortgelijke problemen naar voren; in laatste instantie zal voor geheel Nederland een "Siedlungsplan" moeten tot stand komen." (Hudig, 1922)

De werkelijk lovende woorden kwamen echter pas na 1933. Wat vanaf die tijd door het nationaal-socialistisch regiem in Duitsland tot stand werd gebracht, werd o.a. als volgt ontvangen:

Van der Weijde (1938) over het internationale congres 1937:

"In een enkel land - Duitsland - is de streekplanbeweging zeer versterkt door het ontstaan van een dictatoriaal regeringsstelsel (). Terwijl het nieuwe regime in Duitsland door deze en andere maatregelen gunstige voorwaarden heeft geschapen voor een harmonisch ruimtelijke ordening van het gehele Rijksgebied, heeft het fascistische bewind in Italië op dit punt nog weinig bewerkt"

en over de totstandkoming van een nationaal plan:

"Dan de stelselmatige organisatie van het streekplanwerk in Duitsland onder centrale leiding, waardoor wel bijzonder gunstige voorwaarden zijn geschapen voor de samenstelling van het Nationale Plan, al wordt dit door de rapporteur nog niet met zoveel woorden genoemd."

Scheffer (1938) neemt in zijn lezing eveneens een voorbeeld aan de 'ontwikkelingen zoals die o.a. in Duitsland en Amerika plaats hebben gevonden':

"Uit het feit, dat in beide genoemde landen de organisatievormen en de werkwijzen meer of minder sterk van elkaar afwijken volgt reeds, dat elk land de daarvoor meest geschikte organisatievorm zelf zal moeten zoeken. Maar bij alle verschil is er toch ook weer een overigens voor de hand liggende overeenstemming tussen de werkschema's (van Amerika en Duitsland) die in Nederlandse verhoudingen omgezet, neerkomt op de zoëven geschetste, m.i. voor ons land gewenste figuur: een centrale rijksinstantie voor het nationaal plan in de top; dan volgen provinciale instanties voor het streekplanwerk en tenslotte de gemeentelijke instanties voor de gemeentelijke plannen als basis voor de piramide."

Duidelijk is in deze waarderingen dezelfde tendens te bespeuren als in die ten aanzien van bijvoorbeeld de oplossing van de werkeloosheid: men zag dat de verwezenlijking van een ideaal meer kans van slagen had in een situatie, zoals die zich in Duitsland voordeed, dan in de Nederlandse situatie van dat moment.

Hoe diezelfde Nederlanders tegen het regiem aankeken, waardoor een dergelijk gunstig klimaat geschapen werd, is echter heel iets

anders. De Jong (1969, blz.446):

"Talloze Nederlanders waren er die aan de vraag wat zij eigenlijk van de gebeurtenissen in Duitsland moesten denken, in het geheel niet toekwamen. Veel mensen leiden nu eenmaal een uiterst beperkt bestaan, waarvan zij de betrekkelijke rust niet door berichten uit de buitenwereld willen laten verstoren. Onverschilligheid is een machtige factor in het historisch gebeuren, en in de rijen dier onverschilligheid zullen wij dan wel diegene moeten zoeken die, alsof er niets aan de hand was, naar Duitsland met vakantie bleven gaan of in 1936 bezoeker waren bij de Olympische Spelen, die in Berlijn gehouden werden."

Dat er, zoals overal, ook onder de planningsbetrokkenen lieden waren, die niet meegingen in die onverschilligheid, bewijzen de volgende twee citaten uit het proefschrift van W.B.Kloos.

"(over de crisis die in 1929 opstak), deze aanpassing beteekende een toenemende belangstelling voor de eigen binnenlandse markt. Doordat Europa minder industrieproducten kon exporteerden, kon het ook minder agrarische producten importeren. Het werd dus - uit zelfbehoud - wel gedwongen de richting van autarkie in te slaan. Dit behoefte echter nog geen nationale autarkie te impliceeren, zoals dit in haar scherpsten vorm momenteel bijvoorbeeld in Duitsland wordt nagestreefd." (Kloos, 1939, blz.102)

"Als uitwas en waarschuwend voorbeeld van een te universeel gerichte wereldbeschouwing moet o.a. het nationaal-socialisme in Duitsland worden beschouwd, waarbij de persoonlijke vrijheden en rechten van den mensch - als individue - met voeten worden betreden." (blz.104).

Samenvattend kan de houding van de Nederlandse vaklieden ten opzichte van de Duitse ontwikkelingen in de planning als volgt omschreven worden. Men was vol bewondering voor hetgeen in Duitsland op dit terrein tot stand werd gebracht; net als bij de werkeloosheidsbestrijding was er een geheel gecentraliseerde planningsorganisatie, terwijl men daar in Nederland in de praktijk nog lang niet aan toe was.

Hoe het regiem door deze vaklieden beoordeeld werd? Dat zal wel niet veel anders zijn geweest dan zoals de Nederlanders in het algemeen reageerden. Sommigen zullen er uit onverschilligheid geen aandacht aan hebben willen besteden, anderen hadden er kritiek op, maar zagen die los van hun oordeel over hetgeen dat regiem op planningsgebied bewerkstelligde. De heer C.A. van Gorcum (gesprek 1 april 1976) bevestigde deze veronderstelling. Hij formuleerde

het als volgt:

"Er was veel waardering voor het werk van de Duitsers vóór de oorlog. Hun "Raumordnung" was al veel eerder veel beter georganiseerd. Wat ze deden was degelijk, maar kwam op ondemocratische wijze tot stand. Hun bestuur was slecht, door het karakter dat erachter zat."

1870

Received of the Hon. Secy of the Interior
for the purchase of land in the
State of California the sum of
\$1000000

for the purchase of land in the
State of California the sum of
\$1000000

for the purchase of land in the
State of California the sum of
\$1000000

for the purchase of land in the
State of California the sum of
\$1000000

for the purchase of land in the
State of California the sum of
\$1000000

for the purchase of land in the
State of California the sum of
\$1000000

for the purchase of land in the
State of California the sum of
\$1000000

for the purchase of land in the
State of California the sum of
\$1000000

for the purchase of land in the
State of California the sum of
\$1000000

for the purchase of land in the
State of California the sum of
\$1000000

for the purchase of land in the
State of California the sum of
\$1000000



3. DE SITUATIE IN NEDERLAND TIJDENS DE DUITSE BEZETTING.

Inleiding.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste feiten behandeld aangaande de algemene omstandigheden in Nederland, waarin de totstandkoming van het basisbesluit plaatsvond. Daarbij komen de volgende hoofdonderwerpen aan de orde:

1. de verhouding tussen het Duitse en het Nederlandse bestuursapparaat tijdens de bezetting;
2. de tengrondslagliggende denkbeelden van het door de Duitsers in Nederland te voeren beleid;
3. het college der Secretarissen-Generaal.

Als bron is in hoofdzaak gebruik gemaakt van de boeken van Dr. L. de Jong "Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog" deel 1, 4 en 5.

3.1 De verhouding tussen het Duitse en het Nederlandse bestuursapparaat tijdens de bezetting.

3.1.1 De situatie tot vlak na de kapitulatie op 15 mei 1940.

Zoals in hoofdstuk 2.2 reeds beschreven is, streefde Hitler als hoofddoel na het uitbreiden van de macht en het grondgebied van Duitsland, waardoor aan een nieuw imperium, het Derde Rijk, vormgegeven zou kunnen worden. Ook Nederland werd betrokken bij de verwezenlijking van dat doel: op 10 mei 1940 vond de invasie van de Duitsers in Nederland plaats, waarna een oorlog van vijf dagen voldoende zou blijken om de weerstand van Nederland te breken.

Vanaf die tijd stond Nederland onder Duits militair gezag, in navolging van hetgeen Hitler in een decreet van 9 mei 1940 had samengevat, en dat bepaalde dat de bezette delen van Nederland, met die van België, Luxemburg en Frankrijk, onder militair bestuur geplaatst zouden worden (De Jong, 1972, blz. 1). Wat betreft het Nederlandse bestuur was er na de kapitulatie, tengevolge van het plotselinge vertrek van de regering op de vierde oorlogsdag, sprake van een geïmproviseerde konstruktie. Op de ochtend van 13 mei was, uit naam van koningin en kabinet, het regeringsgezag overgegaan in een centraal gezag, waarover generaal Winkelman de leiding kreeg en waarbij het college van secretarissen-generaal (11) moest

fungeren als een soort ministerraad onder de generaal (De Jong, 1972, blz.14). Zo begon, formeel onder een Duits oppergezag (Militärverwaltung), - waar men in de eerste dagen na de kapitulatie op de departementen in de praktijk niet veel van merkte (De Jong, 1972, blz.16) - het Nederlands staatsapparaat aan de top weer te draaien, d.w.z. de bestaande wetgeving uit te voeren en nieuwe besluiten te nemen.

3.1.2 De bevoegdheden van het Duitse bestuursapparaat in Nederland.

Het Duitse militair opperbevel zou echter niet lang blijven. Hitler bepaalde namelijk op 18 mei 1940, dat in Nederland een Duits burgerlijk bestuur ingesteld zou worden onder leiding van een Reichskommissar, dr. Arthur Seyss-Inquart (De Jong, 1972, blz.21). Deze zou zich van het Nederlandse bestuur kunnen bedienen en het Nederlandse recht zou van kracht blijven "voorzover het met de bezetting te verenigen zou zijn" (De Jong, 1972, blz.39).

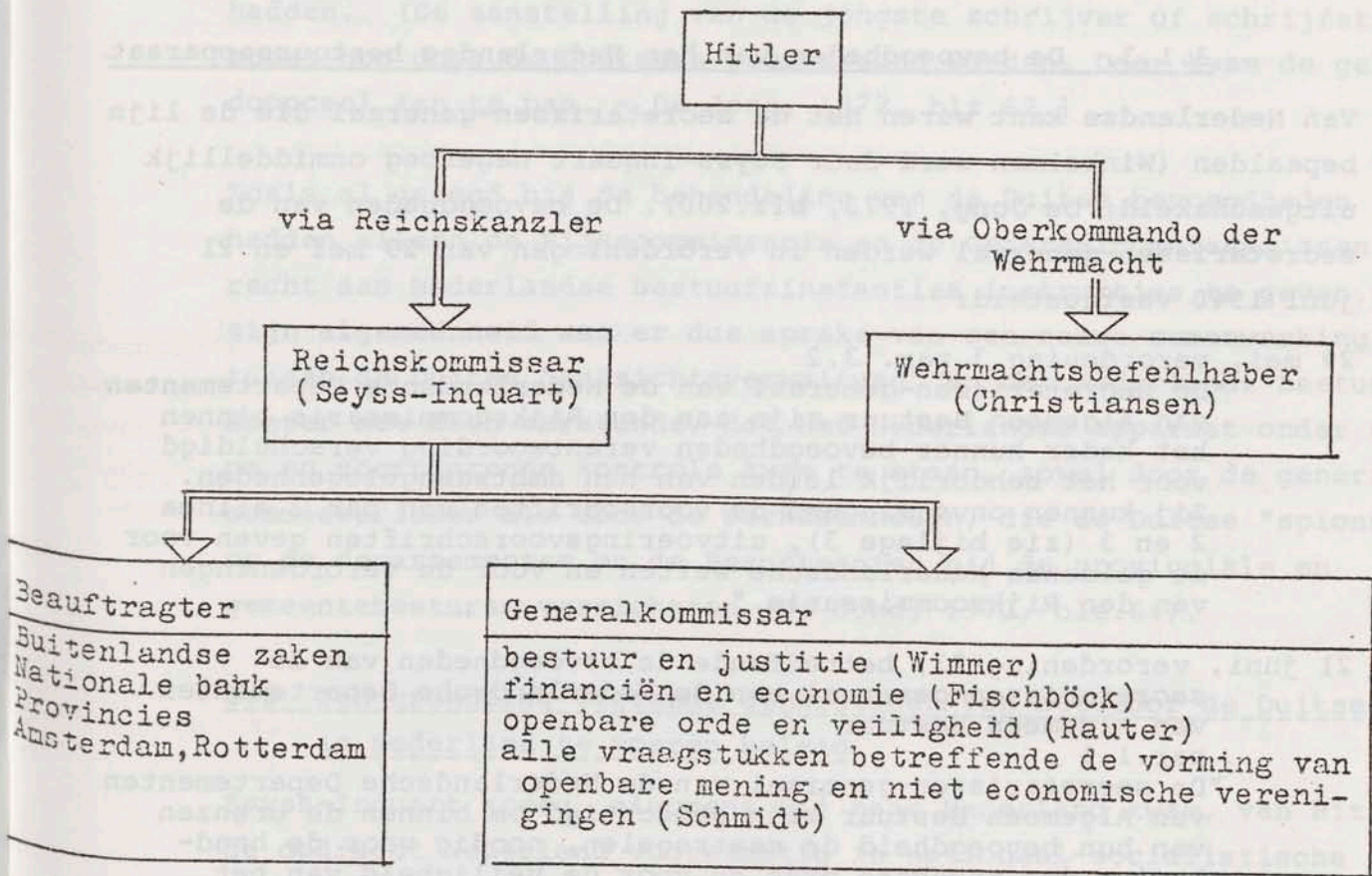
Vanaf de installatie van Seyss-Inquart op 29 mei 1940 en daarmee de komst van een burgerlijk Duits bestuur, lagen de verhoudingen tussen het centrale gezag in Duitsland en het Duitse gezag in Nederland als volgt (De Jong, 1972, blz.44 e.v.). Op civiel gebied was de Rijkscommissaris de hoogste Duitse autoriteit in Nederland; daarnaast opereerde als militair hoogste gezagvoerder de Wehrmachtbefehlshaber; beiden waren via gescheiden kanalen rechtstreeks ondergeschikt aan Hitler (in de praktijk verliep dit echter enigszins anders: vele hoge Duitse autoriteiten mengden zich bijvoorbeeld in benoemingsprocedures van Duitsers in Nederland, en wat betreft het algemene beleid bemoeide Hitler zelf zich weinig met Nederlandse aangelegenheden); onder de Rijkscommissaris stonden vier Generaalcommissarissen en ^{vijftien} "Beauftragter", waarvan één Beauftragter voor Buitenlandse Zaken, één voor de Reichsbankpräsident, één voor iedere provincie, één voor Amsterdam en één voor Rotterdam (zie schema blz. 32).

De bevoegdheden.

De bevoegdheden van de Duitse hoogste autoriteiten werden vastgesteld in een verordening, die tegelijk met de installatie van Seyss-Inquart werd afgekondigd (zie voor volledige tekst bijlage 3). De Rijkscommissaris kreeg alle bevoegdheid, welke volgens de Neder-

Beau
Sui
Nati
Prov
Amst

Schematische weergave van het Duitse bestuursapparaat in Nederland:



→ = invloedsrelatie

landse grondwet en de wetten aan de regering en het parlement toekwamen; hij zou nieuwe verordeningen kunnen uitvaardigen, die kracht van wet hadden; het geldende Nederlandse recht zou hij, voorzover het verenigbaar was met de bezetting en met Hitlers decreet van 18 mei 1940, handhaven, en de uitvoering van zijn voorschriften zou hij aan Nederlandse autoriteiten overlaten, "voor zover de aan hem ondergeschikte Duitse diensten niet direkt in werking traden". Die uitvoeringsvoorschriften zouden evenwel evenals alle overige rechtsvoorschriften tevoren aan de Rijkscommissaris voorgelegd moeten worden. Hier vonden de Generaalcommissarissen rechtstreeks hun hoofdtaak.

De rol van de "Beauftragten" was vooral het houden van toezicht op hetgeen in de provincies en grote steden gebeurde. Anders dan de

Rijkscommissaris en de Generaalcommissarissen hadden zij formeel niet het recht aan de bestuursinstanties, bij welke zij gedetacheerd waren, instructies te geven (De Jong, 1972, blz.60).

3.1.3. De bevoegdheden van het Nederlandse bestuursapparaat.

Van Nederlandse kant waren het de secretarissen-generaal die de lijn bepaalden (Winkelman werd door Seyss-Inquart nagenoeg onmiddellijk uitgeschakeld; De Jong, 1972, blz.200). De bevoegdheden van de secretarissen-generaal werden in verordeningen van 29 mei en 21 juni 1940 vastgesteld:

29 mei, verordening 3 par. 3.2

"De secretarissen-generaal van de Nederlandsche Departementen van Algemeen Bestuur zijn aan den Rijkscommissaris binnen het kader hunner bevoegdheden verantwoording verschuldigd voor het behoorlijk leiden van hun ambtsaangelegenheden. Zij kunnen onverminderd de voorschriften van par.2 alinea 2 en 3 (zie bijlage 3), uitvoeringsvoorschriften geven voor de geldende Nederlandsche wetten en voor de verordeningen van den Rijkscommissaris."

21 juni, verordening 23, betreffende de bevoegdheden van de secretarissen-generaal van de Nederlandsche Departementen van Algemeen Bestuur
par.1.1

"De secretarissen-generaal van de Nederlandsche Departementen van Algemeen Bestuur zijn gemachtigd om binnen de grenzen van hun bevoegdheid de maatregelen, noodig voor de handhaving der openbare orde en voor de veiligheid van het openbare leven, te nemen in het bijzonder om rechtsvoorschriften uit te vaardigen, alsmede om aan de aan hen ondergeschikte of onder hun toezicht staande autoriteiten, colleges, ambtenaren, diensten, bedrijven en inrichtingen van openbare of niet openbaren aard en de daarbij betrokken personen aanwijzingen te geven.

2. De ingevolge alinea 1 uitgevaardigde voorschriften mogen strafbedreigingen bevatten."

par.2

"De Rijkscommissaris voor het bezette Nederlandsche gebied behoudt zich het recht voor om de machtigingen, bedoeld in par.1, in afzonderlijke gevallen te beperken of in te trekken."

(Verordeningenblad, 1940).

Ten gunste van de secretarissen-generaal bepaalde Seyss-Inquart in augustus 1940, dat hij formeel alleen zorg zou dragen voor benoemingen of ontslagen van secretarissen-generaal, de vice-president en leden van de Raad van State en nog een aantal hooggeplaatste ambtenaren. Alle overige ambtelijke functionarissen konden door de

secretarissen-generaal benoemd of ontslagen worden, afgezien van het feit, dat de secretarissen-generaal voor de benoemingen, waartoe zij formeel gerechtigd waren, als regel Duits verlof nodig hadden. (De aanstelling van de jongste schrijver of schrijfster moest nog door de Duitsers goedgekeurd worden. Daar kwam de gehele doopceel aan te pas. - De Jong, 1972, blz.62.)

Zoals al gezegd bij de behandeling van de Duitse bevoegdheden hadden alleen de Rijkscommissaris en de Generaalcommissarissen het recht aan Nederlandse bestuursinstanties instructies te geven. In zijn algemeenheid was er dus sprake van een nauwe samenwerking tussen de Duitse "Aufsichtsverwaltung" en het Nederlands bestuur. Echter met dien verstande, dat het Nederlandse apparaat onder scherpe en voortdurende controle kwam te staan, zowel door de generaalcommissarissen als door de werkzaamheden, die de Duitse "spionnen" op de departementen en de Beauftragten bij de provinciale en gemeentebesturen verrichtten (De Jong, 1972, blz.64).

3.2 Ten grondslag liggende denkbeelden van het door de Duitsers in Nederland te voeren beleid.

Seyss-Inquart kreeg, alvorens hij naar Nederland kwam, van Hitler de opdracht Nederland voorzichtig in nationaal-socialistische richting te forceren (De Jong, 1972, blz.35). Hitler had namelijk het voornemen naast de Noren ook de Nederlanders "als vrienden te winnen". Dit grondde op de overwegingen, dat ten eerste onder die omstandigheden het verband met de Nederlands-Indische gebiedsdelen bewaard kon blijven, zodat deze voor een "aantasting door de Britten kon worden behoed" (Kwiet, 1969, blz.90) en ten tweede dat op die manier een soepele inschakeling in de Duitse oorlogseconomie bewerkstelligd zou kunnen worden (De Jong, 1972, blz.59). Als richtlijnen daarvoor gaf Hitler, dat de levensstandaard in Nederland niet beneden die in Duitsland mocht dalen en dat de grote Nederlandse ondernemingen met de Duitse als het ware "vervlochten" moesten worden. De Jong (1972, blz.26):

"De "Verflechtung" diende namelijk een middel te zijn tot het einddoel dat Hitler (wij zeggen niet: van meet af aan, maar toch wel sinds de tweede helft van mei '40) voor ogen was komen te staan: een Nederland waarin, vanzelfsprekend onder zijn hoogste zeggingschap, de organisatievormen van het nationaal-socialistische Derde Rijk tot volle wasdom zouden komen. Dat einddoel wilde hij niet onmiddellijk met dwang opleggen:

zulks zou, gesteld dat het mogelijk was, te veel weerstanden opwekken en zodoende de rust in het land verstoren, welke voorwaarde was voor een zo harmonisch mogelijke inschakeling van het Nederlandse productie-apparaat in de Duitse oorlogseconomie. Natuurlijk zou men van meet af aan een zekere mate van dwang niet kunnen ontberen: () dat men het verzet onbarmhartig zou moeten bestrijden, sprak vanzelf. Daarnaast zou het, meer positief, de primaire taak zijn van het nieuwe Duitse bestuur om wat zich in de naaste toekomst openlijk aan politieke krachten zou gaan roeren, voorzichtig, maar toch ook met gedecideerd ingrijpen in nationaal-socialistische richting te stuwen; wellicht zou men vroeg of laat als tussenstadium een op het nationaal-socialisme georiënteerde regering kunnen vormen - uiteraard onder Duits opperbevel. De politiek van dat bestuur moest dus, het einddoel niet meer dan vagelijk aangevend, een combinatie zijn van geruststelling, vleierij, propaganda en onophoudelijke pressie - dat alles met zo geraffineerde discretie aangewend, dat de Nederlanders nimmer het proces als geheel zouden overzien, maar hoogstens enkele geïsoleerde stadia en dat zij, was het einddoel eenmaal bereikt, het strelend gevoel zouden hebben, dat zij als het ware uit zichzelf de zegeningen van het nationaal-socialisme ontdekt hadden." (De Jong, 1972, blz.26)

Theoretisch had ook een militair bestuur op dat einddoel kunnen toewerken, maar Hitler achtte zijn generaals in het algemeen inkapabel om "het mengsel van sluwe vasthoudendheid en brutaal doorzettungsvermogen" op te brengen, dat hij in het geval van Nederland wenselijk achtte. Een figuur die hij daarvoor wel kapabel achtte was Seyss-Inquart. Deze was vanaf september 1939 plaatsvervangend Generaalgouverneur geweest van wat nog van Polen overgebleven was (De Jong, 1972, blz.51).

Voor het beleid, dat Seyss-Inquart in Nederland voerde, hadden die richtlijnen vooral in het begin tot konsekwentie, dat dit steeds gericht was op het vermijden van het wekken van een slechte indruk bij de Nederlanders. De eerste openbare rede van Seyss-Inquart, de "oproep aan het Nederlandse volk" van 29 mei 1940, geeft daar duidelijk blijk van:

"Wij willen dit land en zijn bevolking noch imperialistisch in het nauw drijven, noch aan dit land en zijn volk onze politieke overtuiging opdringen."

"Wij willen beschermers en bevorderaars zijn."

"Onze harten zijn niet van vijandschap vervuld ... er is niets wat ons zou kunnen verhinderen, elkaar met achting te bejegenen ... Wij komen niet hier om een volkskarakter in het nauw te brengen en te vernielen om aan een land de vrijheid te ontnemen."

(De Jong, 1972, blz.41).

Zodra het Nederlandse volk "gewonnen" zou zijn, zou met de invoering van het nationaal-socialisme in Nederland daadwerkelijk van start kunnen worden gegaan. (Vrijwel niemand was op de hoogte van deze taktiek. Zowel Hitler als Seyss-Inquart vertelden nooit veel van hun bedoelingen, zelfs niet aan hun hoogste ondergeschikten (De Jong, 1972, blz.53). Ook de secretarissen-generaal waren zeker, zeker in het eerste jaar, niet bewust van (De Jong, 1972, blz. 120).)

Als één van de belangrijkste bijdragen tot het vervullen van die taak zag Seyss-Inquart het uitvoeren van het "gelijkschakelingsprincipe". Dit hield in, dat er steeds meer Nederlandse organisaties naar Duits voorbeeld opgericht zouden moeten worden (De Jong, 1974, blz.230). Dit moest zo snel mogelijk voltrokken worden, en wel om de volgende reden:

"Wellicht zouden veel Nederlanders individueel hun verzet tegen het nationaal-socialisme geruime tijd willen volhouden; welnu: in een land dat van Joden gezuiverd was, zou die uiteindelijke aanpassing dier Nederlanders bevorderd worden door het feit, dat hun maatschappelijke organisaties een nationaal-socialistische structuur gekregen hadden." (De Jong, 1974, blz. 230).

De Jong behandelt in zijn vijfde boek deel 1 een groot aantal van dergelijke "gelijkgeschakelde" organisaties: (12)

- 22 okt. 1940 : oprichting van de "Winterhulp Nederland" naar het Duitse voorbeeld, de "Winterhilfe";
- 28 nov. 1940 : oprichting van het "departement voor volksvoorziening en propaganda" naar het voorbeeld in Duitsland, het "Reichsministerium für Volksaufklärung und Propaganda";
- 28 juli 1941 : oprichting van "de Nederlandse Volksdienst" (samenbundeling der kruisverenigingen) naar het Duitse voorbeeld, de "National-sozialistische Volkswohlfahrt";
- 12 aug. 1941 : invoering van het "Leidersbeginsel" in het bestuur van provincies en gemeenten, naar het Duitse "Führer-prinzip" (13);
- 22 okt. 1941 : oprichting van "de Nederlandse landstand" (samenbundeling der landbouworganisaties) naar het Duitse voorbeeld, de "Reichsnährstand";
- 22 nov. 1941 : oprichting van de "Kultuurkamer" naar het Duitse voorbeeld, de "Kulturkammer";
- 1 mei 1942 : oprichting van "het Nederlands Arbeidsfront" (samenbundeling der werkgeversorganisaties) naar het Duitse voorbeeld, het "Deutsche Arbeitsfront".

Een algemeen uitgangsprincipe van Hitler, dat eveneens van invloed kan zijn geweest op het beleid van Seyss-Inquart in Nederland was dat van de "Nieuwe Orde". Onder dit begrip werd verstaan, "dat de oude wereld had afgedaan, en dat een nieuwe wereld op het punt stond geboren te worden, waarbij strijd en verwarring zouden plaats maken voor orde". Duitsland zou in Europa een dominerende positie gaan innemen (De Jong, 1972, blz.333). Naast vèrgaande politieke en economische gevolgen zou dit begrip ook ruimtelijke gevolgen moeten krijgen: verandering van staatsgrenzen en inlijving van gebieden bij "Gross-Deutschland".

Tot daarwerkelijke ingrepen is het echter niet gekomen (afgezien van de inlijving van Eupen-Malmédy en Elzas-Lotharingen, die door Hitler beschouwd werd als "herstel van het onrecht van Versailles").

"De beslissing ten aanzien van de "definitieve" staatkundige vormgeving van West-Europa (een vormgeving waartoe het in elk geval niet zou komen voor Engeland zich tot een accord bereid verklaard had) werd door Hitler aangehouden. Bovendien zweeg hij over het gehele onderwerp. Juist het feit evenwel, dat hij ook binnenskamers geen enkele richtlijn gaf, bevorderde dat anderen in de roes, die uit de overwinning in West-Europa voortvloeide, hun begerige fantasie de vrije loop konden laten. Op het geduldige papier werden nieuwe grenzen getrokken: de één wilde een Bourgondische staat oprichten, de ander heel Noord-Frankrijk met het Waalse deel van België plus Luxemburg aan Duitsland toevoegen, een derde Normandië en Bretagne van Frankrijk losmaken, deze en gene voelde er ook wel voor een aan Duitsland ondergeschikt Nederland met Vlaanderen uit te breiden." (De Jong, 1972, blz.334)

Praktische betekenis heeft al die plannenmakerij, zoals reeds vermeld, niet gehad. Dit kwam hoofdzakelijk, doordat Hitler zelf de verwezenlijking ervan nooit serieus opgenomen heeft:

"Zulks betekende dat, althans in Hitlers visie () de 'Nieuwe Orde' van meet af aan niet meer was dan een propagandistische frase. Wel was er in bezet Nederland of in Duitsland hier of daar een Duitser, die fraaie plannen ontwierp voor Nederlands positie in 'Neuropa' (zoals dat heette) : (). Het bleef slechts bij papieren projecten." (De Jong, 1972, blz.335).

3.3 Het college der Secretarissen-Generaal.

3.3.1 Het beleid van de Secretarissen-Generaal.

"Toen de secretarissen-generaal na een korte periode van verwarring weer greep kregen op het overheidsapparaat, hielden zij waarschijnlijk als belangrijkste richtlijn voor hun beleid aan, dat zij de

bevolking liefst zo spoedig mogelijk weer aan de arbeid wensten te zien" (De Jong, 1972, blz.33). Men was het er verder min of meer over eens, dat het Nederlandse overheidsapparaat in de noodsituatie, waarin het land zich bevond, in vèrgaande mate met de Duitsers diende samen te werken, want wat zou, aldus de secretarissen-generaal, "de consequentie zijn, als men bij de eerste de beste gelegenheid aftrad ? NSB-ers of andere Duitsgezinden aan de top der departementen ? Administratieve en maatschappelijke chaos ? Het één werd al even onwenselijk geacht als het ander." (De Jong, 1972, blz.119).

Daarbij kwam, dat de grote meerderheid van het college in tegenstelling tot generaal Winkelman, in de beginperiode meende, dat de oorlog definitief verloren was; deze secretarissen-generaal zagen Duitsland tot in een verre toekomst als de dominerende macht in Europa en zij meenden het belang van het Nederlandse volk dus het best te dienen door bij die macht aansluiting te zoeken, door scherpe conflicten te vermijden en door regelingen na te streven, die Nederland in dat door Duitsland gedomineerde Europa een zo gunstig mogelijke plaats zouden geven (De Jong, 1972, blz.199). Het college was daarom ook fel tegen verzetsuitingen. Duidelijk komt dat tot uitdrukking in het volgende citaat van De Jong (1972, blz. 271) over de rellen, die zich op Anjerdag (19 juni 1940) voordeden:

"Voor de secretarissen-generaal en voor allen, die dachten als zij, betekenden de demonstraties, die zich op prins Bernhards verjaardag voorgedaan hadden, een lelijke streep door de rekening. Kennelijk was de massa des volks niet van zins hen te volgen op de weg van de "loyale samenwerking" met de bezettingsautoriteiten. Van hun kant zagen de secretarissen-generaal de tegenmaatregelen, die Seyss-Inquart genomen had, als bewijs voor de juistheid van hun opvatting dat het Nederlandse volk, door zich aan anti-Duitse demonstraties over te geven, zijn eigen positie alleen maar moeilijker zou maken: begreep dat volk dan niet dat Duitsland niet meer te verslaan was en dat men zich dus, zij het wellicht met tegenzin, schikken moest in een zekere mate van Duitse overheersing ?"

Nagenoeg het gehele eerste bezettingsjaar stond het hoogste Nederlandse bestuurscollege met overtuiging op de hiervoor geschetste standpunten (De Jong, 1972, blz.332). Dat wil echter niet zeggen, dat de secretarissen-generaal van het eerste uur het eens waren met de ideologie, die achter de komst van de Duitsers en hun handelwijzen school:

"Hoewel deze of gene van de secretarissen-generaal wel enige waardering koesterde voor bepaalde 'prestaties' die door het

Derde Rijk van '33 af verricht waren, zouden wij (De Jong en medewerkers) toch willen stellen, dat het college als zodanig van het nationaal-socialisme als ideologie allerminst gediend was" (De Jong, 1972, blz.308).

3.3.2 De werkwijze van het college.

De secretarissen-generaal kwamen als regel driemaal per week bijeen (later tweemaal). In totaal werden er in 1940 tweeenegentig vergaderingen gehouden; in de volgende jaren steeds minder. In 1940 werden de vergaderingen bijgewoond door de "regerings-commissarissen". Deze waren bij de definitieve formatie van de secretarissen-generaal op 18 mei 1940 op initiatief van één van de secretarissen aan het college toegevoegd (later op last van Seyss-Inquart "algemeen gemachtigde" te noemen). Zij werden aangesteld op departementen, waarvan men dacht dat de secretaris-generaal ervan niet kapabel genoeg zou zijn. Zo kwam de Quay bij Sociale Zaken, Louwe bij Landbouw en Visserij en Ringers als regerings-commissaris voor de wederopbouw bij Waterstaat (Ringers was tot 1935 directeur-generaal van Rijkswaterstaat geweest). Van iedere vergadering werden door de secretaris (hoofd-ambtenaar op het departement van Binnenlandse Zaken) beknopte notulen gemaakt (De Jong, 1972, blz.118 - 32 - 33).

Juridisch gesproken had het college geen kollektieve verantwoordelijkheid: de secretarissen-generaal waren individueel onder Winkelman geplaatst. Het college als zodanig deed in de eerste tijd dan ook geen uitspraken; wel konden de leden omtrent bepaalde beslissingen aan lagere bestuursorganen doen weten, dat zij die "in overleg met" ambtgenoten genomen hadden. (In de loop der tijd zouden ze toch overgaan tot de formulering "het college van secretarissen-generaal heeft besloten"). Er werd in het college nooit gestemd. Wel werd er, met name in de eerste maanden van de bezetting menigmaal lang over principiële punten beraadslaagd: dat leidde dan tot formuleringen als "er wordt besloten", "het algemene gevoel is" enz. Subjektief werd die kollektieve verantwoordelijkheid wel degelijk gevoeld (De Jong, 1972, blz.118).

3.3.3 De positie van de Secretarissen-Generaal ten opzichte van de Rijkscommissaris.

Toen Seyss-Inquart zijn functie aanvaardde, was hij zich van drie

dingen bewust: ten eerste dat tal van maatregelen genomen moesten worden, die Nederland pijnlijk zouden treffen; ten tweede, dat het onmogelijk was op de sleutelposten in het Nederlandse bestuursapparaat Duitsers te plaatsen: die waren niet beschikbaar en zulk een oplossing zou ook politiek niet te verantwoorden zijn, en ten derde, dat Nederland zich in die pijnlijke maatregelen gemakkelijker zou schikken indien de betreffende besluiten door Nederlanders ondertekend waren en niet door Duitsers. Daar kwam na korte tijd nog een vierde inzicht bij: dat het, wanneer de secretarissen-generaal kollektief hun ontslag indienden, onwaarschijnlijk was Nederlanders te vinden die het bestuur over zouden kunnen nemen. (in Mussert e.d. had Seyss-Inquart geen vertrouwen) (De Jong, 1972, blz.127-128).

De politieke positie van de secretarissen-generaal was dus niet zwak - zij was eerder sterk: Seyss-Inquart had hen in hoge mate nodig. Uit niets blijkt, aldus De Jong, dat de secretarissen-generaal zich daar voldoende van bewust zijn geweest. Juist door hun overtuiging in het begin, dat verzet nutteloos en zinloos was en dat men diende te streven naar het onverkort behoud van "rust en orde" in de maatschappij, viel hun beleid tot op zekere hoogte samen met dat van Seyss-Inquart, hetgeen Seyss-Inquart, gezien de bedoelingen van zijn beleid, zeer welkom was.

De secretarissen-generaal zagen het beleid van Seyss-Inquart veel meer als een louter reageren op hetgeen in bezet gebied gebeurde dan als de zorgvuldige verwezenlijking, stap na stap, van een tevoren vastgesteld program. Zij hadden er geen idee van, dat Seyss-Inquart hen hard nodig had (14). Deze onwetendheid werd echter wel in de hand gewerkt door de reeds eerder genoemde geslotenheid van Seyss-Inquart. Over die geslotenheid werd unaniem door allen, die in Nederland met hem in contact kwamen, geklaagd. Zelfs voor zijn Duitse medewerkers, met wie hij dagelijks contact had, vormde zijn politiek beleid (of wat zij daarvoor hielden) een ondoorzichtig geheel (De Jong, 1972, blz.53).

3.3.4 De Secretaris-Generaal van het Ministerie van
Binnenlandse Zaken Mr.dr. K.J. Frederiks.

De Jong (1972, blz.142-143) :

"Mr.dr. Karel Johannes Frederiks was in 1881 in Middelburg geboren, waar zijn vader rijksarchitect was. Na daar het gymnasium doorlopen te hebben studeerde hij rechten in Leiden. Op zes-en-twintigjarige leeftijd werd hij ambtenaar bij het departement van Landbouw, Nijverheid en Handel; veertig jaar was hij toen hij bij Binnenlandse Zaken kwam; op zijn vijftigste verjaardag ('31) ontving hij er met grote voldoening het koninklijk besluit, waarbij hij tot secretaris-generaal benoemd werd.

Van zijn vroegste jeugd af had Frederiks een grote verering gekoesterd voor Napoleon . (). Hij wijdde vele studies aan het Napoleontische tijdperk, richtte er een apart genootschap voor op, gaf twee delen spreuken van Napoleon uit, omgaf zich met busten en afbeeldingen van zijn grote held en nam zelfs diens hebbenlijkheid over om de rechterhand tussen de knopen van zijn vest te steken. Het ideaalbeeld, dat hem voor ogen stond was dat van de ware regent, de staatkundige krachtfiguur."

Tot aan 13 mei 1940 was een dergelijke rol voor hem niet weggelegd. Een hoofdamtenaar, ook een secretaris-generaal had in het vooroorlogse Nederland maar een beperkte macht. Maar op de dag dat minister van Boeyen naar Engeland vertrokken was, brak voor hem het grote uur aan. Ondanks het feit, dat de functie die hij vervulde in werkelijkheid een aan de Duitsers ondergeschikt hoofd van een Nederlands departement was, duidde hij als vanzelfsprekend het college van secretarissen-generaal als 'de regering" aan en zichzelf ook wel eens als "de minister". In dit verband kon hij ook tegen anderen zeggen: "Ik ben nu de koningin, de minister en de Staten-Generaal in één persoon verenigd", of "Het is allemaal beroerd onder de bezetting, maar zonder de Tweede Kamer en de ministers bevalt het mij wel".

In tegenstelling tot zijn ideaalbeeld was hij in werkelijkheid helemaal geen krachtfiguur. Veel gezag had hij niet. De Monchy, burgemeester van Den Haag, had hem bijvoorbeeld nooit anders gezien dan als een pias en ook in de kring van de commissarissen der koningin had menig een geen hoge dunk van zijn capaciteiten. Ook generaal Winkelman had er moeite mee: hij twijfelde aan Frederiks capaciteiten voor de moeilijke post op Binnenlandse Zaken. Hem had het verbaasd, dat Frederiks op 18 mei de commissarissen der koningin en de burgemeesters verzocht had, de Provinciale Staten

respektievelijk de gemeenteraden niet meer bijeen te roepen. Frederiks was bevreesd geweest dat het daar, als weerslag op bepaalde oorlogsgebeurtenissen zou kunnen komen tot "ontboezemingen die zeer gevaarlijk konden zijn". Winkelman liet Frederiks zijn rondschrijven intrekken en was toen al op zoek naar een vervanger voor hem. Daar zowel de heer Kan als de heer de Wilde weigerden, berustte Winkelman tenslotte in het aanblijven van Frederiks (De Jong, 1972, blz.32-33).

Over de wijze van optreden van Frederiks schrijft De Jong onder meer, dat Frederiks "zonder het ooit recht te beseffen" met de gebeurtenissen mee dreef. Aan het aanpassings-streven van het kollege der Secretarissen-Generaal deed hij van harte mee; men moest zich gehoorzaam gedragen en daarbij "zijn" leiding aanvaarden. Zo eiste hij in juli 1940 zelfs, dat de commissarissen der koningin geen woord in het publiek zouden spreken, dat niet tevoren, via hem, aan de Duitsers voorgelegd was. In latere jaren zou zijn beleid wel enigszins veranderen, en zou hij meer verzet bieden, met name tegen de NSB (Nationaal Socialistische Beweging) en tegen de op nationaal-socialistische beginselen gefundeerde organisaties. Tegen de hoofdlijnen van de Duitse politiek heeft hij zich nooit daadwerkelijk verzet, waardoor hij, althans in de ogen van Seyss-Inquart, tot aan het eind van de bezetting als Secretaris-Generaal aan kon blijven (15).



4. DE TOTSTANDKOMING VAN HET BASISBESLUIT.

Inleiding.

Zoals reeds in de algemene inleiding is vermeld, komt het materiaal, waaruit dit hoofdstuk opgebouwd is, uitsluitend uit het archief van het Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie te Amsterdam. De daar aanwezige gegevens zijn voor het grootste deel afkomstig uit de korrespondentie, die door de Duitsers onderling en door de Duitsers met de Nederlanders gevoerd is. Over de contacten tussen de Nederlanders onderling is veel minder aanwezig. Dit heeft tot gevolg gehad, dat in het verloop van een aantal gebeurtenissen onduidelijkheden zijn blijven bestaan. Om toch de algemene lijn der gebeurtenissen te kunnen blijven overzien, is bij de beschrijving van de gebeurtenissen in bovengenoemde gevallen een poging gedaan om tot een rekonstruktie van dat verloop te komen. Het kan zijn, dat die interpretatie niet overal juist is; wellicht dat het materiaal uit het archief van de RPD daar nog opheldering over zou kunnen verschaffen.

Over de vorm van het materiaal zelf nog het volgende. De gebruikte gegevens komen hoofdzakelijk uit een groot aantal brieven en notities van de Duitse betrokkene bij de totstandkoming, de heer Roloff. De brieven zijn zowel afschriften van brieven van Roloff zelf aan verschillende Duitse en Nederlandse instanties en personen, als door Roloff ontvangen brieven. De notities betreffen tussentijdse aantekeningen: "Vermerken", "Monatsberichten" of "Jahresberichten"; deze schreef Roloff om zijn superieuren van zijn bezigheden op de hoogte te stellen. Citaten uit deze notities zijn in de meeste gevallen vertaald weergegeven. Roloff schreef zelf nooit in het Nederlands en de Nederlandse betrokkenen schreven hem, zeker in het eerste jaar, ook altijd in het Duits. Naast deze korrespondentie van Roloff spelen ook de notulen van de vergaderingen van het college der Secretarissen-Generaal een belangrijke rol.

De bronvermeldingen zijn in dit hoofdstuk, met het oog op de leesbaarheid van de beschrijving van het gebeuren, bij de noten opgenomen.

4.1 De Duitse ideeën over de ruimtelijke planning in Nederland.

Reeds in de zomer van 1940 werd op het Generaalcommissariaat voor Bestuur en Justitie, onder leiding van Dr. F. Wimmer, een afdeling in het leven geroepen, die zich speciaal met de ruimtelijke planning in Nederland zou gaan bezighouden. Deze "Abteilung Planung" zal rond 8 augustus 1940 definitief opgericht zijn, daar op die dag het hoofd van de afdeling, dr. ing. H. Roloff, op grond van zijn indeling door de Reichsstelle für Raumordnung in Berlijn, in dienst trad bij het Rijkscommissariaat voor het bezette Nederlandse gebied in Den Haag (16). De konkrete werkzaamheden, die deze afdeling zou gaan verrichten stonden niet van te voren vast: in opdracht van de Reichsstelle für Raumordnung moest Roloff zelf tot een voorstel komen, hoe van Duitse zijde invloed uitgeoefend zou kunnen worden op de Nederlandse planning en hoe eventueel regelend opgetreden zou kunnen worden (17). Binnen een maand kwam Roloff inderdaad met de gewenste inlichtingen (18). Hoewel niet volledig te achterhalen is, wat Roloff toen precies geschreven heeft (de meeste bijlagen bij de brief zijn niet meer in het archief aanwezig) geeft de bijlage "Meldung von Planungsvorhaben des Ministerialreferates und der Abteilung Planung" (die Roloff op 4 september 1940 ook al aan de Reichscommissaris en de Generaalcommissaris gestuurd had) een duidelijk beeld van Roloffs ideeën.

Met dit "Denkschrift" beoogde Roloff, zoals hij in de brief schreef, niet zozeer het planningsprobleem in Nederland te schetsen, als wel op de noodzakelijkheid van "Planung an sich" te wijzen. In het algemeen geeft het aan, hoe Roloff zichzelf en zijn afdeling zag functioneren. Beide dacht hij een vèrgaande inmenging toe in het gehele Nederlandse planningsgebeuren. De "Abteilung Planung" zou de belangrijkste instantie moeten worden, die de Nederlandse planning zou behartigen. De plannings situatie in Nederland was, aldus Roloff, van dien aard dat het min of meer de plicht van de Duitsers zou zijn om de Nederlanders te helpen en te steunen bij de verbetering van die situatie.

Wat betreft het Nederlandse planningsapparaat sprak Roloff zich duidelijk uit voor een centralistische opbouw, zowel voor wat betreft de uitvoeringswerkzaamheden als voor de onderzoeksverrichtingen. Dit Nederlandse apparaat zou echter voortdurend

onder strenge controle staan van de Abteilung Planung: ieder initiatief van Nederlandse kant zou "gemeld" moeten worden aan de Abteilung en ook van stappen in latere stadia (bijvoorbeeld ingeval van uitvoeringsbeslissingen) zou melding gemaakt moeten worden. Als één van de belangrijkste werkzaamheden tenslotte, noemde Roloff het opstellen van een "general Raumordnungsplan der Niederlande" (zie voor de letterlijke tekst bijlage 4).

De Rijkscommissaris voelde niet veel voor een dergelijke opzet (19). Tijdens een gesprek, dat de Rijkscommissaris met Roloff op 8 oktober 1940 had, zou namelijk het volgende worden besloten:

"Er zou geen Planungsstelle in het kader van de Duitse overheid opgericht worden, maar er zou zo spoedig mogelijk een "Landesplanungs-zentralstelle" in Nederland moeten komen, die Nederlands zou zijn en die door Nederlanders geleid zou moeten worden. Roloff zou daarin als "Ministerialreferent" een plaats krijgen, waardoor hij deze Zentralstelle maatgevend zou kunnen beïnvloeden. Hij zou een kleine "Planungstaf" met slechts weinig Duitse krachten mogen onderhouden, die tot taak zouden krijgen het planningswerk in verband met vertrouwelijke belangen te behandelen."

Roloff kreeg als belangrijkste opdrachten tot voorstellen te komen over de Nederlandse leidende persoon en zijn benodigde stafleden bij elkaar te zoeken. In dit stadium vond de Rijkscommissaris de keuze van de leidende Nederlandse persoonlijkheid belangrijker dan de vraag of de Planungsstelle bij een Nederlands ministerie aangesloten zou moeten worden en welk ministerie daarvoor dan wel in aanmerking zou komen (20).

4.2 Eerste contacten tussen Duitsers en Nederlanders over een Nederlandse planningsdienst.

Roloff hield zich gedurende de maanden oktober en november 1940 vooral bezig met het reizen door de provincies "um die von den einzelnen niederländischen Planungsstellen geleisteten Planungsarbeiten zu besichtigen und die Leiter der Planungsstelle persönlich kennen zu lernen" (21). Een van de eerste Nederlanders die Roloff leerde kennen was Ir. H. van der Kaa, hoofdinspekteur van de Volksgezondheid, afdeling Volkshuisvesting (ressortterend onder het ministerie van Binnenlandse Zaken), en voormalig lid van de commissie Frederiks. Deze verschafte Roloff al in een zeer vroeg stadium van diens aanwezigheid in Nederland materiaal over de situatie in Nederland (22). Volgens H. van der Weijde (23) was een

dergelijke gang van zaken niet verwonderlijk. Naar zijn zeggen was Van der Kaa in die tijd nu eenmaal de hoogste Nederlandse funktio- naris op het gebied van de stedebouw en ruimtelijke planning. Al- hoewel zijn inspektie voor de volkshuisvesting zich veel meer bezig- hield met de technische kant van vooral de woningbouw, was Van der Kaa toch de aangewezen persoon voor Roloff om inlichtingen bij in te winnen.

Was het contact tussen Roloff en de Nederlanders in die eerste maanden nog alleen op informatie-winning gericht, vanaf november zou dat veranderen. Uit de notulen van de vergadering van het college der secretarissen-generaal van 30 oktober 1940 blijkt namelijk, dat de secretarissen-generaal inmiddels op de hoogte waren van de wens van de Rijkscommissaris om een Nederlandse planningsdienst op te richten en dat dr.ir. J.A.Ringers, de regeringscommissaris voor de wederopbouw, contact hierover op zou gaan nemen met Roloff. De letterlijke tekst van de notulen van 30 oktober 1940, punt 1.5, luidt als volgt:

"De Heer Ringers brengt nog het reeds eerder door hem vermelde Nationale Plan ter sprake (datum onbekend, S.M.). Naar aan- leiding hiervan merkt de Heer Frederiks op, dat dit reeds door Binnenlandse Zaken werd voorbereid (24). De Heer Frederiks stelt zich voor om zelf het voorzitterschap van een hiertoe te benoemen Commissie op zich te nemen. De Heer Ringers antwoordt, dat voor hem het grootste belang bij deze zaak hierin bestaat, dat zulks vlug en goed gebeurt. In verband hiermede merkt de Heer Trip nog op, dat een welslagen van dergelijke besprekingen ook in grote mate van de persoon van de voorzitter afhankelijk zijn. De Heren Frederiks en Ringers zullen hieromtrent nog overleg plegen."

Het is niet duidelijk, door wie Ringers op de hoogte was gesteld. Het leek de Heer C.A. van Gorcum (25) het meest aannemelijk, dat een aantal geïnteresseerden (leden van het NIVS) in het nationaal plan ter ore was gekomen, dat de Duitsers het plan hadden om een planningsdienst in te stellen en dat deze geïnteresseerden hun ongerustheid hierover aan de Heer Ringers kenbaar hadden gemaakt.

Hierbij noemde Van Gorcum: de Heer Idenburg (direkteur-generaal van de Statistiek), de Heer Scheffer (hoofd van de afdeling Stads- ontwikkeling te Amsterdam) en de Heer De Jonge van Ellemeet (voorzitter van het NIVS). Een andere mogelijkheid kan zijn ge- weest, dat vanuit het Rijkscommissariaat het bericht naar de rege- ringscommissaris Ringers overgebracht is.

In ieder geval had Ringers naar aanleiding van de vergadering van 30 november 1940 besprekingen met Roloff. Over die eerste gesprekken (waarschijnlijk op 30 en 31 oktober gehouden) is in Roloffs archieven niets terug te vinden, hetgeen verwonderlijk is, daar Roloff zeer nauwgezet al zijn werkzaamheden tot aan het eind van zijn functiebekleding (november 1943) op schrift stelde. Dat de gesprekken wel plaats hebben gevonden, bewijzen de notulen van de vergadering van het college der secretarissen-generaal van 1 november 1940, waarin Ringers er verslag van doet:

"Ringers brengt verslag uit over besprekingen, die hij met Roloff heeft gevoerd betreffende het nationale plan. Ringers heeft Roloff medegedeeld, dat van Nederlandse zijde dit reeds in een vergevorderd stadium van voorbereiding is (26). Bij de hieruit vooruitspruitende gedachtenwisseling heeft Ringers nog geadviseerd om hierover niet zelf een nota te gaan schrijven, doch eerst kennis te nemen van een nota, die door Ringers in overleg met het Departement van de heer Frederiks zal worden opgesteld. De heer Ringers legt er in verband hiermede de nadruk op, dat dezerzijds snel zal moeten worden gewerkt. Frederiks merkt op, dat er reeds een desbetreffende verordening in voorbereiding is. Naar aanleiding van enige opmerkingen van Trip en Ringers wordt nog nader overeengekomen, dat deze verordening voorlopig slechts de organisatie zal betreffen. Ringers zal in den loop van de volgende week hierover nog nadere besprekingen voeren, ook met de Duitse instanties."

4.3 Eerste aanzetten tot een verordening, waarin de oprichting van een Nederlandse planningsdienst geregeld wordt.

De situatie, die zich in de tijd na deze besprekingen voordoet, is moeilijk te rekonstrueren. Volgens de aanwezige gegevens moet de gang van zaken ongeveer als volgt geweest zijn. Zowel Roloff als de Secretarissen-Generaal in de persoon van Frederiks werkten, onafhankelijk van elkaar, aan een ontwerp-verordening. Roloff had zich daarvoor tot ir. H. van der Kaa gewend, die hem inderdaad op 5 november 1940 een voorstel deed toekomen (27). De belangrijkste delen hieruit zijn:

"Er moet natuurlijk gestreefd worden naar een totstandkoming van een nieuwe regeling in verband met de planning in het kader van de woningwet."

"Coördinatie van de streekplannen zal volgens mij het beste te bereiken zijn in aansluiting op de voorstellen van de Commissie Frederiks. Deze bepalingen kunnen bijna zonder meer in de huidige wet ingevoegd worden."

"De te verwijderen moeilijkheden zijn van financiële en technische aard. De eerste komt uit de omstandigheden voort,

dat een regeling ter verdeling van de vervaardigingskosten van de plannen ontbreekt; de tweede vindt zijn oorzaak in het feit, dat niet genoeg bevoegdheden vastgelegd zijn, waardoor het doorbreken van planningsdoelen door afwijkend bodemgebruik te verhinderen is."

"Tenslotte zijn mijns inziens uitvoeringsbeschikkingen vereist, namelijk ten aanzien van de instelling van nieuwe organen, hun mandaten en bevoegdheden en hun werkterrein."

"De organisatie zou men zich als volgt kunnen voorstellen:

A. Een Vaste Commissie onderzoekt alles wat in het belang is van de nationale en regionale ruimtelijke planning en schat dit op haar waarde. De commissie krijgt tot taak:

1. de verzameling, ordening, het onderzoek en het tot eenheid brengen van al het feitenmateriaal, dat voor de planning van algemeen belang is;
2. de coördinatie van de streekplanning door het opstellen van richtlijnen;
3. het beoordelen van ter goedkeuring ingeleverde streekplannen en van de planning in zijn geheel;
4. de voorbereiding van het nationaal plan, dat ter behartiging van nationale belangen algemene lijnen zal aangeven met betrekking tot de bestemming van de bodem.

De commissie kan gevormd worden uit een klein aantal "algemene" leden, die de ministeries vertegenwoordigen, waartoe het werkgebied van de verschillende belangen behoren, en uit een groter aantal "bijzondere" leden, die te beschouwen zijn als vertegenwoordigers van bepaalde belangen.

Opdat de vaste commissie zich op dit gebied volledig op de hoogte kan stellen, zal aan alle vertegenwoordigde overheidsorganen en diensten, behalve het ministerie van defensie, de verplichting opgelegd worden de vereiste inlichtingen mee te delen en feitenmateriaal ter beschikking te stellen.

B. Een Bureau onder leiding van een directeur, die tegelijk secretaris van de vaste commissie is, bereidt de werkzaamheden van deze commissie voor en voert diens opdrachten uit.

C. Een Bijstandscommissie, die uit de onder A genoemde "algemene" leden bestaat en aangevuld wordt met enige deskundigen op het gebied van planning, verlicht verder het werk van de vaste commissie.

In het belang van een snel en zeker functioneren zal de betrekking tussen de vaste commissie, de directeur van het bureau en de bijstandscommissie nog nader geregeld moeten worden."

Uit de slotzin van de brief blijkt, dat Van der Kaa gaarne bereid was om de verordening te ontwerpen:

".... und machte mich erbötig wenn erwünscht, die erforderlichen Verordnung zu entwerfen". (28)

Zoals reeds vermeld, was intussen ook het ministerie van Binnenlandse

Zaken onder leiding van Frederiks bezig met het bewerken van het voorstel van de commissie Frederiks tot een concept-verordening (29). Roloff moet dit geweten hebben (besprekingen Ringers met Roloff, 31 oktober 1940), maar zal het met die gang van zaken waarschijnlijk niet eens zijn geweest. Hij uitte zijn ongerief hierover aan Van der Kaa, die dat doorgaf aan Frederiks. Frederiks wist niet, dat Roloff Van der Kaa benaderd had en was daar zeer ontstemd over. Dit alles volgens een brief, die Frederiks aan Wimmer op 16 november 1940 schreef, en waarin hij zijn gramschap hierover naar voren bracht en ter beoordeling aan de generaal-commissaris voorlegde:

"Nun wird jedoch die Lösung und Regelung dieser Probleme durchkreuzt. Herr Roloff hat sich wegen eines nationalen Planes an den Hauptinspektor für das Wohnungswesen, Herrn Ing. H. van der Kaa, gewandt. Dieser hat mir darüber Bericht erstattet. Um den Wünschen der deutschen Behörden in dieser Angelegenheit weitmöglichst entgegenzukommen, habe ich dann die Erledigung der Entwürfe beschleunigt. Nun erfuhr ich jedoch gestern von Herrn van der Kaa, dass Herr Roloff sich hierdurch unangenehm berührt fühlte, weil er mit der ganzen Regelung dieser Materie beauftragt wäre.

Mir war davon nichts bekannt; ich muss jedoch gestehen, dass die Behandlung dieser Angelegenheit, in materieller sowie in formeller Hinsicht, nicht in der richtigen Form stattgefunden hat. In materieller Hinsicht nicht, weil eine Regelung von niederländischer Seite fertig ist und die deutschen Behörden stets den Standpunkt vertreten haben dass die Niederlande von Niederländern in niederländischer Weise zu verwalten sind. Selbstverständlich können dabei alle deutschen Wünsche und Hinweise berücksichtigt werden, und es ist Ihnen bekannt, wie ich diesen immer zugänglich bin.

In formeller Hinsicht scheint mir die Angelegenheit nicht richtig behandelt, weil sie ganz ohne mein Mitwissen stattgefunden hat. Es ist ja tatsächlich nicht richtig, dass Herr Roloff sich ohne Mitwissen des Hauptes des betreffenden Ministeriums mit einem untergeordneten Beamten ins Einvernehmen setzt, in der Absicht, dass die ganze Materie der Behandlung durch das Ministerium entzogen wird.

Ich hätte in einem solchen Fall erwarten dürfen, dass mir dies nicht seitens eines mir untergeordneten Beamten hätte mitgeteilt werden müssen. Ich bin davon überzeugt, dass Sie in dieser Angelegenheit meiner Ansicht beitreten können."

Verder drong Frederiks er in de brief op aan, dat de "materie der planning" ook verder aan het ministerie van Binnenlandse Zaken overgelaten zou worden en sprak hij de verwachting uit, dat er met betrekking tot de onenigheid gezamenlijk een oplossing gevonden zou worden. Uiteindelijk bleek het geschilpunt tussen Frederiks en Roloff van geen enkele betekenis. In een brief van Roloff aan Frederiks van 4 december 1940 schreef Roloff erover:

"daar het, in Uw brief van 16 november 1940 op een misverstand berustende, geuite bezwaar, in de mondelinge bespreking met ondergetekende weerlegd en teruggenomen is, is een schriftelijke beantwoording overbodig."

Wat dat misverstand precies geweest is, is niet bekend.

De werkzaamheden van Frederiks aan de voorstellen van de commissie Frederiks resulteerden in drie concept-verordeningen, die qua inhoud weinig verschilden van de oorspronkelijke voorstellen. Ze luiden als volgt:

I. Verordening over de regeling der bestemming van gronden in het belang van een doelmatige ontwikkeling van een streek of ter behartiging van nationale belangen, waarin gesteld werd dat:

1. er voorschriften over het opstellen van streekplannen en een nationaal plan uitgevaardigd zouden worden, en
2. dat de, ter doorvoering van vereiste bepalingen, die strafbedreigingen zouden moeten bevatten, door de ~~Secretaris~~ Secretaris-Generaal van een aantal departementen vastgesteld zouden worden en in de Nederlandse staatscourant zouden worden bekendgemaakt.

II. Verordening op grond van punt 1+2 van de vorige, met betrekking tot het nationale plan. Hierin werden vrijwel letterlijk de artikelen 69 tot en met 73, betrekking hebbend op het Nationaal Plan, uit het voorstel ter herziening van de woningwet vermeld. Slechts ten aanzien van de verantwoordelijkheden werden enkele wijzigingen aangebracht. (In plaats van "Wij, Wilhelmina" werd hier gesproken over "de Secretaris-Generaal van het ministerie van Binnenlandsche Zaken".)

III. Verordening op grond van punt 1+2 van de eerste verordening met betrekking tot streekplannen. Naast enkele wijzigingen en aanvullingen in hetzelfde vlak als de wijziging met betrekking tot de tweede verordening, werden in deze derde verordening de paragrafen 46 tot en met 61 van het voorstel tot herziening van de woningwet vermeld. Alleen par.58 werd weggelaten (30) (reden onbekend).

Deze verordeningen stuurde Frederiks als bijlagen bij de brief van 16 november 1940 in het Duits aan Wimmer en Roloff. Het zou tot 20 maart 1941 duren, voordat de eerste verbeterde versies van de verordeningen uitgegeven zouden worden.

4.4 Besprekingen tussen Frederiks en Roloff; op zoek naar een geschikte leider voor de dienst.

In de tijd tussen 16 november en 20 maart voerden Frederiks en Roloff regelmatig besprekingen met elkaar, zowel over de oprichting

van een centrale planningsdienst en de daarvoor vereiste verordeningen, als over de persoon, die de leidende funktie in die dienst zou gaan vervullen.

Volgens de aanwezige dossiers zou op 22 november 1940 de eerste bespreking hebben plaatsgevonden; hierbij werd een schema opgesteld over de opbouw van de planning in Nederland. (Helaas is dat schema niet aanwezig.) (31) Waarschijnlijk is tijdens dit gesprek ook definitief vastgesteld, dat er een speciale "Dienststelle für National Planung" ingesteld zou worden, daar er in de bespreking van 29 november 1940 reeds over eventuele leidinggevende personen met betrekking tot die "Dienststelle" gesproken werd (32).

Frederiks noemde als belangrijkste kandidaat Ir. H. van der Kaa, hoofdinspekteur van de volkshuisvesting en, aldus Frederiks "de man die het best met deze leiding belast kan worden" :

"Als hoofd van de districtsinspecteurs, die immers bij de totstandkoming van uitbreidingsplannen en streekplannen een belangrijke rol spelen, vertegenwoordigt de persoon van ir. Van der Kaa die deskundigheid, die alleen aanwezig kan zijn na een jarenlange praktische ervaring."

Als tweede en derde kandidaat bracht Frederiks naar voren Jhr. Ing. J. de Ranitz (inspekteur voor de Volkshuisvesting in Zeeland) en Ing. P.K. van Meurs (architect, die zich ook veel met planningswerkzaamheden had beziggehouden). Het is niet duidelijk geworden, waarom het voorstel om Van der Kaa als leider aan te stellen, geen doorgang heeft gevonden. Na een bespreking tussen Frederiks en Roloff op 25 januari 1941 schreef Roloff hierover:

"Daar de oorspronkelijk door Frederiks voorgestelde Heer Van der Kaa nu ook door Frederiks zelf niet als de ideale man gezien wordt, ..." (33)

De reden, waarom Roloff Van der Kaa niet wilde, komt niet uit de gegevens naar voren. Wel geeft Roloff in ditzelfde Vermerk een verklaring voor het feit, dat de heer Ringers door Frederiks en hem als kandidaat werd afgewezen:

"Frederiks is, net als ik, van mening dat de heer Ringers als leider van de Nederlandse planning niet meer in aanmerking kan komen, nadat hij naast zijn werkzaamheden met betrekking tot de wederopbouw nu ook nog de "General-gevollmächtigte für die Bauwirtschaft" is geworden." (34)

Over de twee andere kandidaten, De Ranitz en Van Meurs, werd op

die 25ste januari helemaal niet meer gesproken. Volgens Roloff in hetzelfde Vermerk, zou Frederiks nu het hoofd van de provinciale planning in Limburg, de heer J.H. Froger, als leider van de Dienststelle proberen aan te trekken. Nog steeds in ditzelfde gesprek werden ook beslissingen genomen over de organisatie van de dienst en de functie van een "president". Blijkens de notulen van de vergadering van het college der secretarissen-generaal van 2 april 1941 beoogden de Duitsers in verband met de organisatie aanvankelijk een apart departement op te richten voor de planningsaangelegenheden. Deze notulen geven niet aan, waarom dit geen doorgang heeft gevonden; alleen het feit wordt vermeld, dat de desbetreffende dienst onder het departement van Binnenlandse Zaken zou blijven resulteren in de zin van "personele unie", hetgeen inhield dat de secretaris-generaal van dat departement tevens de algehele leiding over "das Amt für National Planung" zou gaan voeren (35).

Tenslotte werd nog besloten, dat de leider van de Dienststelle samen met de heer Van der Drift (hoofd van de afdeling Volkshuisvesting op het departement van Binnenlandse Zaken en voorgesteld als voorzitter van de te vormen Commissie in de Planungs-Zentralstelle (later Vaste Commissie geheten)) het benodigde wetsontwerp zouden maken. Over de inhoudelijke werkzaamheden van de dienst werd gesteld, dat de planning in Nederland zich met het volgende bezig zou gaan houden:

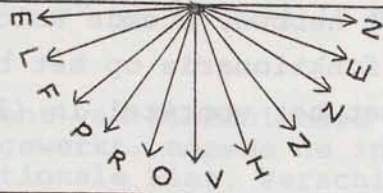
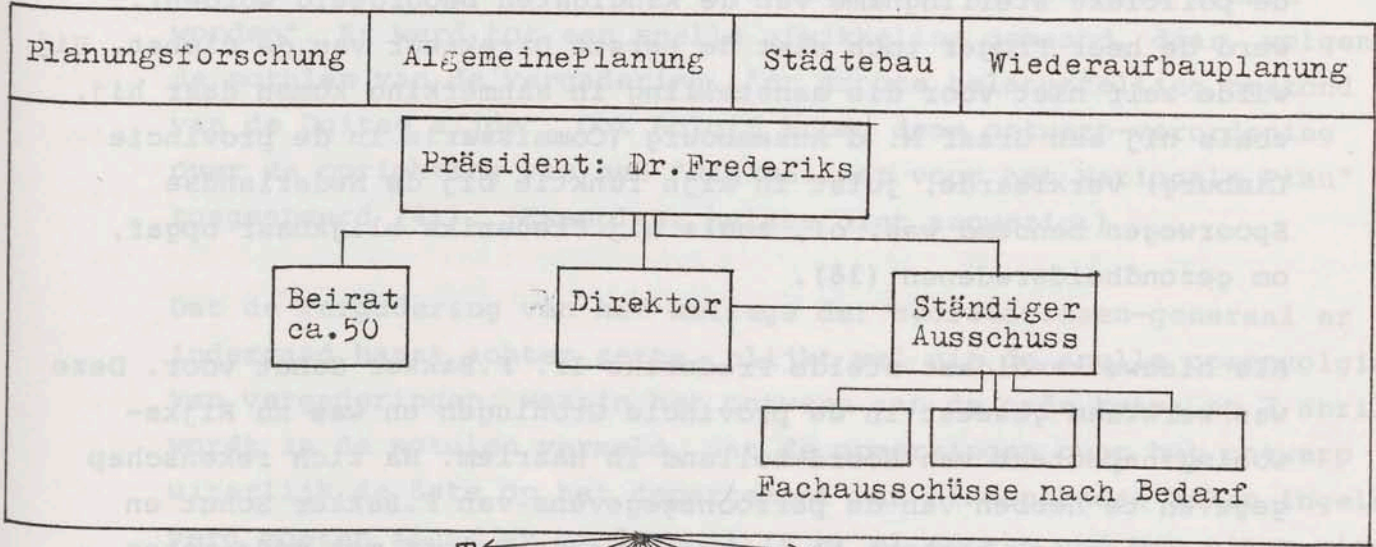
- het planningsonderzoek;
- de algemene planning;
- de stedenbouw;
- de streekplanning;
- de wederopbouwplanning (37).

Met betrekking tot de opbouw van de plannings-organisatie stuurde Roloff op 30 januari 1941 het volgende schema aan Frederiks (waarschijnlijk een samenvatting van hetgeen op die 25ste januari besproken was) :

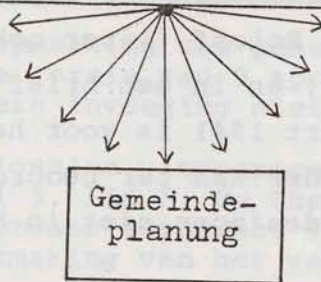
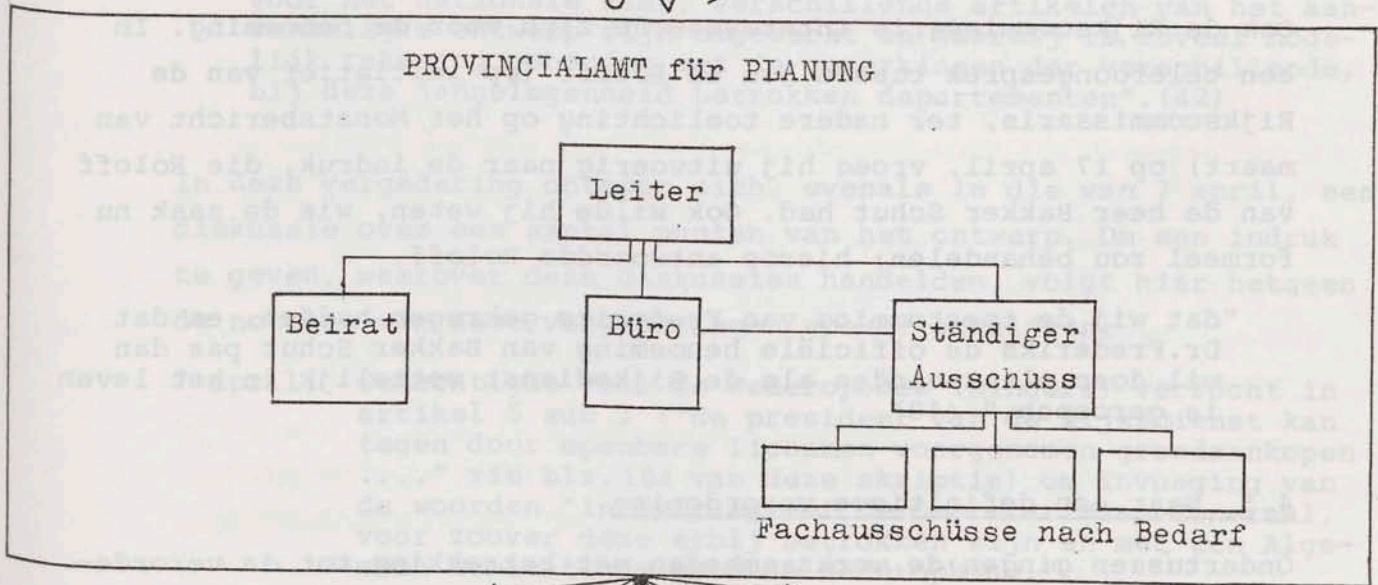
zie volgende pagina

Schema: de planningsorganisatie in Nederland.

AMT für NATIONALPLANUNG



PROVINCIALAMT für PLANUNG



Ondanks een uitstekende uitslag van de "persoonsvraag" (zoals in hoofdstuk 3 is beschreven moest op last van de Rijkscommissaris van iedere nieuw te benoemen ambtelijke funktionaris de persoon en de politieke stellingname van de kandidaten beoordeeld worden), werd de heer Froger toch niet de eerste Direkteur van de dienst. Hij wilde zelf niet voor die aanstelling in aanmerking komen daar hij, zoals hij aan Graaf M. d'Ansembourg (Commissaris in de provincie Limburg) verklaarde, juist in zijn functie bij de Nederlandse Spoorwegen benoemd was, of, zoals hij Frederiks blijkbaar opgaf, om gezondheidsredenen (38).

Als nieuwe kandidaat stelde Frederiks Ir. F. Bakker Schut voor. Deze was werkzaam geweest in de provincie Groningen en was nu Rijks-woninginspecteur van Noord-Holland in Haarlem. Na zich rekenschap gegeven te hebben van de persoonsgegevens van F. Bakker Schut en hem persoonlijk bezocht te hebben, stemde Roloff met mede-weten van E. Althaus (een hoge funktionaris op het bureau van Wimmer - de Jong, 1974, blz.456) met het voorstel in (39).

Ook de Rijkscommissaris interesseerde zich voor de benoeming. In een telefoongesprek tussen hem en Roloff (op initiatief van de Rijkscommissaris, ter nadere toelichting op het Monatsbericht van maart) op 17 april, vroeg hij uitvoerig naar de indruk, die Roloff van de heer Bakker Schut had. Ook wilde hij weten, wie de zaak nu formeel zou behandelen; hierop antwoordde Roloff

"dat wij de toestemming van Frederiks gekregen hadden, en dat Dr. Frederiks de officiële benoeming van Bakker Schut pas dan wil doen plaatsvinden als de Rijksdienst wettelijk in het leven is geroepen." (40)

4.5 Naar een definitieve verordening.

Ondertussen gingen de werkzaamheden met betrekking tot de verordeningen door. Van der Kaa en Roloff (later ook Bakker Schut) onderhielden hier contacten over, en in een brief van Van der Kaa aan Roloff, gedateerd op 20 maart 1941 is voor het eerst weer sprake van verordeningen, die Van der Kaa ter beoordeling aan Roloff gaf. Helaas zijn deze vier verordeningen niet in het archief aanwezig.

Op de vergadering van het kollege der secretarissen-generaal van 2 april 1941 (de eerste vergadering waar deze aangelegenheid na

1 november 1940 weer aan de orde kwam), werd vermeld, dat de secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken op 4 april 1941 een ontwerpgrondwet hoopte te kunnen rondzenden, zodat er "vóór Pasen tussen de betrokken departementen overeenstemming bereikt zou kunnen worden". Er werd tot een snelle afwikkeling gemaand, daar, volgens de notulen van de vergadering, "er groote belangstelling bestond van de Duitse zijde". Ook Roloff kreeg deze ontwerp-verordening over de oprichting van een "Rijksdienst voor het Nationale Plan" toegestuurd (41). (Exemplaar helaas niet aanwezig.)

Dat de vergadering van het kollege der secretarissen-generaal er inderdaad haast achter zette, blijkt wel uit de snelle opeenvolging van vergaderingen, waarin het ontwerp aan de orde kwam: op 7 april wordt in de notulen vermeld, dat de opmerkingen over het ontwerp uiterlijk de 8ste op het departement van Binnenlandse Zaken ingeleverd moeten zijn, en op 9 april is er al sprake van een nieuw uitgewerkt besluit:

"Het department van Binnenlandse Zaken heeft een nieuw besluit uitgewerkt, nopens de instelling van een Rijksdienst voor het Nationale Plan. Verschillende artikelen van het aanvankelijke ontwerp zijn omgewerkt en daarbij is zoveel mogelijk rekening gehouden met de opmerkingen der verschillende, bij deze aangelegenheid betrokken departementen". (42)

In deze vergadering ontspoon zich, evenals in die van 7 april, een discussie over een aantal punten van het ontwerp. Om een indruk te geven, waarover deze discussies handelden, volgt hier hetgeen de notulen van deze vergaderingen erover schrijven:

7 april: Gemachtigde voor de Wederopbouw (Ringers) verzocht in artikel 5 sub 3 ("de president van de Rijksdienst kan tegen door openbare lichamen voorgenomen grondaankopen" zie blz. 104 van deze skriptie) om invoeging van de woorden "in overleg met de Secretarissen-Generaal, voor zoover deze erbij betrokken zijn en met een Algemeen Gemachtigde voor de Wederopbouw."

(Deze opmerking zou genegeerd worden. Zowel in de verbeterde versie van 9 april als in de definitieve versie komt deze invoeging niet voor.)

9 april: Een enigszins uitvoerige discussie ontspint zich over artikel 5, lid 5. De Thesauriër-generaal heeft aanvankelijk bezwaar tegen het verbod van aankoop. Hij acht gebruikmaking van het vernietigingsrecht voldoende.

Na een nadere toelichting van den Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken legt hij zich echter bij de bestaande tekst van artikel 5, lid 5, neer. Tussen

genoemde functionarissen ontpint zich ook een discussie over artikel 6, lid 3. De Thesauriër-Generaal pleit ervoor, dat de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken aan de hierin bedoelde openbare lichamen geen verplichtingen kan opleggen, die direkt of indirekt kosten voor 's Rijks' schatkist met zich kunnen medebrengen, tenzij met instemming van het Departement van Financiën. De Secretaris-Generaal heeft principiële bezwaren om artikel 6 lid 3 in die zin te wijzigen, doch doet den Thesauriër-Generaal de formele toezegging, dat inderdaad geen oplegging zal geschieden van verplichtingen, die direkt of indirekt kosten voor het Rijk medebrengen, zonder instemming van het Departement van Financiën. De Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken zegt tevens toe tot den Thesauriër-Generaal een brief in dien zin te zullen richten.

In een brief van Van der Kaa aan Roloff van 15 april 1941 met daarin nieuwe concepten, schrijft Van der Kaa nog over het voorgaande:

"Tijdens de discussie met de Secretarissen-Generaal werden nog verschillende bezwaren geopperd, die echter afgezien van kleine, juridische veranderingen en veranderingen in artikel 4, verder de strekking van het geheel niet aangestast hebben. Wat betreft artikel 4 is een verandering, dat niet de president zelf maar de Secretaris-Generaal van het departement van Opvoeding, Wetenschap en Cultuur de universiteiten en hogescholen aanwijst; wel blijft de President het programma voor het onderzoek opstellen."

Roloffs aandeel in dit laatste stadium was vrijwel nihil. In het verslag van het telefoongesprek, dat hij met de Rijkscommissaris voerde (17 april 1941) was nog éénmaal sprake van een bespreking over de tekst, te houden op die 17de april. Zeer waarschijnlijk werden in die bespreking alleen nog veranderingen in de Duitse tekst aangebracht, die slechts betrekking hadden op betere Duitse zinsbouw en woordkeus.

In de vergadering van het kollege van secretarissen-generaal van 21 april 1941 "verklaarden de desbetreffende secretarissen-generaal zich accoord met de jongstentekst van het besluit inzake het Nationale Plan" (43). Van Duitse zijde zou Generaal-commissaris Wimmer zijn toestemming nog moeten geven. Vandaar dat de definitieve tekst op 23 april aan Wimmer gestuurd werd. Deze bracht het in omloop bij het commissariaat (44). Van de Duitsers kwamen nog van verschillende kanten reakties op de voorgestelde verordening. Ing. Münster (Bevollmächtigte für das Wohnung- und Siedlungswesen) was, zoals hij in zijn brief van 29 april 1941 aan Generaal-commissaris Fischböck schreef, bevreesd voor een overlapping van

de "Nationalplanung" en de "Siedlungsplanung". Verder was hij het er niet mee eens, dat er nu reeds een definitieve regeling met betrekking tot de streekplanning werd getroffen:

"Auch im Deutschen Reich wird sie wohl erst nach dem Kriege erfolgen, bis man an die Erfüllung der durch den Führer-erlass dem sozialen Wohnungsbau gestellten Aufgaben geht."

Roloff kon in een uitvoerig gesprek hierover Münsters vrees wegnemen.⁽⁴⁵⁾ Oberkriegsgerichtsrat der Luftwaffe Dr. Gaykow vroeg zich eveneens af, of dit moment wel het juiste was om met een nationaal plan te beginnen, maar om heel andere redenen:

"Daar het vereist zal zijn ter uitvoering van de Nationale planning Hollandse beambten en "Angestellte" voor opmetingen en andere doeleinden door het land rond te laten reizen, zal U bij het doen van Uw taak ongetwijfeld militaire terreinen moeten betreden. Of daarom op dit ogenblik de bedoelde nationale planning doelmatig is, lijkt me te betwijfelen." (46)

Via een telefoongesprek op 8 mei tussen Roloff en Gaykow kon ook deze laatste zover gebracht worden, dat hij geen bezwaar had tegen de oprichting van een Rijksdienst voor het Nationale Plan:

"Met betrekking op ons, vandaag gehouden telefoongesprek bevestig ik hierbij, dat er van Uw kant geen bezwaar is tegen de oprichting van een Rijksdienst voor het Nationale Plan. Het gaat hier om de oprichting van een Nederlandse "obersten Staatsbehörde", die de "grossräumige, zivile Gesamtplanung" voor Nederland overneemt, zoals de civiele taak, die in het Duitse rijk de Reichsstelle für Raumordnung met "den ihr nachgeordneten planungsbehörde" naast haar overige taken uitvoert. De "Planungen" die geheim gehouden moeten worden, worden in een speciale "Planungsabteilung" van het Rijkscommissariaat op het bureau van de Generaalcommissaris van Bestuur en Justitie verwerkt." (47)

Blijkbaar hadden de Generaalcommissarissen verder geen bezwaar, want op 17 mei 1941 werd in het verordeningenblad voor het bezette Nederlandse gebied (stuk 21, no.91) het Besluit van de Secretarissen-Generaal van de Departementen van Binnenlandse Zaken, van Financiën, van Opvoeding, Wetenschap en Cultuurbescherming, van Waterstaat, van Handel, Nijverheid en Scheepvaart en van Landbouw en Visserij betreffende de instelling van een Rijksdienst voor het Nationale Plan, gedateerd op 15 mei 1941, gepubliceerd (zie bijlage 5).

Samenvatting.

8-10-'40 Rijkscommissaris Seyss-Inquart besluit, dat er een

Nederlandse Landesplanungszentralstelle opgericht zal worden, die onder Nederlandse leiding zal komen te staan. Roloff wordt "Ministerial-referent" en zal de Zentralstelle maatgevend moeten beïnvloeden.

- 30-10-'40 Het college der Secretarissen-Generaal is op de hoogte van het besluit van de Rijkscommissaris.
- 31-10-'40 Ringers voert besprekingen met Roloff.
- 5-11-'40 Van der Kaa doet, op verzoek van Roloff, voorstellen over een eventuele verordening.
- 16-11-'40 Frederiks stuurt een bewerking van het voorstel van de Commissie Frederiks van 26 april 1940 aan Wimmer en Roloff. Zowel van de kant van Frederiks als van Roloff bezwaar tegen de gevolgde procedure.
- 22-11-'40 Bespreking tussen Frederiks en Roloff:
- schema over de opbouw van de planning;
- er komt een "Dienststelle für National Planung".
- 29-11-'40 Bespreking tussen Frederiks en Roloff:
- kandidaten voor de leidinggevende functie van de dienst: H. van der Kaa, J. de Ranitz en P.K. van Meurs.
- 25- 1-'41 Bespreking tussen Frederiks en Roloff:
- kandidaat voor de leidinggevende functie: J.H.Froger;
- er komt geen apart departement;
- Frederiks wordt president van de dienst; personele unie;
- Van der Drift en de leider van de dienst zullen de verordeningen opstellen;
- de planning gaat zich bezighouden met:
 . planningsonderzoek
 . algemene planning
 . stedenbouw
 . streekplanning en wederopbouwplanning.
- 30- 1-'41 Schema over de opbouw van de Nederlandse planningsinstanties.
- 22- 2-'41 Kandidaat voor de leidinggevende functie: F.Bakker Schut.
- 20- 3-'41 Van der Kaa stuurt Roloff vier conceptverordeningen.
- 4- 4-'41 Van der Drift stuurt Roloff in naam van Bakker Schut een ontwerp-verordening over de instelling van de Rijksdienst voor het Nationale Plan.
- 7- 4-'41 Diskussie over de verordening in de vergadering van het college der Secretarissen-Generaal.
- 9- 4-'41 Diskussie over de verordening in de vergadering van het college der Secretarissen-Generaal.
- 15- 4-'41 Van der Kaa stuurt Roloff herziene concepten.

- 17- 4-'41 Telefoongesprek tussen de Rijkscommissaris en Roloff: Frederiks heeft toestemming gegeven dat formele zaken rond benoemingen door Roloff gedaan mogen worden. Officiële benoemingen zullen pas geschieden als de Rijksdienst wettelijk bepaald is.
- 21- 4-'41 De Secretarissen-Generaal verklaren zich akkoord met de verordening.
- 23- 4-'41 Definitieve tekst naar Wimmer.
- 29- 4-'41 Roloff weet bezwaren van twee Duitse betrokkenen te ontzenuwen.
6- 5-'41
- 15- 5-'41 Besluit betreffende de instelling van een Rijksdienst voor het Nationale Plan.
- 17- 5-'41 Besluit gepubliceerd in het verordeningenblad voor het bezette Nederlandse gebied, stuk 21, no.91.

1870

1871

1872

1873

1874

1875

1876

1877

1878

1879

1880

1881

1882

1883

1884

1885

1886

1887

1888

1889

1890

1891

1892

1893

1894

5. KONKLUSIES TEN AANZIEN VAN VORM EN INHOUD VAN HET BASISBESLUIT.

Inleiding.

Nu de gegevens over de totstandkoming van het basisbesluit bekend zijn en het kader aanwezig is, waarin deze gegevens geplaatst kunnen worden, is het mogelijk konklusies te trekken ten aanzien van het feit, dat het basisbesluit geworden is zoals het op 15 mei 1941 afgekondigd werd. Het trekken van die konklusies is via een aantal stappen in zijn werk gegaan. Ten eerste is er een nadere analyse gemaakt van het basisbesluit, waardoor het besluit in een aantal kenmerken onderverdeeld kon worden. Ten tweede is aan de hand van de gegevens over de Nederlandse en Duitse planningsontwikkelingen nagegaan in hoeverre de verschillende kenmerken als "Nederlands", "niet-Nederlands" dan wel "Duits" gekarakteriseerd moeten worden. Hierbij speelt hetgeen zich tijdens de totstandkoming heeft voorgedaan dus nog geen rol.

Ten derde is, met name voor de Duitse kenmerken (de reden tot het invoeren van de Nederlandse kenmerken is eenvoudig af te leiden uit de Nederlandse ontwikkelingen van voor mei 1940) gekeken in hoeverre het invoeren van deze kenmerken te verklaren is uit de gegevens over de situatie in Nederland zoals geschetst in hoofdstuk 4. Tevens is in deze fase nagegaan hoe de invoering van de kenmerken in zijn werk is gegaan.

Ten vierde, tenslotte, konden aan de hand van de konklusies van de voorgaande fase konklusies ten aanzien van het beschouwde feit getrokken worden. In het nu volgende hoofdstuk wordt de uitwerking van deze stappen beschreven. Hoofdstuk 5.1 geeft de analyse van het basisbesluit; 5.2 het karakter van de kenmerken van het besluit; 5.3 de konklusies per kenmerk en 5.4 de algemene konklusies.

5.1 De kenmerken van het basisbesluit.

1. Het instellen van een Rijksdienst voor het Nationale Plan.
2. Het nationaal- en het streekplan worden buiten de woningwet geregeld (Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening gescheiden).
3. Het doel dat beoogd wordt met de instelling van de dienst:
 - de ruimtelijke ordening der nationale belangen;
 - het toezicht houden op de ruimtelijke ordening van de streekbelangen en de gemeentelijke belangen;
 - het onderzoek, dat als basis voor die ordening moet dienen.

4. De plaats van de dienst in het overheidsbestel. De dienst ressorteert onder de Secretaris-Generaal van het departement van Binnenlandse Zaken. Deze
 - stelt de bevoegdheden op van de leden van de dienst,
 - stelt het nationale plan vast, gehoord de Raad van State, afdeling voor de geschillen van bestuur,
 - geeft algemene voorschriften voor de voorbereiding, vaststelling en wijziging van een nationaal plan, van streekplannen en voor de rechtsgevolgen daarvan;
 - beslist over zaken, die in beroep zijn gegaan;
 - regelt de kostenkwesties.

5. De opbouw van de dienst. De dienst bestaat uit een President, een Raad van Bijstand, een Vaste Commissie en een Bureau onder leiding van een Directeur. De bevoegdheden van deze verschillende onderdelen:
 - President:- heeft de algemene leiding van de terzake vereiste werkzaamheden,
 - is voorzitter van de Raad van Bijstand;
 - is verantwoordelijk voor alle benoemingen, aanstellingen en ontslagen van leden van de verschillende onderdelen van de dienst;
 - stelt het programma van onderzoek op;
 - heeft het recht de toezichtsmaatregelen op streekplan- en uitbreidingsplanwerk uit te voeren.
 - Raad van Bijstand: - adviesorgaan.
 - Vaste Commissie:
 - belast met de leiding van de planologische werkzaamheden.
 - Bureau: - verantwoordelijk voor de uitvoering van de planologische werkzaamheden;
 - directeur tevens sekretaris van de Vaste Commissie.

6. De taak van de dienst:
 - de centrale ruimtelijke ordening;
 - de coördinatie van planologische maatregelen van het gehele gebied "des rijks".

7. De werkzaamheden van de dienst:
 - het voorbereiden, vaststellen en wijzigen van een Nationaal Plan;
 - het verrichten van onderzoek, in samenwerking met, door de Secretaris-Generaal van het departement van Opvoeding, Wetenschap en Cultuurbescherming te benoemen studiecentra aan diverse universiteiten en hogescholen;
 - toezicht houden op het streekplan- en uitbreidingsplanwerk door middel van:
 - . het, indien noodzakelijk, voorschrijven van desbetreffende openbare lichamen, indien bepaalde objecten in de plannen opgenomen moeten worden;
 - . het bezwaarmaken tegen op handen zijnde ingrepen op streek- of gemeentelijk niveau indien daar, ten aanzien van het Nationaal Plan, streekplan, uitbreidingsplan, een in voorbereiding zijnd ontwerp of een in voorbereiding zijnde wijziging, aanleiding toe zou zijn;
 - . het gebruik maken van de meldingsplicht, die de dienst aan de openbare lichamen, rechtspersonen en natuurlijke personen kan opleggen; op verzoek moeten deze namelijk tijdig van voorgenomen grondaankopen en werken mededeling

doen en alle gevraagde gegevens verstrekken.

8. De mogelijkheid van openbare lichamen, rechtspersonen en natuurlijke personen om bezwaar te maken tegen een beslissing van de President. Dit bezwaar aantekenen kan bij de secretaris-generaal van Binnenlandse Zaken.
9. Ten laste legging van te maken kosten:
 - t.a.v. de oprichting van de dienst en de werkzaamheden aan het Nationaal Plan aan het rijk;
 - t.a.v. streekplannen aan de provincie;
 - t.a.v. extra kosten van de gemeenten tengevolge van het opnemen van bepalingen, overeenkomstig aan bepalingen van het nationale plan of van een streekplan geheel of gedeeltelijk aan het rijk.
10. Sancties ten aanzien van niet nagekomen verplichtingen:
 - geldboete, hechtenis of strafvervolgning.
11. Toegang voor alle betrokkenen tot alle terreinen en gebouwen, met uitzondering van woningen tegende wil van de bewoner.

5.2. Konklusies ten aanzien van het karakter van de kenmerken van het basisbesluit.

1. De instelling van een Nederlandse Rijksdienst voor het Nationale Plan.

Hoewel in het voorstel van de commissie Frederiks niet verder gegaan werd dan het benoemen van een tijdelijke kommissie ter voorbereiding van het Nationale Plan (zie bijl.1) is uit hoofdstuk 1.5 duidelijk gebleken dat men in Nederland wel degelijk verdergaande ideeën over zo'n kommissie had. Zowel vaklieden als Cleyndert, P. Bakker Schut, Scheffer en Kloos als de regering gaven daar in hun beschouwingen blijk van. Vandaar dat gekonkludeerd kan worden, dat het oprichten van een dienst voor het Nationale Plan geen on-Nederlands fenomeen genoemd mag worden (48).

Het tijdstip, waarop de instelling van kracht werd, volgt echter niet logisch uit de voorafgaande gebeurtenissen in Nederland; met name de overheid was nog lang niet aan zo'n aparte dienst toe. Duitsland kende daarentegen al vanaf 1936 een dergelijke dienst. Samenvattend kan daarom gezegd worden, dat een Rijksdienst voor het Nationale Plan op zich geen on-Nederlands kenmerk is, maar dat het tijdstip, waarop deze dienst in het leven werd geroepen van Duitse inbreng getuigt.

2. De staatsrechtelijke structuur van het besluit.

Hoewel sommige vaklieden reeds in 1912 van mening waren, dat er

een aparte "stedebouwwet" moest komen, was deze mening nooit tot een algemeen aanvaard standpunt der vaklieden uitgegroeid. Sterker nog, dat algemene standpunt neigde aan het eind der dertiger jaren veel eerder naar één wetgeving: regelingen omtrent het nationale plan zouden in de woningwet opgenomen moeten worden. Gekonkludeerd moet daarom worden, dat dit op zichzelf staande basisbesluit op dat moment allerminst in de lijn der Nederlandse ontwikkelingen lag.

In Duitsland lagen de verhoudingen Volkshuisvesting-Stedebouw vanaf het begin anders. Men heeft er nooit één wet voor ruimtelijke planning, zoals in Nederland de woningwet, gekend. De afkondiging van het aparte basisbesluit sluit zelfs erg goed aan bij de wijze, waarop in Duitsland de nieuwe wetten afgekondigd werden (zie hoofdstuk 2.2) en moet aldus als Duits gekenmerkt worden.

3. Het doel van de instelling van de dienst.

Wanneer men de doelen, zoals die in het basisbesluit geformuleerd zijn, vergelijkt met de uitspraken van de Nederlanders, dan valt op dat de ideeën achter die doelen aanwezig waren, maar dat de formulering ervan heel anders was.

Ten aanzien van het eerste doel (de ruimtelijke ordening der nationale belangen, zie bladzijde 61) valt een lichte overeenstemming te bespeuren met het doel dat de kommissie Frederiks aan een nationaal plan toedacht: het aangeven van richtlijnen met betrekking tot de bestemming van de bodem ter behartiging van nationale belangen. Het enige duidelijke verschil is, dat in het basisbesluit het begrip "de bestemming van de bodem" in één woord is samengevat: "de ruimtelijke ordening". Onder de Nederlanders was nog steeds een discussie gaande over een juiste begripsaanduiding. (Deze zou nog tot vele jaren na de bevrijding doorgaan, zie bijv. Knibbe, 1955). In die discussie liet men vele mogelijkheden de revue passeren, waaronder vele afkomstig waren van woorden, die men in het buitenland gebruikte. Zo was ook het woord "ruimtelijke ordening" als afleiding van het Duitse woord "Raumordnung" in de discussie opgenomen (zie blz.23). Ten aanzien van het tweede en derde doel (zie bladzijde 61) geldt eveneens, dat de achterliggende gedachten niet vreemd zijn, maar de formulering ervan wel.

Een vergelijk tussen de Duitse doelstelling en die, zoals geformuleerd in het basisbesluit toont duidelijk een gelijkenis aan.

Kenmerkend zijn vooral de begripsbepaling "ruimtelijke ordening", welk woord al vanaf 1935 in Duitsland gebezigd werd en de formulering "het toezicht houden over" in plaats van "het richtlijnen aangeven van" zoals dat in Nederland gebruikelijk was.

Samenvattend betekent dit, dat de inhoudelijke kant van het doel, dat beoogd werd met de instelling van de dienst, de Nederlanders niet vreemd was, maar dat de formulering ervan als Duits gekenmerkt moet worden.

4. De plaats van de dienst in het gehele overheidsbestel.

Net als de RNP volgens artikel 3 van het Basisbesluit resulteerde de tot dan toe verantwoordelijke dienst (Hoofdinspectie van de Volksgezondheid, afdeling Volkshuisvesting) onder het ministerie van Binnenlandse Zaken. (Dat de verantwoordelijke persoon daar tijdens de afkondiging van het Basisbesluit de secretaris-generaal was en niet de minister, doet op deze plaats niet ter zake.)

De inbreng van het ministerie strekte zich tot dan toe wel veel minder ver uit dan in het Basisbesluit. Wellicht een gevolg van het veel uitgebreider karakter van het Basisbesluit ten opzichte van bijvoorbeeld de voorstellen van de commissie Frederiks.

Verder valt in verband met dit kenmerk nog op te merken, dat er tijdens de totstandkoming sprake is geweest van een apart departement voor de ruimtelijke planning. Een apart departement lag in die tijd zeker niet in de lijn van de Nederlandse ontwikkeling: nog maar kort geleden waren de discussies rond een al dan niet gescheiden wetgeving ten gunste van de laatste afgesloten ! (49) In Duitsland had de Reichsstelle für Raumordnung wel veel meer het karakter van een op zich staande instelling. Het ressorteerde direkt onder Hitler. De konklusie luidt dan ook, dat een apart departement voor de ruimtelijke planning een Duits kenmerk genoemd moet worden, maar dat de plaats van de dienst, zoals die uiteindelijk in het besluit is opgenomen, Nederlands is.

5. De opbouw van de dienst.

Zeer opvallend is de gelijkenis ten aanzien van dit kenmerk tussen

het Basisbesluit en het voorstel, dat Van der Kaa op 5 november 1940 deed, zij het, dat één onderdeel daarin volledig ontbreekt: de president als leidende figuur van de dienst. Hoe Van der Kaa aan zijn voorstel is gekomen is niet bekend. Het kan zijn, dat hij de ideeën van Kloos hierover (zie bladzijde 14) min of meer heeft overgenomen, hoewel ook de ideeën van P. Bakker Schut en Scheffer er enigszins in terug te vinden zijn. Wellicht kan hierover ook tijdens de besprekingen van de commissie Frederiks (waar Van der Kaa ook lid van was) een voorstel gedaan zijn, welke niet in het eindrapport van de Kommissie van 26 april 1940 is opgenomen. In Duitsland kende men de presidentsfiguur wel. Zo had ook de Reichsstelle für Raumordnung vanaf haar oprichting in 1935 zo'n leidende figuur. Vandaar dat voor dit kenmerk geldt: de opbouw van de dienst is vanuit een Nederlandse gedachtenwereld gevormd, zij het dat de invoering van een president als Duits gekenmerkt moet worden.

6. De taak van de dienst.

Wanneer men de taken, vermeld in het basisbesluit, vergelijkt met die welke de Nederlanders voor ogen stonden, vallen grote overeenkomsten op. In Nederland werd vrijwel steeds gehamerd op "een coördinatie van de uiteenlopende nationale belangen" (Cleyndert, P. Bakker Schut, de commissie Frederiks), "het brengen van eenheid in gegevens en het coördineren van het werk van verschillende streekplancommissies" (de commissie Frederiks, P. Bakker Schut, Kloos), "coördinatie van beschikbare wetenschappelijke krachten voor onderzoek" (P. Bakker Schut, Scheffer, Kloos) en het "dirigeren" dat een eventuele dienst zou moeten doen (Scheffer).

Wat betreft de formulering geldt voor het gebruik van het woord "ruimtelijke ordening" hetzelfde als bij het doel van de dienst. De invoering van het woord "planologisch" zou door de Nederlanders ingebracht kunnen zijn (zie blz. 11). Zekerheid hierover is er echter niet, net zo min als over een eventuele Duitse inbreng; Ook de gegevens over de Duitse achtergrond geven daar geen informatie over.

Voor dit kenmerk rest daarom niets anders dan te konkluderen, dat de ideeën erachter in Nederland aanwezig waren. Over de formulering ervan kan, doordat te weinig gegevens bekend zijn, geen konklusie getrokken worden.

7. De werkzaamheden van de dienst.

1. De werkzaamheden ten aanzien van een Nationaal Plan komen in vrijwel alle behandelde Nederlandse beschouwingen voor, zij het dat in sommige op het ene facet meer nadruk wordt gelegd dan op het andere. Het nationaal plan mag zeker geen typisch Duits fenomeen genoemd worden. Zoals gebleken is, kende men in Duitsland de noodzaak van een Nationaal Plan niet zo sterk als in Nederland. Wel stelde Roloff voor om een "General Raumordnungsplan der Niederlande" op te stellen. Dit plan had echter meer tot doel de uit politieke en economische "Neuausrichtung" van Nederland voortkomende structuurverandering van de Nederlandse bodem weer te geven dan om richtlijnen aan te geven aan de bestemming van de bodem "ter behartiging van het nationale belang".

2. Met betrekking tot het onderzoek geldt dat men in Nederland erkende, dat er onderzoek gedaan zou moeten worden, maar over de wijze waarop dat in zijn werk zou moeten gaan, had men nog geen uitgesproken ideeën. Zowel Scheffer als Kloos geven in hun beschouwingen de mogelijkheid van het inschakelen van wetenschappelijke instellingen, onder leiding van een centraal orgaan, aan. De zwaarte die eraan gegeven werd was echter vele malen kleiner dan die, welke in het Basisbesluit aan een "studiecentrum in één van de universiteiten of hogescholen" gegeven wordt. In Duitsland betrok men al jaren de universiteiten en hogescholen bij het onderzoek. De "Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung" kon over de gehele wetenschap beschikken, met name over de universiteiten en hogescholen, waar het wetenschappelijk werk georganiseerd werd, door middel van "Arbeitsgemeinschaften".

3. Over de maatregelen, waarmee het toezicht op het streek- en gemeentenivo uitgevoerd moest worden, had men zich in Nederland nog niet zo expliciet uitgesproken. Het was gebleven bij vage gedachtenomschrijvingen als "het overzicht houden op streekplannen uitbreidingsplanwerk", "uniformiteit in de plannen", enz. Scheffer bijvoorbeeld wees, toen hij het had over de dirigerende taak van een centraal orgaan, op de voorzichtigheid, waarmee deze taak tot uitvoering gebracht diende te worden. In het Basisbesluit is van die "voorzichtigheid" niet veel meer terug te vinden (zie bijvoorbeeld het voorschrijven van openbare lichamen om bepaalde objecten in hun plannen op te nemen; het bezwaar maken tegen op

handen zijnde ingrepen; het verplicht stellen van openbare lichamen om melding te doen).

Over de maatregelen, die de Duitsers kenden in verband met het toezicht houden op streek- en gemeentenivo door een nationale dienst handelen de wetten van 22 september 1933 en 3 juli 1934 (zie blz. 22) en het voorstel van Roloff. De eerste wet geeft onder andere aan, dat in Duitsland de overheid de bevoegdheid had om aan gebieden een bestemming te geven en de gemeenten te verplichten voor deze gebieden een bestemmingsplan op te stellen. Het voorschrijven door hogerhand in verband met planningsaangelegenheden was de Duitsers dus niet vreemd. Ook de meldingsplicht van openbare lichamen en het daarop aansluitende bezwaar maken van het centrale orgaan waren sinds enige jaren in Duitsland wettelijk bepaald (zie Siedlungsgesetz 3 juli 1934, blz. 22). Hoe die meldingsplicht in Duitsland in zijn werk ging, is af te leiden uit het laatste deel van het voorstel van Roloff (zie bijlage 4).

Samenvattend kan over dit kenmerk van het Basisbesluit gezegd worden, dat voor alle drie de onderdelen geldt, dat de ten grondslag liggende ideeën in Nederland aanwezig waren. De uitwerking van die ideeën in het besluit moeten echter in het geval van "het verrichten van onderzoek" en "het toezicht houden op streekplan- en uitbreidingsplanwerk" Duits genoemd worden.

8. De mogelijkheid tot bezwaar maken tegen een beslissing van de president.

De mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de beslissing van de president zou, uitgaande van het standpunt van de kommissie Frederiks, om het bezwaar maken tegen het nationale plan niet op te nemen, als niet-Nederlands geklassificeerd moeten worden. In het Basisbesluit is echter sprake van een dienst met veel verstrekkender bevoegdheden dan alleen de beslissingen over het nationale plan: hier gaat het tevens over beslissingen ten aanzien van streekplan- en uitbreidingsplan-aangelegenheden. Het argument, waarmee de kommissie Frederiks haar besluit verklaarde om het bezwaar maken niet in het wetsvoorstel op te nemen (de schaal van het nationale plan, zie blz. 15) gaat daardoor in het geval van het Basisbesluit niet meer op. Vandaar dat aangenomen wordt, dat in normale omstandigheden het bezwaar maken tegen be-

slissingen, zoals vermeld in het basisbesluit wel degelijk in een Nederlandse wet opgenomen zou zijn. De konklusie luidt dan ook, dat het bezwaar maken geen on-Nederlands fenomeen is, ondanks het feit dat men in Duitsland inderdaad al vanaf 1936 dit recht van bezwaar maken kende.

9. De kosten.

Over de kosten ten aanzien van het nationale plan laat alleen Van der Kaa zich uit, wanneer hij aangeeft, dat daar nog geen vast omljnde ideeën over bestonden (zie bladzijde 49). Wel zou uit de felheid, waarmee Frederiks dit artikel tijdens de discussie met het kollege der secretarissen-generaal verdedigde, afgeleid kunnen worden, dat Frederiks zelf deze regeling opgesteld had (blz. 57). Het is namelijk denkbaar dat hij, in het geval de Duitsers deze kwestie als zodanig hadden ingevoerd, heel anders zou hebben gereageerd op de opmerkingen van zijn kollega's.

Ondanks dat dit alles op veronderstellingen berust, kan toch worden gekonkludeerd, dat hier sprake is van een Nederlands kenmerk, mede doordat ook de behandeling van de kosten ten aanzien van streekplannen en uitbreidingsplannen als Nederlands gekenmerkt mogen worden, daar ze een letterlijke weergave van de desbetreffende artikelen in de woningwet zijn.

10. Sanctie-maatregelen.

Ook over sanctie-maatregelen bestonden geen ideeën. Zowel in de beschouwingen van de vakgenoten als in het voorstel van de kommissie Frederiks komt dit aspekt niet voor. Pas in het concept van Frederiks van 15 november 1940 wordt het voor het eerst aan de orde gesteld: in lid 2 artikel 1 van de eerste verordening geeft Frederiks de noodzaak aan van het opnemen van "strafbedreigingen in de voorschriften voor het opstellen van streekplannen en nationaal plan" (zie bladzijde 51). Hij doet daarbij echter geen voorstel over het karakter dat dergelijke straffen zouden moeten krijgen.

Daar ook uit de Duitse gegevens geen nadere aanwijzingen over dit kenmerk op te merken zijn, kan over het karakter ervan geen uitspraak worden gedaan.

11. Toegangsregelingen.

Voor dit kenmerk geldt hetzelfde als voor het vorige: door gebrek aan gegevens over de wijze waarop het in het besluit is ingebracht en doordat het ook in de gegevens over de beide planningsontwikkelingen niet voorkomt, kunnen er geen konklusies getrokken worden.

Slotbeschouwing.

Schema: De Nederlandse (N) en Duitse (D) kenmerken van het Basisbesluit, uitgesplitst in "idee" achter het kenmerk en "uitwerking" van het kenmerk.

<u>Kenmerk</u>	<u>Idee</u>	<u>Uitwerking</u>	<u>Opmerkingen</u> *
1. instelling v.d. dienst	N	D*	door het tijdstip waarop de instelling plaats vond.
2. staatsrechtelijke structuur van het besluit	D	D	
3. doel v.d. dienst	N	D	
4. plaats v.d. dienst	N*	D	oorspronkelijk idee: apart departement = Duits.
5. opbouw v.d. dienst			
a. president	D	D	
b. rest	N	N	
6. taak v.d. dienst	N	-*	geen conclusie mogelijk.
7. werkzaamheden v.d. dienst			
a. opstellen N.P.	N	N	
b. verrichten van onderzoek	N	D	
c. toezicht houden	N	D*	maatregelen: a. voorschrijven van opname in plannen; b. meldingsplicht; c. bezwaar maken.
8. bezwaar maken	N	N	
9. kosten	N	N	
10. sanctie-maatregelen	-*	-*	geen conclusie mogelijk.
11. toegangs-maatregelen	-*	-*	geen conclusie mogelijk.

Het is opvallend, dat de Duitse kenmerken niet zo zeer te vinden zijn in de ideële grondslagen van de kenmerken, maar veel eerder in de uitwerking en de formulering ervan. Werkelijk fundamentele verschillen tussen Nederlandse en Duitse inzichten bestaan alleen ten aanzien van het invoeren van een president als leider van een centrale planningsorganisatie en ten aanzien van het scheiden van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening door het besluit niet in de woningwet op te nemen. De andere Duitse kenmerken hebben alle te maken met uitwerkingen van, ook in Nederland aanwezige, ideeën, zij het dat de uitwerking van het kenmerk "werkzaamheden" met in het bijzonder de meldingsplicht, als zeer Duits gekenmerkt moet worden. Resteren de kenmerken, waar geen duidelijke uitspraken over konden worden gedaan.

5.3 Konklusies ten aanzien van de totstandkoming van de kenmerken van het Basisbesluit.

5.3.1 Konklusies ten aanzien van vorm en inhoud van de kenmerken.

1. De instelling van een Nederlandse Rijksdienst voor het Nationale Plan.

Een Rijksdienst.

Het initiatief van de Duitsers om een centrale planningsorganisatie in Nederland op te richten, kan uit twee Duitse idealen verklaard worden. Ten eerste vanuit het ideaal van een "Nieuwe Orde" (50). Dit ideaal had zowel economische als ruimtelijke konsekventies. Hoewel de ruimtelijke konsekventies in werkelijkheid maar zeer sporadisch tot uitdrukking zijn gekomen, is het denkbaar dat de Duitsers in Nederland het idee hadden, dat een goed geregelde planningsorganisatie de verwezenlijking van dat ideaal zou kunnen bespoedigen. Hoewel Hitler zelf de gehele "orde"-gedachte meer als propagandamiddel beschouwde en niet als een te verwezenlijken ideaal, kunnen zijn medewerkers en ondergeschikten wél zijn blijven uitgaan van dit, eens te bereiken, einddoel; Hitler liet nu eenmaal vrijwel nooit iets blijken van zijn werkelijke bedoelingen (zie blz.27).

Naast de Nieuwe Orde heeft de gelijkschakelingsgedachte waarschijnlijk een nog veel belangrijkere rol gespeeld. Net als in Duitsland zou het Nederlandse volk geleidelijk omgevormd moeten worden tot een door Hitler te hanteren gesloten macht (zie blz.22), en net

als in Duitsland was één van de middelen daartoe het centraal organiseren van de stedenbouw en de planning. Een dergelijke organisatie zou namelijk heel goed ingezet kunnen worden om dat doel te bereiken. (Zie hetgeen Ley over de werkzaamheden van de Reichsstelle für Raumordnung schrijft - blz.25 - en hetgeen De Jong aangeeft als "middelen" ter verwezenlijking van Hitlers doel - blz.22..)

Het tijdstip, waarop de dienst werd opgericht, bekrachtigt de bewering dat aan de gelijkschakeling van de stedenbouw en planning grote waarde werd gehecht. In vergelijking met andere organisaties (zie blz.37) was de RNP, na het departement voor Volksvoorlichting en Propaganda de eerste dienst, die officieel opgericht werd (51).

Een Nederlandse dienst.

Wat betreft de "status" van de dienst past deze volkomen in het beleid dat Hitler en daarmee Seyss-Inquart voor het Nederlandse organisatieleven voor ogen stond: "Nederland voorzichtig in nationaal-socialistische richting forceren". Vandaar dat het voorstel, waar Roloff op 13 september mee kwam (zie bijlage 4) en dat een zeer sterke Duitse inbreng in het gehele planningsgebeuren bevatte, direkt door Seyss-Inquart afgewezen werd. In die beginperiode moest juist zo weinig mogelijk van de Duitse aanwezigheid merkbaar zijn, hetgeen door het instellen van een, door Nederlanders te leiden dienst, veel beter tot uitdrukking zou komen.

2. De staatsrechtelijke structuur van het besluit.

In hoofdstuk 5.1 is dit kenmerk als puur "Duits" gekwalificeerd en daarom is het juist ten aanzien van dit kenmerk extra belangrijk een verklaring voor het aanwezig zijn te vinden. In de gegevens over de totstandkoming van het besluit wordt dit kenmerk nergens ter discussie gesteld of ter sprake gebracht. Dit kan enerzijds het gevolg zijn geweest van het feit, dat voor de Duitsers de verordeningen één van de belangrijkste middelen was om aan hun beleid gestalte te geven. Vrijwel alles wat zij wilden regelen werd door middel van een verordening wettelijk bepaald en in het "verordeningen-blad" opgenomen. Van Duitse kant bezien lag het dus volkomen in de lijn der gebeurtenissen, dat het basisbesluit als een apart besluit in het verordeningen-blad opgenomen werd.

Anderzijds kan vanuit Nederlands oogpunt als verklaring gegeven worden, dat men de Nederlandse wetgeving zo min mogelijk wilde aantasten (zie J.Vink in P.de Ruijter, 1975, blz.23). Zeer aannemelijk is, dat de secretarissen-generaal in deze verklaring de verantwoording vonden om de Nederlandse staatsrechtelijke structuur te laten vallen en hierover geen konflikt uit te lokken met de Duitsers.

3. Het doel van de dienst.

De gegevens over de gang van zaken in verband met de totstandkoming van het Basisbesluit geven geen enkele aanwijzing over strijdpunten tussen de Nederlandse en Duitse betrokkenen over de omschrijving van het doel van de dienst. Net zo min over het feit, wanneer deze omschrijving (en dat geldt ook voor de omschrijvingen van de kenmerken "taak" en "werkzaamheden" van het besluit) tot stand gekomen is: tijdens de besprekingen met Frederiks of pas veel later, tijdens de gesprekken over de conceptvoorstellen van Van der Kaa en Van der Drift. In ieder geval hebben de Secretarissen-Generaal uiteindelijk toch hun fiat moeten geven over de wijze, waarop dit en de twee andere kenmerken in het Basisbesluit zijn opgenomen. Zij hebben er blijkbaar geen aanleiding in gezien om deze kwesties nader aan de orde te stellen.

4. De plaats van de dienst.

De Duitsers hadden oorspronkelijk het plan, een apart departement voor de ruimtelijke ordening op te richten (zie blz. 53). Dit is niet doorgegaan en de dienst bleef ressorteren onder het departement van Binnenlandse Zaken.

Wie voor deze wending verantwoordelijk is geweest, is niet bekend. Op zich is het aannemelijk, dat van Nederlandse zijde bezwaren tegen een dergelijk apart departement rezen. Ten eerste uit historische overwegingen: op wetgevend nivo was men nog niet aan een scheiding toe geweest, laat staan dat men het nu op departementaal nivo wel was ! Ten tweede op grond van de overweging, dat er met een nieuw departement ook een nieuwe secretaris-generaal gemoeid zou zijn, waarbij de kans, dat de Duitsers daarvoor een pro-Duitser zouden aanwijzen, bijzonder groot was. (Zie bijvoorbeeld hetgeen bij het nieuwe departement van Volksvoorlichting en Propaganda gebeurde,

waar de NSBer Goedewaagen als secretaris-generaal werd aangesteld - De Jong, 1974, blz.250).

5. De opbouw van de dienst.

De president.

Uit de bepaling van het karakter van de kenmerken van het Basisbesluit is gebleken, dat de figuur van de president een Duits kenmerk van het besluit is. Roloff heeft dit onderwerp in zijn eerste gesprekken met Frederiks ter tafel gebracht en de vraag is nu, in hoeverre Frederiks deze Duitse wens niet had kunnen inwilligen.

De introductie van een president als leidende figuur van de dienst kan als een direkt gevolg van de politiek, die de Duitsers in Nederland wilden voeren aangemerkt worden: gelijkshakeling van Nederlandse organisaties met als gevolg invoering van het leidersbeginsel. In normale omstandigheden zou in Nederland een dergelijke planningsdienst direkt geressorteed hebben onder een ministerie (hoogst waarschijnlijk onder dat van Binnenlandse Zaken) en zou er geen sprake zijn geweest van een nivo met beslissingsbevoegdheid tussen dat ministerie en de dienst. Afgeleid daarvan zou in de omstandigheden, zoals die nu lagen, de dienst direkt onder de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken geressorteed moeten hebben.

Frederiks heeft in de gesprekken tussen Roloff en hem niet aangedrongen op een dergelijke konstruktie. Wèl heeft hij direkt die presidentsrol zelf opgeëist (hetgeen door Roloff zonder enig bezwaar geaccepteerd werd) waardoor een situatie ontstond waarbij de funktie van secretaris-generaal door dezelfde persoon bekleed werd als die van de president. Door deze "personele unie" verloor die presidents-funktie echter vanaf het begin een groot deel van haar geloofwaardigheid. Tekenend daarvoor is bijvoorbeeld de situatie, die ten aanzien van artikel 5 van het Basisbesluit ontstond: de Secretaris-Generaal (Frederiks) kreeg volgens dit artikel de bevoegdheid om besluiten, die de president (Frederiks) genomen had, nietig te verklaren. Of Frederiks bewust het presidentschap aanvaard heeft om die funktie van president te ontkrachten, is niet bekend. Uit het feit, dat later de personele unie ook ten aanzien van andere diensten werd toegepast, zou bijvoorbeeld net zo

goed kunnen worden afgeleid, dat de invoering van een personele unie een algemeen aanvaarde organisatievorm was (52).

Een andere verklaring voor het feit, dat Frederiks de presidentsrol voor zich opeiste, kan zijn dat hij daarin de verantwoording voor zijn meegaandheid vond ten aanzien van de invoering van het kenmerk "president" zelf. In hoeverre die verantwoording mede beïnvloed werd door zijn voorliefde voor het uitoefenen van macht (zie hoofdstuk 3.3.4) (als president hoefde hij van zijn daden geen rekenschap af te leggen bij de andere Secretarissen-Generaal), is niet bekend.

De verdere opbouw van de dienst.

De verdere opbouw van de dienst draagt, zoals vastgesteld in hoofdstuk 5.2, een Nederlands karakter, en ook de uiteindelijke keuze voor de belangrijkste persoon van de dienst, de heer F. Bakker Schut, is een puur Nederlandse geweest. Uit de gegevens over de totstandkoming is echter wel komen vast te staan, dat Roloff zich, op last van Seyss-Inquart, zeer intensief heeft beziggehouden met het uitzoeken van een geschikte persoon voor deze functie. Door zijn toedoen is de heer Van der Kaa zeer waarschijnlijk geen directeur geworden (zie bladzijde 52). Zijn houding is hier des te meer opvallend, daar hij juist met Van der Kaa in die eerste maanden van zijn aanwezigheid in Nederland nogal eens contact heeft gehad. Waarom Roloff zo tegen het voorstel om Van der Kaa tot directeur te benoemen was, is, zoals reeds eerder gezegd, niet uit de gegevens op te maken.

Ter verklaring zijn verschillende mogelijkheden denkbaar:

- de verhouding tussen Roloff en Van der Kaa was zo slecht, dat Roloff hem daarom niet als leider wenste;
- Roloff vond Van der Kaa niet bekwaam genoeg. (Uit een Vermerk van 2 maart 1943 zou blijken dat dit argument bij een functie-waardering van Van der Kaa als voorzitter van de Vaste Commissie naar voren kwam.) (53)
- de heer Van der Weijde gaf in het gesprek op 15 april 1976 als eventuele verklaring, dat Van der Kaa nu eenmaal meer een technicus dan een planner was, en wellicht daarom niet geschikt werd bevonden;
- de politieke gezindheid van Van der Kaa (voor zover bekend niet meer of minder Duitsgezind dan de andere Nederlandse betrokkenen).

Over de geldigheid van de verklaringen kan niets gezegd worden. Wel wist de heer Van der Weijde nog te vertellen (gesprek 15 april 1976) dat Van der Kaa erg boos was toen bleek, dat hij geen directeur zou worden; hij had er wel degelijk op gerekend.

6. De taak van de dienst.

Met betrekking tot de uitwerking van dit, in principe Nederlandse kenmerk in het Basisbesluit kan ter verklaring uit de aanwezige gegevens niets opgemerkt worden.

7. De werkzaamheden van de dienst.

Wat betreft het tweede aspect van dit kenmerk (het eerste, het opstellen van een nationaal plan^{werd} in ieder geval niet als "on-Nederlands" gekwalificeerd en wordt daarom hier verder buiten beschouwing gelaten) hoeft niet lang te worden stilgestaan. De uitwerking van het principe "het verrichten van onderzoek" is duidelijk een aanzet tot het instellen van eenzelfde dienst als in Duitsland de "Reichsarbeitsgemeinschaft für Raumforschung" (54).

Het laatste onderdeel van dit kenmerk, het toezicht houden op het streekplan- en uitbreidingsplanwerk is in wezen veel belangrijker dan het vorige. Met name met betrekking tot de invoering van de meldingsplicht: zoals gekonkludeerd in hoofdstuk 5.2 is dit een volkomen Duits kenmerk. De wijze, waarop de meldingsplicht in het besluit is opgenomen geeft aan, dat er enig verzet is geweest van Nederlandse kant tegen de Duitse versie (zie de brief van Roloff aan de Reichsstelle für Raumordnung van 13 september 1940, bijlage 4). De toevoeging van de woorden "op verzoek" geven een afzwakking van het principe aan. Uit gegevens over latere gebeurtenissen met betrekking tot de rijksdienst en haar wettelijke bepalingen zal blijken, dat deze toevoeging waarschijnlijk te danken is aan de uitwerkers van het basisbesluit, te weten de heren Van der Kaa, Van der Drift en later ook F. Bakker Schut (55).

8. Bezwaar maken, kosten, sanktiemaatregelen en toegangs-
maatregelen.

De eerste twee genoemde kenmerken zijn in hoofdstuk 5.2 als Nederlands gekwalificeerd, maar ten aanzien van de laatste twee was het trekken van konklusies niet mogelijk, daar er te weinig aanknopings-

punten aanwezig waren. De gegevens over de algemene situatie tijdens de bezetting geven alleen over de sanktiemaatregelen een nadere aanwijzing.

In verordening 23 van de Rijkscommissaris betreffende de bevoegdheden van de secretarissen-Generaal, van 21 juni 1940 luidt artikel 1 lid 2 als volgt: "De ingevolge alinea 1 uitgevaardigde voorschriften mogen strafbedreigingen bevatten". Het is zeer goed mogelijk, dat Frederiks, die het in artikel 2 lid 1 van zijn concept van 15 november 1940 heeft over de noodzaak van het opnemen van strafbedreigingen voor het opstellen van streekplannen en nationaalplan, door deze verordening van de Rijkscommissaris beïnvloed is (zie blz. 34 en 51).

5.3.2 Houding en invloed van de belangrijkste betrokkenen bij de totstandkoming van het Basisbesluit.

Invloed van de Rijkscommissaris.

De invloed van Seyss-Inquart is, buiten het nemen van het initiatief tot het oprichten van een Nederlandse "Landesplanungs-zentralstelle" niet groot geweest. Na het eerste gesprek tussen hem en Roloff, waarin hij dit voornemen kenbaar maakte, blijkt alleen nog uit één telefoongesprek, dat hij zich op de hoogte bleef stellen van de vorderingen ten aanzien van de verwezenlijking van dit voornemen (blz. 55). Van enige dwang van zijn kant ten aanzien van bepaalde onderdelen van het besluit of ten opzichte van het verloop van de gehele totstandkoming is, voorzover deze gegevens vermelden geen sprake, net zo min als van enig contact hierover tussen hem en Frederiks. (De mogelijkheid dat gegevens uit het archief van de RPD andere inzichten verschaffen blijft natuurlijk aanwezig.)

Invloed van Roloff.

Het is moeilijk te peilen, hoe groot de invloed van Roloff is geweest. De gegevens over de belangrijkste gebeurtenissen waarin die invloed gestalte heeft gekregen, geven daarover te weinig aanknopingspunten; wel kan er een algemene indruk van Roloffs houding uit opgemaakt worden. Roloff stelde zich ten opzichte van zijn Duitse superieuren zeer ondergeschikt op, en deed er alles aan om een goede indruk bij die superieuren achter te laten. Volgens

de heer Van der Weijde (gesprek 15 april 1976) schreef Roloff al zijn Vermerken en Notizen om aan te tonen hoe hard hij werkte en hoe onmisbaar hij was; dit om de dreiging naar het Oostfront gestuurd te worden, af te wenden. Helaas voor hem lukte dat niet: op 1 november 1943 werd hij teruggeroepen naar Duitsland, van waaruit hij inderdaad naar het front gestuurd werd. Voor hem in de plaats kwam Herr Arthur Schürmann, die tot dan toe deze zelfde functie in België had vervuld (56). In feite werden vrijwel al zijn oorspronkelijke ideeën (zie bijlage 4) volledig door Seyss-Inquart genegeerd, en had hij zich alleen als pion van Seyss-Inquart te gedragen, wat hij dan ook met veel overgave deed.

Zijn verhouding ten opzichte van de Nederlanders lag veel gekompliceerder. Ondanks het feit, dat Seyss-Inquart een Nederlandse dienst wilde, zag Roloff toch het liefst zoveel mogelijk van zijn ideeën in het Basisbesluit opgenomen. Het is de vraag in hoeverre het besluit Duitse kenmerken in zich zou hebben gedragen, indien niet een man als Roloff hoofd van de Abteilung Planung was geweest, maar een Duitser, die minder geldingsdrang had gehad en die meer open had gestaan voor het handhaven van Nederlandse principes, zoals bijvoorbeeld de reeds genoemde Schürmann (57). De gegevens wekken de indruk, dat het Basisbesluit dan een veel "Nederlandser" karakter gedragen zou hebben (waarschijnlijk sterk gelijkend op de voorstellen van de kommissie Frederiks, zie brief van Van der Kaa aan Roloff van 5 november 1940 en brief van Frederiks aan Wimmer van 16 november 1940), daar het toch wel heel duidelijk alleen de "Ministerial-referent" van de Abteilung Planung is geweest, die de aanwezige Duitse karaktertrekken van het besluit bepaald heeft.

De houding van Frederiks.

Het belangrijkste punt, dat uit de gegevens over de houding van Frederiks naar voren komt, is de toeschietelijke houding, die hij ten aanzien van de Duitse eisen ten toon heeft gespreid. Formeel had hij zich, als secretaris-generaal, alleen te houden aan opdrachten die rechtstreeks door de Rijkscommissaris of de Generaalcommissarissen werden gegeven. In dat opzicht had hij wellicht veel vaker tegen Roloffs eisen in kunnen gaan en het tot een uitspraak van de Rijkscommissaris kunnen laten komen. Naar een antwoord op de vraag waarom hij dat niet heeft gedaan, hoeft niet zozeer bij Frederiks zelf gezocht te worden, als wel bij het volledige college van

Secretarissen-Generaal. Heel duidelijk komt uit de gegevens naar voren welke belangrijke rol de opvatting van het kollege over de wijze, waarop met de Duitsers samengewerkt moest worden, heeft gespeeld. Door zoveel mogelijk konflikten uit de weg te gaan is het vanzelfsprekend, dat concessies gedaan moesten worden en dat, in dit geval, Roloff de kans kreeg zijn ideeën tot op zekere hoogte te verwezenlijken.

In hoeverre die kans vergroot is door het feit, dat juist Frederiks de onderhandelingen heeft gevoerd is moeilijk te achterhalen. Wanneer men, met name die delen van zijn brief aan Wimmer van 16 november 1940 leest, waarin hij het heeft over zijn inschikkelijkheid en meegaandheid die de Duitsers van hem mogen verwachten, is er zeker aanleiding tot vermoedens in die richting. Er kan nu eenmaal niet aan de indruk worden ontkomen, dat Frederiks zéér ver is gegaan in zijn ijver om de Duitsers niet tegen de haren in te strijken. Zelfs zo ver, dat dit tot gevolg heeft gehad, dat hij ook zeer meegaand is geweest ten opzichte van eisen, die door lagere Duitse beambten werden gesteld. Aan de ene kant betekent dit, dat Frederiks zeer weinig gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om die eisen te weigeren en te wachten op de reactie van Seyss-Inquart of Wimmer, en aan de andere kant, dat hij nooit zelf te ver is gegaan met het invoeren van Nederlandse ideeën; in ieder geval niet zover, dat Roloff er aanleiding in zag om er contact over op te nemen met zijn superieuren.

Frederiks' houding tijdens de bezetting is na de bevrijding nog al eens doelwit geweest van kritiek op het punt van zijn meegaande houding (58). Hij zelf zag zijn gedrag sterk bepaald door de bijzondere positie, die het departement van Binnenlandse Zaken innam:

"Dit Departement, waar alle draden van het bestuursapparaat samenkomen, is het centrale punt, van waaruit een bepaalde koers aan het land kan worden opgelegd. () Trad ik terug, dan lijdt het geen twijfel of de post aan het hoofd van het bestuursapparaat zou worden bezet door een lid der N.S.B. of andere deutsch-freundliche figuur. Dat beteekende, dat de Commissarissen der Koningin en de burgemeesters richtlijn na richtlijn zouden ontvangen van nationaal-socialistische strekking en zoo zou aan het land die politieke koers worden opgedrongen." (Frederiks, 1945, blz.10-11)

Het is hier niet de plaats om te beoordelen of Frederiks in de uitvoering van deze, toch wel duidelijk met het algemene beleid van

de Secretarissen-Generaal parallel lopende opvattingen verder is gegaan dan andere secretarissen-generaal. Wel geeft Frederiks' bijna kinderlijk aandoende voorliefde voor de "ware regent" en "staatkundige krachtfiguur" (zie hoofdstuk 3.3.4) enigszins te denken. In situaties, te vergelijken met die van het invoeren en vervullen van de presidentsfunctie voor de Rijksdienst, heeft Frederiks, aldus de mening na de bevrijding, nogal dubieus gehandeld (59). In dat licht bezien had een andere secretaris-generaal Roloff met betrekking tot het invoeren van deze kenmerken in het besluit wellicht meer tegenspel geboden.

De houding van de overige Nederlanders.

Over de houding van de overige Nederlandse betrokkenen (met als belangrijkste Van der Kaa, Van der Drift en F. Bakker Schut) is niet veel concreets te zeggen, daar zij sterk gebonden waren aan de opdrachten van Frederiks. Wel krijgt men uit de gegevens de indruk, dat zij voor de uitwerking van de globale opzet van Frederiks en Roloff verantwoordelijk zijn geweest en dat zij bij die uitwerking Roloff zoveel mogelijk buitenspel hebben gezet. Van enige sympathie voor het bewind en de opvattingen van de Duitsers, die volgens R. Geurtsen (1972, blz. 60) bij hen zou hebben geleefd, is niets gebleken.

5.4 Slotkonklusies.

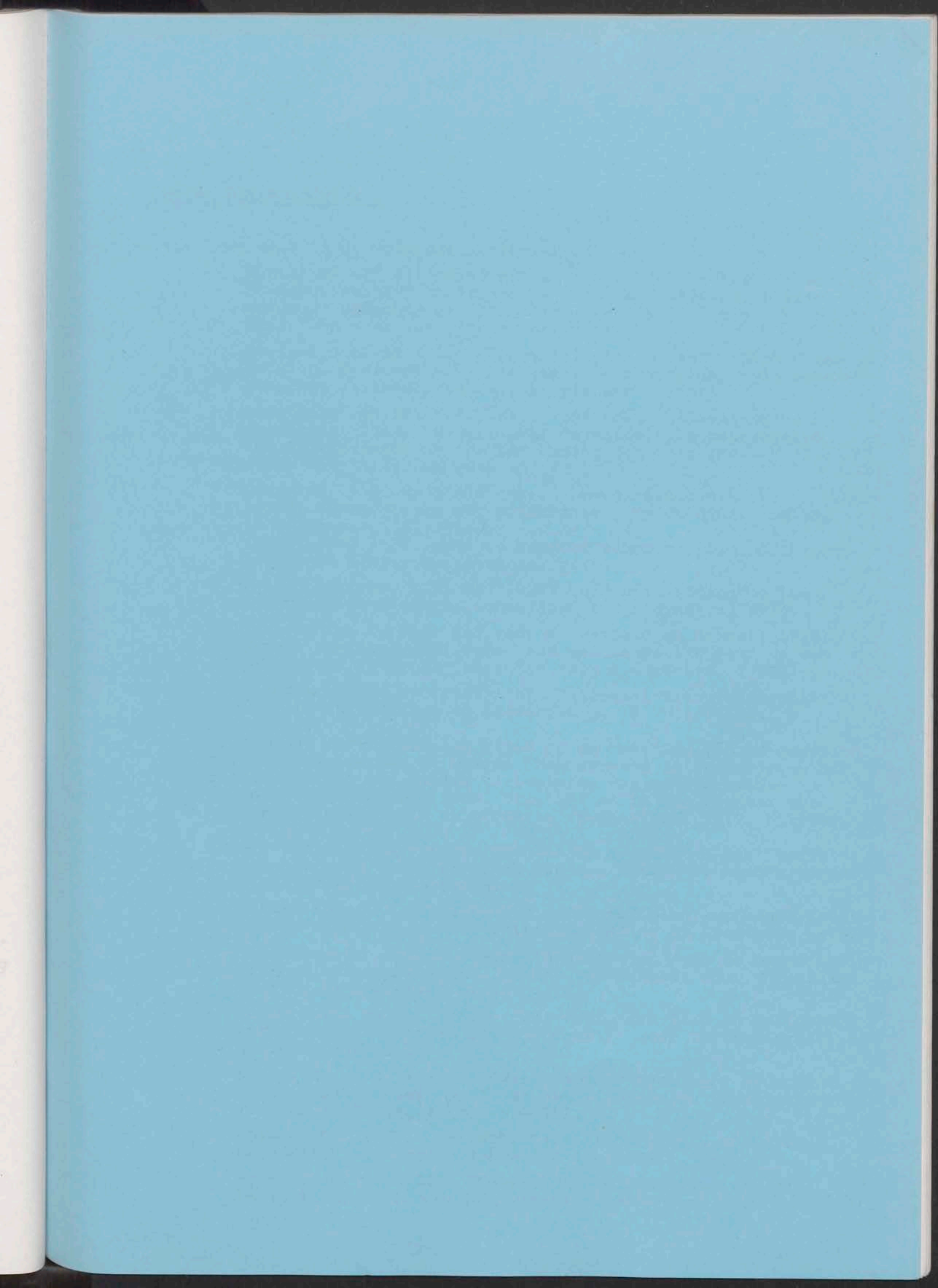
Waarom is het Basisbesluit zo geworden als het op 15 mei 1941 werd afgekondigd? Uit het voorgaande is duidelijk gebleken, dat de aanwezigheid van de Duitsers in Nederland in ieder geval zeer bepalend is geweest voor de niet-inhoudelijke kanten van het Basisbesluit, waarmee bijvoorbeeld bedoeld wordt op de plaats van het besluit in de Nederlandse wetgeving en het tijdstip van afkondiging. Dat deze aanwezigheid zich op het gebied van de ruimtelijke planning in Nederland zo heeft doen gelden, is zeer goed verklaarbaar: de opdracht waarmee Seyss-Inquart door Hitler naar Nederland werd gestuurd, luidde Nederland voorzichtig in nationaal-socialistische richting te sturen. De ruimtelijke planning moet voor Seyss-Inquart één van de meest voor de hand liggende gebieden zijn geweest om aan deze opdracht gehoor te geven. Enerzijds in verband met het feit dat het begrip 'planning' in zich al een mate van het, in het nationaal-socialisme hoog aangeschreven ordeningsprincipe draagt:

een versterking van dit principe in de ruimtelijke planning zou waarschijnlijk minder weerstand opleveren dan wellicht in andere takken van het Nederlands maatschappelijk leven. Anderzijds doordat in Duitsland de ontwikkeling van de ruimtelijke planning onder het nationaal-socialistisch bewind reeds in een vergevorderd stadium verkeerde, welke ontwikkeling ook in Nederland niet zonder enthousiasme gevolgd was (de oprichting van de Reichsstelle für Raumordnung en het afkondigen van de bepalingen aangaande de "Landesplanung"). Daardoor kon op eenvoudige wijze aan het gelijkschakelingsprincipe gestalte worden gegeven.

Wat de inhoudelijke kant van het basisbesluit betreft, is de aanwezigheid van de Duitsers minder bepalend geweest. Zoals in hoofdstuk 5.2 is aangetoond waren de ideeën over de meeste kenmerken van het besluit reeds vóór mei 1940 in Nederland aanwezig. Dat er, met name in de uitwerking van die ideeën toch uitgesproken Duitse kenmerken in terug te vinden zijn, is een gevolg geweest van twee oorzaken: ten eerste het feit dat een man als Roloff de Duitse belangen moest behartigen en ten tweede de wijze waarop de Secretarissen-Generaal hun taak meenden te moeten vervullen, te weten zo min mogelijk conflicten veroorzaken door de Duitse eisen zoveel mogelijk in te willigen. Hierbij kan nog aangemerkt worden, dat de aanwezigheid van enkele als Duits gekarakteriseerde kenmerken mede een gevolg kan zijn geweest van het feit, dat juist de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken, de heer Frederiks, de belangrijkste onderhandelingen heeft gevoerd.

Nawoord.

Het onderzoek, dat in deze skriptie is beschreven, had tot doel een ieder in staat te stellen het gebeuren rond de totstandkoming van het Basisbesluit gefundeerd te beoordelen. Met de konklusies, die in hoofdstuk 5 getrokken konden worden, geloof ik, dat die mogelijkheid inderdaad geboden is. Nu dit gebeuren zoveel mogelijk teruggebracht is tot de werkelijke oorzaken ervan, kan iedereen zich hierover een mening vormen, welke niet gestaafd wordt door slechts vage geruchten, maar welke gebaseerd wordt op iemands oordeel over principiele kwesties, zoals bijvoorbeeld het vertrek van de Nederlandse regering op 13 mei 1940, de houding van het kollege der Secretarissen-Generaal ten opzichte van de Duitsers en de algemene wijze, waarop het maatschappelijk leven in Nederland tijdens de bezetting funktioneerde.





Noten bij hoofdstuk 1.

(1) Met name in de volgende artikelen:

- Hudig, D. (1922) "Amsterdam en het Gooi", in het tijdschrift Volkshuisvesting en Stedebouw nr.9, blz.239-243. Hierin wordt de gedachte aan een "Siedlungsplan" voor geheel Nederland naar voren gebracht.
- Poelje, G.A.van (1925) "Gewestelijke plannen", Alphen aan de Rijn. Pleidooi voor integrale verkeersplannen in samenhang met algemene ruimtelijke plannen.
- Commissie van het Ned. Inst. voor Volkshuisvesting en Stedebouw (1928) Rapport over de wettelijke maatregelen tot aanwijzingen van de bestemming van terreinen. Hierin wordt het landsplan genoemd.
- Casseres, J.M. de (1926) "Stedebouw", S.L.van Looy; (1929) "Grondslagen der planologie", in de Gids, jrg.93, 1e deel, blz. 367-394; (1933) idem 1929, rede te Utrecht gehouden. Pleidooi voor nationale aanpak en nationaal plan.
- Vries, prof.mr. C.W. de (1929) in een inleiding op het kongres voor streekbelangen (zie A.H.Cleyndert, 1934).
- Kongres van de Ned. Mij voor Nijverheid en Handel (1929) bracht noodzaak naar voren van een landelijk plan en een permanente centrale instantie (zie R.Geurtsen, 1972, blz.60).
- Cleyndert, Azn.H. (1934) "Het Nationaal Natuurruimteplan" in Volkshuisvesting en Stedebouw nr. 2, blz.16-20.

(2) L. de Jong (1969) blz.110 wijst op de noodzaak van de regering om, ten gevolge van de crisis, beschermend in te grijpen. Dit resulteerde in een enorme uitbreiding van de overheidsbemoedeningen (Novem, 1964, blz.326) en in een tendens tot verdere centralisatie en ordening (R.Geurtsen, 1972, blz.58).

(3) Andere publikaties, waarin dergelijke argumenten naar voren worden gebracht om de noodzaak van een nationale aanpak en een Nationaal Plan aan te geven:

- Bakker Schut, P. (1937) "Een nationaal plan voor Nederland" in het tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw nr.5.
- Scheffer, ir. L.S.P. (1938) "Opmerkingen over de organisatie van het Nationale Plan", in het tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw nr.4.
- Westermann, Mr. H. (1938) "Het Nationaal Plan en het behoud van natuurruimten" in het tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw nr.4.
- Kloos, dr. W.B. (1939) "Een Nationaal Plan voor Nederland thans urgenter dan ooit", in het tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw blz.225-227.
- Koster, F. (1939) "Het Nationale Plan, utopie of harde noodzaak?" in Haagsch Maandblad deel XXXII, nr.5.
- Merkelbach, B. (1940) "Eenheid in de bebouwing van ons land. Is de tijd voor een Nationaal Plan voor Nederland

- geboren?" in de "Groene Amsterdammer", 64e Jrg., 10 augustus.
- Beusekom, H.G. van (1941) "Een nationaal plan", in "Stemmen des Tijds", januari.
- (4) Al in 1937 had de Minister van Binnenlandse Zaken laten blijken dat hij van mening was, dat een vernieuwdewoningwet vereist was. Tijdens het begrotingsdebat van dat jaar kwam namelijk het volgende naar voren:
- "Hij is inderdaad van gevoelen, gelijk die leden meenen te beluisteren, dat met een goede Woningwet de geheele ontwikkeling van stad en land gunstig kan worden beïnvloed. Hij ziet geenszins voorbij, dat de thans vigerende wettelijke voorschriften op het stuk van uitbreidingsplannen en wat daarmede in meer of minder nauw verband samenhangt veel ten goede hebben verricht, doch hij kan zich niet onttrekken aan den indruk, dat die voorschriften gezien hunnen toepassing in de practijk, en de daaruit voortvloeiende jurisprudentie, zijn achtergebleven bij de meer moderne, en door studie verdiepte inzichten inzake den stedenbouw en de daarmede samenhangende vraagstukken. Daarom zal, door een herziening van de wet moeten worden benaderd, dat wetgever en gezond stedenbouwkundig inzicht elkander vinden, met als gevolg van dien ook een zekere "natuurlijke" ordening van den woningbouw." (zie memorie van antwoord van de Minister van Binnenlandse Zaken, uit P.Bakker Schut, 1938, blz.75)
- (5) De woningwet stond, zij het na vele omzwervingen, in die tijd weer onder leiding van de Minister van Binnenlandse Zaken, Inmiddels was de "volksgezondheid", waaronder de wet ressorteerde, in tweeën gedeeld, namelijk in "volksgezondheid" en "volkshuisvesting". De eerste viel onder het Ministerie van Sociale Zaken, de tweede onder dat van Binnenlandse Zaken (Van der Drift, 1946, blz.6).
- (6) De minister had via GS advies hierover gevraagd aan de commissie voor uitbreidingsplannen en streekplannen in Noord-Holland. Het antwoord van die commissie ontving ook de commissie tot herziening van de woningwet, en luidde als volgt:

"De commissie adviseerde, dat h.i. voor het bereiken van de noodige coördinatie van alle Rijksplannen en belangen, als ook van deze en streek- en andere plannen voor kleinere gebieden, op den duur een nationaal richtlijnenplan niet gemist kan worden en daarop bijtijds dient te worden aangestuurd: dat het juist is te achten reeds thans een regeling hiervoor in de woningwet op te nemen en derhalve daarop de aandacht van de Staatscommissie inzake de herziening van de Woningwet ware te vestigen; dat voor de bereiking van het doel behoefte bestaat aan een centraal stedenbouwkundig bureau, dat, beginnend met op velerlei gebied de voor dit doel van belangzijnde gegevens te verzamelen en te verwerken, zich langzamerhand kan richten op wetenschappelijk onderzoekswerk ten behoeve van het nationaal richtlijnenplan en waaruit zich dan op den duur kan ontwikkelen het geven van aanwijzingen aan andere instanties." (Volkshuisvesting en Stedenbouw, 1939, blz.235)

- (7) In de boekbespreking van J.J.Talsma over het proefschrift van W.B. Kooos wordt in de inleiding gezegd:

"Gelukkig dat ook aan de zijde der Regering de urgentie van het treffen van maatregelen in grootere, in nationaal verband wordt ingezien. Nadat de Minister van Binnenlandse Zaken zich op dit punt het vorige jaar nog in vrij vage termen had uitgelaten, konden we nu in de Memorie van Antwoord lezen van een "nationaal plan voor de bodembestemming" en heeft de minister bij de mondelinge behandeling van hoofdstuk V der rijksbegroting, naar aanleiding van een beschouwing van het tweede kamerlid, Mevr. Mackay-Katz, de noodzaak van een "centrale instantie" toegegeven". (J.J.Talsma, 1939).

Noten bij hoofdstuk 2.

- (8) Landesplanung: ist eine wichtige Aufgabe des Gesamtstaates - also des Bundes und der Länder und hat die den Gegebenheiten der Natur den abschätzbaren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernissen entsprechenden Grundsätze der planmässigen und vorsorgenden Gesamtgestaltung des Staatsgebietes oder einzelner Teile desselben gegenüber den fachlichen und gebietlichen Einzelinteressen durch das Entwicklungsprogramm (Entwicklungsplan) festzulegen und zu vertreten.

Gemeindeplanung: - häufig und wenig zutreffend als Städtebau", "Stadtplanung" oder "Ortsplanung" bezeichnet - ist eine wichtige Aufgabe der gemeindlichen Selbstverwaltung. Sie legt auf Grund abschätzbarer Bedürfnisse die angestrebte wirtschaftliche, sociale und kulturelle Entwicklung des Gemeindegebietes in Übereinstimmung mit dem verbindlichen regionalen - also übergemeindlichen - "Entwicklungsprogramm (Entwicklungsplan) fest. Instrumente der Gemeindeplanung sind der "Flächenwidmungsplan" und der "Bebauungsplan"."

Uit: R.Wurzer (1961), blz.277,278..

- (9) Niemeyer, T. (1936) "Die Entwicklung der Landesplanung in Deutschland", in Monatshefte für Baukunst und Städtebau, nr.10, oktober '36.

Danielcik, dr. H.P. (1936) "Werdendes Bau- und Bodenrecht", Zu den Vorschlägen der Akademie für Städtebau und Landesplanung, in Deutsche Bauzeitung, nr.51, 16 december '36.

Musch, dr.dr.M. (1937) "Forderungen der Raumordnung an die Siedlung" in Monatshefte für Baukunst und Städtebau, nr.3, maart '37.

Hollatz, dr.ing. (1937) "Die neuen Planungsgesetze und ihre Bedeutung für Stadterweiterungsplanung und Freiflächensicherung, in Monatshefte für Baukunst und Städtebau, april 1937.

Bangert, dr.ing.W. (1937) "Die neuen rechtlichen Gestaltungsmittel - die Durchführung des Wirtschaftsplans - die Lenkung der privaten Bautätigkeit durch den Bebauungsplan", in Monatshefte für Baukunst und Städtebau, juni '37.

Meyer, K. (1938) :Raumforschung im Dienste der deutschen Lebensordnung", in Raumforschung und Raumordnung, nr.10, oktober '37.

Schürmann, A. (1938) "Die nationalsozialistische Hochschule und Raumforschung", in Raumforschung und Raumplanung, nr.10, oktober '38.

Willeke, E. (1938) "Sozialstruktur und Raumordnung", in Raumforschung und Raumordnung, nr.10, oktober '38.

Muhs, H. (1938) "Die Raumordnung vor neuen Aufgaben", in Raumforschung und Raumordnung, nr.10, oktober '38.

Jarmer, Dr. (1942) "Planung und Gestaltung des deutschen Lebensraumes", in "Der soziale Wohnungsbau in Deutschland", nr.13, juli '42.

- (10) Het eerste plan was dat van de Arbeitsschlacht (1933-1937). Het hele Duitse volk moest één arbeidsfront vormen met een eensgezindheid van werkgevers en werknemers, waarin stakingen onmogelijk waren. In de praktijk betekende dit grote macht van de ondernemers over de arbeiders onder toezicht van de regering. De enorme werkeloosheid werd gedeeltelijk opgevangen door de organisatie van een arbeidsdienst.

In 1937 werd het tweede vierjarenplan van de "Rohstoff-Schlacht" ter hand genomen. Tegenover een vijandige wereld met hoge tolmuren moest autarkie bereikt worden. (Novem, 1964, blz.271).

Noten bij hoofdstuk 3.

- (11) Dit kollege was in 1902 ingesteld en had zich vanaf die tijd als regel met weinig belangrijke kwesties beziggehouden. Het kollege bestond (en bestaat nog) uit de hoogste ambtenaar van ieder departement (De Jong, 1972, blz.116).

- (12) De instelling van de Rijksdienst voor het Nationale Plan behandelt De Jong hierbij niet. In welk verband hij deze wel noemt komt naar voren in noot 50 van deze skriptie.

- (13) Eén van de belangrijkste onderdelen van de gelijkschakeling was de invoering van het "Führer-prinzip". Allerwege diende in het organisatieleven het leidersbeginsel ingevoerd te worden en waar dat maar mogelijk was, zouden de leidende posities door nationaal-socialisten of anders pro-Duitse personen ingenomen moeten worden (De Jong, 1974, blz.230).

Het sterkst komt dit beginsel tot uitdrukking in de veranderingen, die het Nederlandse bestuursapparaat zou moeten ondergaan. De Jong (1974, blz.238):

"Het hield in, dat de gemeenteraden en de provinciale staten, alsmede alle gemeentelijke en provinciale commissies opgeheven werden (er waren dus geen verkiezingen meer nodig) en dat de wethouders en de provinciale gedeputeerden formeel gereduceerd werden tot medewerkers van hun burgemeesters en provinciale commissarissen. (). Burgemeesters en provinciale commissarissen kregen voorts het recht een aantal ingezetenen tot "raadslieden" te benoemen. Formeel zou echter op bestuursgebied de verantwoordelijkheid uitsluitend bij hen liggen. De burgemeesters zouden bij dat alles onder controle staan van de commissarissen

rissen, maar er werd, in afwijking van die regel, 66k bepaald dat op de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag uitsluitend toezicht uitgeoefend zou worden door de Secretaris-Generaal van Binnenlandse Zaken en dat de Secretaris-Generaal (dat wil zeggen naast de betrokken commissarissen der provincie) bevoegd was alle overige gemeenten "aanwijzingen" te geven. Dat alles werd bepaald in een verordening (152/41), die op 12 augustus 1941 gepubliceerd werd."

- (14) De Jong (1972, blz.40) over de gesprekken, die Seyss-Inquart op 29 mei met de secretarissen-generaal had, in verband met hun eventueel aanblijven als secretaris-generaal:

"Eind van de middag had Seyss-Inquart nog niets van de secretarissen-generaal vernomen. Hij werd ongeduldig en vreesde een weigering (die hem voor grote moeilijkheden zou plaatsen !) en stelde een ultimatum ... ()".

"Niet minder opgelucht was Seyss-Inquart: nu de secretarissen-generaal, in tegenstelling tot wat hij een ogenblik gevreesd had, hun functie niet neergelegd hadden, was, schreef hij aan de Reichskanzlei, "de mogelijkheid geschape om langzamerhand greep te krijgen op het aanwezige apparaat."

- (15) Frederiks heeft vlak na de bevrijding een boekje geschreven, waarin hij zich verantwoordt voor zijn handelwijze tijdens de bezetting (Mr.Dr. K.J.Frederiks, 1945, "Op de bres 1940-1944"). Hierop zal in hoofdstuk 5 van deze skriptie nader worden ingegaan.

Noten bij hoofdstuk 4.

- (16) Jahresbericht 1940-1941 van Roloff.
- (17) Brief van Jarmen (hoge ambtenaar bij de Reichsstelle für Raumordnung) aan Roloff, 17 augustus 1940.
- (18) Brief van Roloff aan de Reichsstelle für Raumordnung, 13 September 1940.
- (19) Aktennotiz van Seyss-Inquart aan Wimmer, 9 oktober 1940; Vermerk van Roloff, 11 oktober 1940.
- (20) Vermerk van Roloff, 11 oktober 1940.
- (21) Arbeitsbericht der Abteilung Planung für den Monat Oktober und November 1940.
- (22) Brief van Roloff aan Münzer (hoofd van de Abteilung für das Wohnungs- und Siedlungswesen, een gelijksoortige afdeling als de Abteilung Planung), 18 oktober 1940; brief van Van der Kaa aan Roloff, 22 oktober 1940.
Van der Kaa stuurde Roloff in antwoord op diens verzoek (datum onbekend) een aantal hem ter beschikking gestelde stukken over regionale planning in Nederland (over Walcheren, Arnhem en omgeving, Oost-Gelderland, de Veluwe en Neder-Betuwe)

- Op het verzoek van Roloff, om hem tevens een brochure van Ir. Mussert (leider van de Nationaal-Socialistische Beweging in Nederland) te sturen, moest Van der Kaa antwoorden, dat deze uitverkocht was (brief 22 oktober 1940).
- (23) Gesprek 15 april 1976.
- (24) Wat hiermee bedoeld wordt is niet bekend. Het kan zijn, dat Frederiks doelde op het werk van de commissie Frederiks, maar ook een mogelijkheid is, dat Van der Kaa Frederiks op de hoogte had gesteld van zijn contacten met Roloff. Van der Kaa was nu eenmaal ondergeschikt aan Frederiks (zie hoofdstuk 1, noot 5).
- (25) Gesprek 1 april 1976.
- (26) Zie noot 24 eerste mogelijkheid.
- (27) Brief van Van der Kaa aan Roloff, 5 november 1940.
- (28) Uit de korrespondentie van Roloff blijkt, dat er nog een Nederlander is geweest, die zijn ideeën over de planning in Nederland aan Roloff voorlegde. In brieven van 16 en 23 oktober 1940 is namelijk sprake van een "Bericht über die Einrichtung einer Erziehungs und Überwachungsstelle für die Landes und Städteplanung", afkomstig van de heer I. van Roessel en gedateerd op 21 september 1940. Het stuk bevat een aanklacht tegen de "demoliberalistische-privékapitalistische" wijze, waarop de planning tot dan toe in Nederland tot stand gekomen is, en geeft de noodzaak aan van het oprichten van een "inspectie der Lands-, Streek- en Uitbreidingsplannen", waaraan alle plannen, die door gemeentelijke en provinciale instellingen ontwikkeld worden, ter beoordeling moeten worden voorgelegd. Wie Van Roessel was en waar hij vandaan kwam, is niet bekend. Hij hoorde in ieder geval niet bij de prominenten, die zich voor de oorlog in Nederland met de nationale planning bezighielden (aldus Van der Weijde in het gesprek van 15 april 1976). Wel blijkt uit een gesprek, dat op 4 november 1940 tussen Roloff en Van Roessel werd gevoerd, dat Van Roessel een zeer Duitsgezinde Nederlander was, maar dat hij, ondanks die gezindheid, door Roloff niet erg serieus genomen werd en zelfs als vrij dom werd gekwalificeerd (zie Vermerk Roloff, 4 november 1940). Vandaar dat dit bericht van Van Roessel verder niet in de beschouwingen over de totstandkoming van het Basisbesluit is opgenomen.
- (29) Notulen van de vergadering van het kollege der Secretarissen-Generaal van 2 april 1941; brief van Frederiks aan Wimmer, 16 november 1940.
- (30) Letterlijke tekst van artikel 58 uit het voorstel van de commissie Frederiks:
- "Bij de vaststelling van een streekplan wordt in de streekplanbestemmingsverordening bepaald of en in hoeverre het plan, zolang aan de in het tweede lid van het vorige artikel den gemeenteraden opgelegde verplichting niet is voldaan, als een ontwikkelingsplan wordt beschouwd. Aan het bepaalde in dit artikel wordt slechts toepassing gegeven, indien en voor zoover het streekplan zoodanig in onder-

deelen afdaalt, dat het als ontwikkelingsplan, hetwelk de bestemming in onderdeelen regelt, kan werken."

Zie voor het volledige voorstel: Rapport van de Staatscommissie tot Herziening van de Woningwet, Bijlage 1 van het Verslag der Commissie: Ontwerp van Wet.

- (31) Brief van Roloff aan Frederiks, 22 november 1940.
- (32) Brief van Frederiks aan Roloff, 30 november 1940.
- (33) Vermerk van Roloff aan Wimmer, 25 januari 1941.
- (34) Idem 33.
- (35) Notulen van de vergadering van het kollege der Secretarissen-Generaal van 2 april 1941; Vermerk van Roloff aan Wimmer, 25 januari 1941: "Das Amt für Nationalplanung zal als zelfstandige dienst door Frederiks als president geleid worden".
- (36) Vermerk van Roloff aan Wimmer, 25 januari 1941.
- (37) Hoe de relatie tussen de Rijksdienst voor het Nationale Plan en de wederopbouw gezien werd, is nergens uit af te leiden. Ook uit latere stukken zal daarover niet veel op te maken zijn.
- (38) Vermerk van Roloff, 10 februari 1941; brief van Graaf d'Ansembourg aan Wimmer, 21 februari 1941; Monatsbericht over februari van Roloff, 3 maart 1941.
- (39) Monatsbericht over februari en maart van Roloff.
- (40) Vermerk van Roloff aan Wimmer, 17 april 1941.
- (41) Brief van Van der Drift aan Roloff, 4 april 1941.
- (42) Notulen van de vergadering van het college der Secretarissen-Generaal van 9 april 1941.
- (43) Notulen van de vergadering van het college der Secretarissen-Generaal van 21 april 1941.
- (44) Brief van Spoor (administrateur bij de afdeling Volkshuisvesting) aan Roloff, 23 april 1941.
- (45) Brief van Roloff aan Fischböck, 2 mei 1941.
- (46) Brief van Gaykow aan Roloff, 6 mei 1941.
- (47) Brief van Roloff aan Gaykow, 8 mei 1941.

Noten bij hoofdstuk 5.

- (48) Deze konklusie wordt gestaafd door een uitspraak van Mr. P.A. van der Drift in zijn boekje "Ruimtelijke Ordening" (1946). Hoewel Van der Drift daarin fel van leer trekt tegen het Basisbesluit ("Dit besluit is ons volk door den bezetter opgedrongen. ()). Het is in zijn opzet zóódanig van een dictatoriaal-duitschen geest doordrongen, dat het begrijpelijkerwijs

bij het goede deel van ons Nederlands bestuursapparaat niet in goede aarde viel."), merkt hij ten aanzien van de Rijksdienst op:

"Tegen het bestaan van een Rijksdienst wordt nogal eens aangevoerd, dat hij zijn ontstaan te danken heeft aan Duitschen drang, vervat in het Besluit van 15 Mei 1941, en dat wij, zonder bezetting, ook heden nog niet over zoo'n dienst zouden beschikken, en gespaard zouden zijn gebleven voor de kosten welke de Rijksdienst met zich medebrengt.

In dat opzicht verkeert de Rijksdienst intusschen in dezelfde conditie als zoovele andere oorlogsche en naoorlogsche scheppingen, welke enorme offers aan salarissen en outillage kosten en welke met evenzoovele zwammen op dood hout zijn te vergelijken. Hoe men intusschen over ordening en ambtenarij in ons berooid en in toenemende schulden verzinkend vaderland moge denken, men vergete één ding niet. Was de ontwikkelings- en welvaartscurve van vóór 1940 normaal doorgetrokken, dan was de Rijksdienst er zeer zeker wél gekomen, en tallooze andere diensten, bureaux, instanties etc. etc. zeer zeker niet. Zoude, wat ik hoop, het eerlang tot een zuiveringsproces komen, dan staat de Rijksdienst er naar mijn overtuiging uitstekend voor. Deze toch wordt met den dag meer noodig, gene worden met den dag meer overbodig en schadelijk voor onze volkswelvaart." (blz.23 en 24)

- (49) Zelfs tijdens de bezetting werd nog geattendeerd op de onjuistheid van een wettelijke scheiding in volkshuisvesting en ruimtelijke ordening:

"En gelijk Dr. F. Bakker Schut in zijn desbetreffende werkje "Nationaal Plan en Streekplan" (1943) zeer terecht opmerkt, werd er in casu een botte caesuur toegepast, welke kant noch wal raakt. Door deze caesuur dreigen de uitbreidingsplannen en de super-gemeentelijke plannen steeds verder van elkaar af te drijven, en spitst zich m.i. nodeloos toe de tegenstelling tussen stedbouw en de volkshuisvesting." (Van der Drift, 1949)

- (50) In verscheidene publikaties van na de oorlog wordt de oprichting eveneens vanuit dit ideaal verklaard. Van der Drift (1949, blz.33) :

"Was het liefde van Hitler en zijn trawanten, dat zij Nederland stedbouwkundige regelingen toedachten? M.i. niet: eerder grof egoïsme van het "Groot-Duitse-Rijk", hetwelke zich bijvoorbeeld al duidelijk sterk interesseerde voor een rijksweg Keulen-Utrecht."

F.Bakker Schut (1945, blz.15) :

"Al spoedig na de bezetting van ons land kwam van Duitse zijde de wensch naar voren hier te lande een centrale organisatie voor de ruimtelijke ordening in het leven te roepen. Daar deze wens strookte met de voorstellen der staatscommissie en de organisatie voor den oorlog van geen enkel belang was - de Duitschers hadden de illusie hiervan na den oorlog voor de inrichting van hun "Groot-Europa" gebruik te kunnen maken - werd hier van Nederlandsche zijde medegewerkt."

Ook wanneer L. de Jong iets over de oprichting zegt, doet hij dat in verband met de Nieuwe Orde. Hij maakt daarbij wel de fout, de oprichting van de dienst niet op 15 mei 1941 te dateren, maar in oktober 1940. De Jong (1972, blz.335-336) :

"Wel was er in bezet Nederland of in Duitsland hier of daar een Duitser die fraaie plannen ontwierp voor Nederlands positie in "Neuropa" (zoals dat heette)* : er zou via Zuid-Limburg een kanaal komen dat het Belgische kanalennet met de Rijn verbond; de haven van Delfzijl zou uitgebreid worden, de capaciteit van de Nederlandse scheepswerven vergroot, de teelt van groenten, fruit en bloemen geïntensiveerd - maar met het voortduren van de oorlog raakten al die plannen vanzelf in het vergeetboek en de Rijksdienst voor het Nationale Plan, die in oktober '40 mede op Duitse aandrang opgericht werd, bracht het slechts tot papieren projecten."

*) Waarschijnlijk heeft De Jong deze informatie uit het boek "Die Niederlande im Umbruch der Zeiten", "alte und neue Beziehungen zum Reich" van du Prel en Janke, dat in 1941 werd uitgegeven en waarin een stuk van Roloff over de "Planung in den Niederlanden" is opgenomen. Ditzelfde stuk is ook in het Zeitschrift für Raumforschung und Raumordnung 1941 Heft 6/7 blz.162-192 opgenomen.

(51) Volgens het Verordeningenblad is er één dienst, die eerder dan de Rijksdienst voor het Nationale Plan opgericht werd, waarvan De Jong, in ieder geval in het hoofdstuk dat handelt over de gelijkschakeling, geen gewag maakt. Bedoeld wordt de, volgens verordening 71 van 30 juli 1940, opgerichte Nederlandse opbouwdienst. Deze dienst was bestemd om de leden van de voormalige Nederlandse Land- en Zeemacht in de gelegenheid te stellen nuttig werk ten behoeve van de Nederlandse volksgemeenschap te verrichten. In hoeverre deze dienst opgericht is in het kader van de gelijkschakeling is niet bekend, net zo min als de belangrijkheid van deze dienst.

(52) Geheel identiek lag de situatie bijvoorbeeld bij de eind november 1941 opgerichte Kultuurkamer. Dit was een overkoepelende organisatie die naar voorbeeld van de Duitse Kulturkamer opgericht was, en waarbij alle kunstenaars aangesloten dienden te zijn. Ook de konstruktie van deze organisatie werd "uiteraard" (De Jong, 1974, blz.260) gekenmerkt door een streng doorgevoerd leidersbeginsel, eveneens in de vorm van een president. Deze functie werd in dit geval bekleed door de heer Goedewaagen, de secretaris-generaal van het in november 1940 opgerichte departement van Volksoverlichting en Propaganda, en ook hij had de bevoegdheid om uitspraken, door hem als president van de Kultuurkamer gedaan, als secretaris-generaal nietig te verklaren.

(53) Vermerk 2 maart 1943:

"Als zeer groot gebrek bracht Rambonnet (lid van de Vaste Commissie, NSBer) ook de omstandigheid naar voren, dat Herr Van der Kaa voorzitter van de Vaste Commissie is, hoewel hij zoals in Holland algemeen bekend is, niet de bekwaamheid heeft een vergadering te leiden."

(54) Roloff stelde bijzonder veel prijs op het instellen van een dergelijke dienst. Vanaf 9 oktober 1941 tot aan zijn vertrek eind oktober 1943 heeft hij zich daarvoor ingespannen. Zie dossier-map VJ/Pl 4k uit het archief van het Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie: handelt over de oprichting van een "Onderzoeksraad", "Nationale Akademie für Raumforschung", "Nationale Akademie der Niederlande", "Niederländische Rat für Raumforschung", "Rijkscommissie voor het onderzoek naar ruimtelijke behoeften en ordening voor wonen, werken en ontspannen in Nederland" (over de naam is men het nooit helemaal eens geworden). Verder dan besprekingen erover met een aantal Nederlanders (o.a. Prof. mr. J. van Loon, lid van de Vaste Commissie; Prof. G.A.S. Snijder, president van de Kultuurraad; de secretaris-generaal van Opvoeding, Wetenschap en Cultuurbescherming Prof. van Dam; Prof. L. van Vuuren, hoogleraar in de economische geografie te Utrecht) is het echter niet gekomen.

(55) Uit de gegevens over de totstandkoming van de uitvoeringsbeschikkingen (aanvullende regelingen op het Basisbesluit) komt naar voren, dat Roloff ook toen ten aanzien van de meldingsplicht water in de wijn moest doen. Hij wilde namelijk dat deze plicht uitvoerig in een beschikking bepaald zou worden, hetgeen in de door de Nederlanders opgestelde beschikkingen niet gebeurde (brief van Roloff aan Frederiks, 15 juli 1941; brief van Roloff aan Jarmen, Reichsstelle für Raumordnung, 16 juli 1941). Uit het gesprek, dat naar aanleiding van die onvrede van Roloff georganiseerd werd op 12 augustus 1941 tussen Roloff, Van der Kaa en F. Bakker Schut blijkt het duidelijkst hoe Roloffs ideeën door de Nederlanders ontvangen en verwerkt werden.

"Résumé bespreking Dinsdag 12 augustus tusschen Dr. Roloff, Ir. Van der Kaa en Dr. Ir. Bakker Schut (geschreven door Bakker Schut).

Afgezien van een aantal detailopmerkingen van Dr. Roloff werden door dezen de volgende opmerkingen van principieelen aard gemaakt:

2. De "Meldeplicht" (verplichting tot het kennisgeven van plannen voor de uitvoering van werken, welke uitgaan van rijks-, provinciale-, gemeentelijke- en andere instanties) moet aanstonds in vollen omvang worden toegepast. De werken van minder belang moeten aan de streekplandiensten worden gemeld (b.v. fabrieksbouw beneden 200 man). Door deze "Meldeplicht" is het in overeenstemming brengen van de streekplannen met het nationaal plan en van de uitbreidingsplannen met het streekplan van secundair belang geworden, omdat men steeds tijdig kan ingrijpen. De President moet derhalve deze "Meldeplicht" aanstonds ter kennis brengen van alle betrokken instanties.

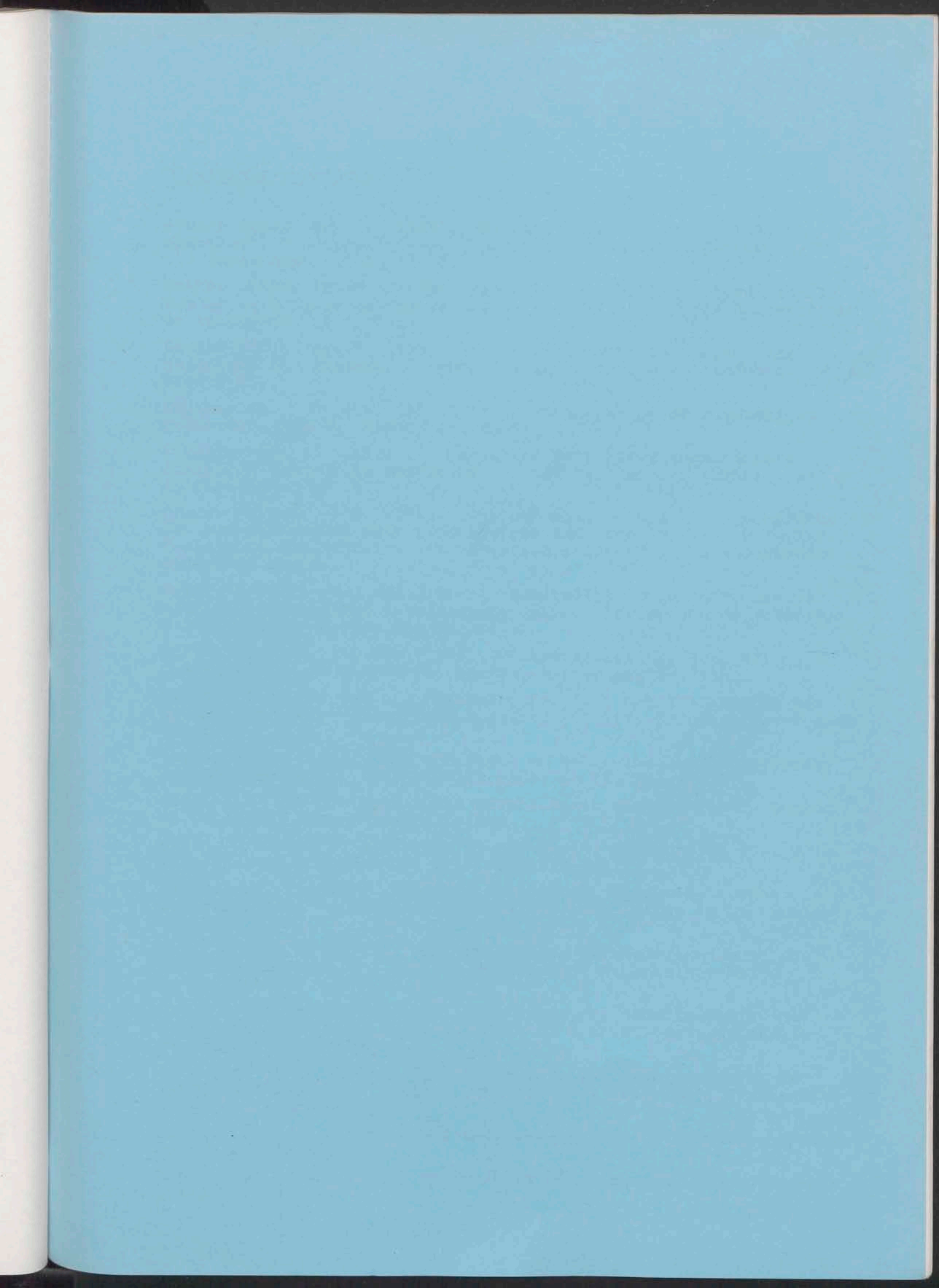
Naar aanleiding van de opmerkingen van den Heer Roloff is door Ir. Van der Kaa en Dr. Ir. Bakker Schut het volgende naar voren gebracht:

ad 2. De "Meldeplicht" is voldoende omschreven in artikel 5 lid 2, van verordening I (het basisbesluit). Het verdere is een kwestie van toepassing. Toepassing aanstonds over de geheele linie brengt mede een aanmerkelijke uitbreiding van den omvang van het

personeel van het bureau van den Rijksdienst. In elk geval is toepassing van de "Meldepflicht" in vollen omvang eerst mogelijk, nadat in elke provincie een streekplandienst zal zijn ingesteld, omdat anders alle meldingen, ook betreffende ondergeschikte objecten, bij den Rijksdienst zouden moeten worden onderzocht.

Hoewel door de andere Departementen de verordening mede is ondertekend zal een algemeene toepassing van de Meldepflicht met het oog op de door verschillende instanties daarvan gevreesde vertraging in de uitvoering wellicht eenig verzet - b.v. bij Waterstaat - wekken. Overleg met deze instanties van den President zal noodig zijn."

- (56) Vermerk van Roloff van 27 september 1940; brief van Roloff aan Frederiks, 28 oktober 1943; Aktenvermerk van Schürmann van 3 maart 1944.
- (57) Deze mening werd in het gesprek van 15 april 1976 door de heer Van der Weijde uitgesproken.
- (58) Zie L. de Jong (1972, blz.143-144) en Frederiks (1945 blz.6):
"De ontledingsmethode met haar bijna onvermijdelijke consequentie van critiek, die verdachtmaking, die eerroof, is aan mij niet voorbij gegaan. ()
Onwelwillende critiek - en deze is in de illegale pers ruimschoots mijn deel geweest -"
- (59) L. de Jong (1972, blz.143-144); J.S. Hoek (1970, blz.68).



Literatuur-overzicht.

Bakker Schut, Ir. F. (1945), "De bevrijding en de ruimtelijke ordening", Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw, nr. 1/2 (aug./sept.), blz.14-17.

Bakker Schut, Ir. P. (1924), Prae-advies voor het Internationale Stedebouw Congres te Amsterdam, Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw, blz.133-139.

Bakker Schut, Ir. P. (1938), "Waarom een Nationaal Plan voor Nederland?", Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw, nr.4, blz.74-86.

Beunke, Mr. F.J. e.a. (1963), "Woningwet-wet op de Ruimtelijke Ordening", Samsom, Alphen aan de Rijn.

Cleynder Azn. H. (1924), Prae-advies voor het Internationale Stedebouw Congres te Amsterdam, Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw, blz.139-153.

Drewe, Prof.dr. P.G. (1974), Kollege hb2 "Methoden en technieken van het stedebouwkundig planologisch onderzoek"2, cursus 1973-74, Technische Hogeschool Delft, Afdeling Bouwkunde, Stedebouwkundig Onderzoek, Delft.

Drift, Mr. P.A. van der (1946), "Ruimtelijke Ordening", eenige beschouwingen inzake de wetgeving omtrent bovenbedoelde materie, N.Samsom N.V., Alphen aan den Rijn.

Drift, Mr. P.A. van der (1949), Volkshuisvesting, Deel II, Commentaar op de Woningwet, Samsom, Alphen aan de Rijn.

Faludi, Prof. A. (1976), "Planningtheorie", Handleiding bij het werkkollege hb30, Technische Hogeschool Delft, Afdeling Bouwkunde, Delft.

Geurtsen, R. (1972), "De woningwet en het ruimtelijke overheidsbeleid: 1902-1972", Tijdschrift Plan, nr.10, blz.37-72.

Hoek, J.S. (1970), "Politieke geschiedenis van Nederland. Oorlog en herstel", A.W.Sijthoff, Leiden.

Hudig, D. (1922), "Amsterdam en het Gooi", Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw, nr.9, blz.239-243.

Jarmer, Dr. (1942), "Planung und Gestaltung des deutschen Lebensraumes", Zeitschrift der soziale Wohnungsbau in Deutschland, nr.13.

Jong, Dr. L. de (1969), "Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog", deel 1, "Voorspel", Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Jong, Dr. L. de (1972), "Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog", deel 4, "Mei '40 - maart '41", Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Jong, Dr. L. de (1974), "Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog", deel 5, "Maart '41 - Juli '42", Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Kloos, Ir. W.B. (1939), "Het Nationaal Plan", dissertatie, Samsom, Alphen aan de Rijn.

Knibbe, Dr. P.G. (1955), "Planologie of Bodembouwkunde en Streekplannen", Leiden.

- Kwiet, K. (1969), "Rijkscommissariaat Nederland", mislukte poging tot vestiging van een nationaal-socialistische orde, In den Toren, Baarn.
- Kruseman, Mr. J. (1912), "Het ontwerp tot herziening der Woningwet", Amsterdamse Raad.
- Kruseman, Mr. J. (1942), Praeadvies in Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging, 72e jaargang nr.1, N.V.Uitgevers-Maatschappij W.E.J.Tjeenk Willink, Zwolle.
- Ley, N. (1966), "Raumordnung und Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland" in "Handwortbuch der Raumforschung und Raumordnung", Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Gebrüder Jänecke Verlag, Hannover, blz.1508-1530.
- Niemeyer, R. (1936), "Die Entwicklung der Landesplanung in Deutschland" in Monatshefte für Baukunst und Städtebau, nr.10.
- Nederlandsch Instituut voor Volkshuisvesting en Stedebouw, dagelijks bestuur (1938): Adres aan de Minister van Binnenlandse Zaken, Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw, blz.185.
- Novem (1964), "Wereld in wording" 3, nieuwste geschiedenis, van Goor Zonen, Den Haag, negende druk.
- Peursen, Dr. C.A. van (1969), "Wetenschap en werkelijkheid", J.H.Kok N.V., Kampen.
- Rappaport, Ph.A. (1935), "Nieuwe Duitse Stedebouwwetten", Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw 1936, blz.5-6.
- Rappaport, Ph.A. (1936), "Nog eens: Nieuwe Duitse Stedebouwwetten", Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw, blz.107-108.
- Rappaport, Ph.A. (1937), "Een wet inzake de stedebouwkundige hervorming van Duitse steden", Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw, blz.185-186.
- Redactie van het Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw (1939), "Nationaal Plan", Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw, blz.235.
- Ruijter, P. de (1975), "De Rijksplanologische Dienst, instelling en ontwikkeling", Planning Theorie Groep, Afdeling Bouwkunde, Technische Hogeschool Delft, Uitgave van de Vereniging voor Studie- en Studenten belangen, Delft.
- Scheffer, Ir. L.S.P. (1938), "Opmerkingen over de organisatie van het Nationale Plan", Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw, nr.4, blz.86-91.
- Talsma, J.J. (1940), "Dr. Ir. W.B.Kloos, Het Nationaal Plan", boekbespreking in Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw, blz.45-48.
- Verordeningenblad voor het bezette Nederlandse gebied, jaar 1940.
- Verordeningenblad voor het bezette Nederlandse gebied, jaar 1941.
- Verslag van de Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 16 februari 1938, no.25 (1940).
- Weijde, Drs. H.van der (1937), "Nationaal plan en streekplan op het Internationale Stedebouwcongres te Parijs", Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw 1937, blz.111 en 1938, blz.54 e.v.

Wurzer, R. (1961), "Raumforschung und Raumplanung als selbständiger Dienstzweig der Landesverwaltung", Zeitschrift für Raumforschung und Raumordnung, blz.277 e.v.

Dacht Die. Nutsaal Aan.

Amid 22

Wurzer, R. (1961), "Raumforschung und Raumplanung als selbständiger Dienstzweig der Landesverwaltung", Zeitschrift für Raumforschung und Raumordnung, blz.277 e.v.

Wurzer, R. (1961), "Raumforschung und Raumplanung als selbständiger Dienstzweig der Landesverwaltung", Zeitschrift für Raumforschung und Raumordnung, blz.277 e.v.

Wurzer, R. (1961), "Raumforschung und Raumplanung als selbständiger Dienstzweig der Landesverwaltung", Zeitschrift für Raumforschung und Raumordnung, blz.277 e.v.

Wurzer, R. (1961), "Raumforschung und Raumplanung als selbständiger Dienstzweig der Landesverwaltung", Zeitschrift für Raumforschung und Raumordnung, blz.277 e.v.

Wurzer, R. (1961), "Raumforschung und Raumplanung als selbständiger Dienstzweig der Landesverwaltung", Zeitschrift für Raumforschung und Raumordnung, blz.277 e.v.

Wurzer, R. (1961), "Raumforschung und Raumplanung als selbständiger Dienstzweig der Landesverwaltung", Zeitschrift für Raumforschung und Raumordnung, blz.277 e.v.

Wurzer, R. (1961), "Raumforschung und Raumplanung als selbständiger Dienstzweig der Landesverwaltung", Zeitschrift für Raumforschung und Raumordnung, blz.277 e.v.

Wurzer, R. (1961), "Raumforschung und Raumplanung als selbständiger Dienstzweig der Landesverwaltung", Zeitschrift für Raumforschung und Raumordnung, blz.277 e.v.

Wurzer, R. (1961), "Raumforschung und Raumplanung als selbständiger Dienstzweig der Landesverwaltung", Zeitschrift für Raumforschung und Raumordnung, blz.277 e.v.

Wurzer, R. (1961), "Raumforschung und Raumplanung als selbständiger Dienstzweig der Landesverwaltung", Zeitschrift für Raumforschung und Raumordnung, blz.277 e.v.

Wurzer, R. (1961), "Raumforschung und Raumplanung als selbständiger Dienstzweig der Landesverwaltung", Zeitschrift für Raumforschung und Raumordnung, blz.277 e.v.

ne
en

Bijlage 1: Wettekst van het voorstel van de Staatscommissie tot herziening van de woningwet (1940) inzake het Nationale Plan.

Derde Titel. Nationaal plan.

Artikel 69.

1. Wij kunnen een plan (*nationaal plan*) vaststellen, waarin ter behartiging van nationale belangen algemeene lijnen worden aangegeven met betrekking tot de bestemming van den bodem.
2. Een commissie, door Ons ingesteld, bereidt het plan voor.

Artikel 70.

1. Het ontwerp van het plan ligt gedurende drie maanden op van Onzentwege aan te wijzen plaatsen voor een ieder ter inzage. Van de nederlegging wordt vooraf mededeeling gedaan in de *Nederlandsche Staatscourant*.

2. Alvorens het plan vast te stellen, hooren Wij den Raad van State, Afdeling voor de Geschillen van Bestuur, en Gedeputeerde Staten der onderscheidene provinciën.

Artikel 71.

Het nationale plan wordt, nadat het is vastgesteld, voor een ieder ter inzage gelegd. De nederlegging wordt bekend gemaakt op de wijze, in het eerste lid van het vorige artikel aangegeven. Met den dag, volgende op dien der nederlegging, wordt het plan van kracht.

Artikel 72.

1. Binnen een jaar, nadat het nationale plan van kracht geworden is, brengen Gedeputeerde Staten de in de provincie geldende streekplannen met het nationale plan in overeenstemming. Wij kunnen op verzoek van Gedeputeerde Staten den termijn van een jaar éénmaal met ten hoogste een jaar verlengen.
2. Voor zoover het nationale plan voor een gemeente, niet begrepen in een streekplan, algemeene lijnen met betrekking tot de bestemming van den bodem aangeeft, vindt het bepaalde in artikel 57 overeenkomstige toepassing.

Artikel 73.

De artikelen 69 tot en met 72 vinden overeenkomstige toepassing ten aanzien van een herziening van het nationale plan.

Bijlage 2: Toelichting op het voorstel van de Staatscommissie tot herziening van de woningwet (1940) inzake het Nationale Plan.

§ 7. Voorts is de vraag gesteld of naast de gemeentelijke en gewestelijke plannen, ter overkoepeling van het gebouw der stedenbouwkundige maatregelen, in de Woningwet voorschriften moeten worden gegeven, teneinde tot de vaststelling van een nationaal plan te geraken.

Nationale stedenbouwkundige regeling.

Bij het opnemen in 1931 van voorschriften ten aanzien van het streekplan, met welke materie men destijds nog slechts zeer geringe ervaring had, is tastend een weg gezocht, waarbij een te zeer uitgewerkte regeling vermeden is.

Thans schijnt het aanbeveling te verdienen den weg verder door te trekken en daarbij onder nadere uitwerking van de regeling voor het streekplan, het nationale plan in de wet te introducereen.

Daar de praktijk zal moeten uitwijzen of de figuur van het nationale plan de kiemen van een levenskrachtige ontwikkeling in zich draagt — de jaren na 1931 hebben zulks ten aanzien van het streekplan reeds doen zien — is de regeling uiterst beknopt gehouden en is rekening gehouden met de mogelijkheid, dat in de toekomst verdere uitwerking noodig zal blijken.

Aangezien uit den aard der zaak de gedachten, omtrent hetgeen met een nationaal plan wordt beoogd, uiteenloopen, is het noodig nopens den inhoud van het begrip, zooals de Commissie het ziet, enkele summiere mededeelingen te doen.

Zooals reeds thans een Rijkswegenplan bestaat, hetwelk de tracés van de wegen voor het geheele land aangeeft, kan men zich voorstellen, dat ook op ander terrein en ter verzorging van andere belangen een sterke aandrang aanwezig is tot het geven van algemeene richtlijnen. Coördinatie van al deze uiteenlopende belangen, welke alle het gebruik van den bodem betreffen, kan in de naaste toekomst niet uitblijven; zij is dringend noodzakelijk, teneinde te voorkomen, dat afzonderlijke behartiging van die belangen tot botsingen aanleiding geeft.

Bij de nationale belangen, welke behartiging met de vaststelling van een nationaal plan wordt beoogd, wordt onder meer gedacht aan een juist en economisch gebruik van den bodem en aan de bescherming van die gedeelten, welke door ligging, samenstelling of karakter van bijzondere waarde voor de natie moeten worden geacht.

Belangen van landbouw, handel en nijverheid, natuurschoon, recreatie, vestiging en verkeer te land, te water en in de lucht, alsmede defensiebelangen zullen daarbij uiteraard tegen elkander moeten worden afgewogen.

Tot het voorbereidende werk voor het nationale plan moet worden gerekend het bestudeeren van, en het brengen van eenheid in de gegevens, welke voor het stedenbouwkundige werk in ons land van meer algemeene beteekenis zijn, zoodanig het coördineren van het werk der verschillende streekplancommissies. Door het centraal verzamelen en rangschikken van gegevens, waarvan andere provinciale en gemeentelijke, stede-

bouwkundige instanties profijt kunnen trekken, wordt verspilling van krachten voorkomen.

De vraag kan worden gesteld of het nationale plan, dat zulke uiteenlopende belangen, welke verschillende Departementen van Algemeen Bestuur betreffen, zou moeten beheerschen, in de Woningwet moet worden geregeld.

Deze vraag dient ongetwijfeld bevestigend te worden beantwoord. Inmers ook de ontwikkelingsplannen en streekplannen verzorgen belangen van zeer uiteenlopend karakter. Het noodzakelijke sluitstuk van het geheel dier belangen, dat het nationale plan is, kan derhalve bezwaarlijk elders dan juist in de Woningwet worden geregeld. De commissie, die het nationale plan voorbereidt, zal vanzelfsprekend van breede samenstelling moeten zijn, opdat de verschillende belangen voldoende verzorging vinden en in behoorlijke ordening tot hun recht komen.

De zaak van het nationale plan wordt het beste gediend met een behoedzame voortschrijding van onze wetgeving. Voorloopig ware te volstaan met een summiere regeling op dit stuk, opdat deze naar behoefte en naar de in de praktijk gebleken eischen geleidelijk kan worden uitgebouwd. In de eerste plaats is behoefte aan een breed opgezet onderzoek en bestudeering van het daarbij verkregen materiaal.

Bijlage 3: Verordening 3 par.2,3 van 29 mei '40 uit het Verordeningenblad voor het bezette Nederlandse gebied voor het jaar 1940.

Verordening 3:

- par.2:1) Het tot nu toe geldende Nederlandsche recht blijft van kracht, voor zoover het vereenigbaar is met de bezetting en niet in strijd is met de bepalingen van het decreet van den Führer betreffende de uitoefening van de regeringsbevoegdheden in Nederland (Duitsch Rijkswetblad, deel 1, blz.778). De voor het bezette Nederlandsche gebied geldende verordeningen van den opperbevelhebber van het leger blijven voorlopig van kracht.
- 2) Alle rechtsvoorschriften moeten vóór de bekendmaking aan den Rijkscommissaris worden voorgelegd. De bekendmaking moet worden geschorst wanneer de Rijkscommissaris dit wenscht.
- 3) De Rijkscommissaris behoudt zich het recht voor om aan de hem onderschikte Duitsche organen de bevoegdheden volgens alinea 2 over te dragen.
- par.3:1) De Rijkscommissaris bedient zich voor de uitvoering van zijn voorschriften van de Nederlandsche autoriteiten, voor zoover de aan hem ondergeschikte Duitsche diensten niet direkt in werking treden.
- 2) De secretarissen-generaal van de Nederlandsche Departementen van Algemeen Bestuur zijn aan den Rijkscommissaris binnen het kader hunner bevoegdheden verantwoording verschuldigd voor het behoorlijk leiden van hun ambtsaangelegenheden. Zij kunnen, onverminderd de voorschriften van par.2 alinea 2 en 3, uitvoeringsvoorschriften geven voor de geldende Nederlandsche wetten en voor de verordeningen van den Rijkscommissaris.

Bijlage 4: "Meldung von Planungsvorhaben an die Abteilung Planung"
van H.Roloff, september 1940.

ENTWURF.

Der Reichskommissar
für die besetzten niederländischen
Gebiet

Den Haag, den 1940.

Tgh.Nr.

An

1. die Herren Generalkommissare und die Leiter ihrer Abteilung,
2. die Herren Provinzbeauftragten; gemäss Verteiler.

Betrifft: Meldung von Planungsvorhaben an die Abteilung Planung.

Die Abteilung Planung Amt, Generalkommissar für Verwaltung
und Justiz hat folgende Aufgaben:

1. Als landeskundliche und statistische Zentralstelle im Amt des Reichskommissars landeskundliche und statistische Unterlagen der Niederlande und ihrer Überseeischen Besitzungen in deutschem Sinne und nach deutschen Methoden raumpolitisch auszuwerten und den Dienststellen des Reichskommissars sowie den interessierten Stellen des deutschen Reiches zugänglich zu machen.
2. Eine totale Bestandsaufnahme des niederländischen Raumes unter Berücksichtigung der angrenzenden Nachbarräume vorzunehmen und dadurch Planungsunterlagen zu schaffen, nach denen eine Ausrichtung der raumverändernden Massnahmen und damit eine organische Lenkung der Entwicklung des niederländischen Raumes in deutschem Sinne erfolgen kann.
Hierzu gehört u.a. auch die Aufstellung von Provinz- und Gemeindemappen, die eine zusammenfassende, vergleichbare und leicht überschaubare Gesamtübersicht über die Volks, Sozial- und Wirtschaftsstruktur der einzelnen Teilgebiete des niederländischen Raumes geben sollen.
3. Die Zusammenfassung aller Planungsvorhaben und die Abstimmung aller raumverändernden Massnahmen im niederländischen Raum auf eine gemeinsame Richtlinie und durch diesen Planungsausgleich die Vermeidung von überschneidungen und Doppelparbeit.

Raumverändernde Massnahmen im Sinne dieses Erlasses können

z.B. alle Planungen sein, die im Rahmen der Landes-, Provinz- und Gemeindeplanung einen neuen Landbedarf bedingen, die einen Ausbau bestehender Anlagen zur Gegenstand haben, oder die arbeits- oder bevölkerungspolitische Umschichtungen vorsehen, demnach alle Vorhaben, die eine mittelbare oder unmittelbare räumliche Veränderung des bestehenden Zustandes herbeiführen sollen.

4. Die Beratung und Unterstützung der Niederländer bei der Zusammenfassung der in den einzelnen Provinzen sich mit der Planung befassenden, aber unabhängig voneinander und ohne einheitliche Ausrichtung arbeitenden Ökonomisch-technischen Institute und Gauplan-Untersuchungsausschüsse zu einer einheitlichen Planungsorganisation unter Leitung einer Zentralstelle sowie die Lenkung und Betreuung der niederländischen Raumplanung.
5. Die Beratung und Unterstützung der Niederländer bei der Zusammenfassung oder zur Mitarbeit an der Bestandsaufnahme und den Grundlagen der Planung berufenen Hochschulinstitute und wissenschaftlichen Vereinigungen der Niederlande zu einer einheitlichen Forschungsorganisation sowie die Lenkung und Betreuung der niederländischen Raumforschung.
6. Als zentrale Meldesammelstelle mit der Kartenstelle und dem statistischen Büro allen Dienststellen des Reichskommissars jederzeit Auskunft und Unterlagen über den Stand des Gesamtaufbaus zu geben.
7. Die sich aus der politischen und wirtschaftlichen Neuausrichtung der Niederlande ergebende Strukturwandlung des niederländischen Raumes in einem Generalraumordnungsplan der Niederlande sowohl als vorausschauende Gesamtplanung für den gesamten niederländischen Raum als auch als Teilplanung für die einzelnen Teilräume zusammenzufassen.
8. Die Unterstützung der Wehrmacht bei ihren Planungen sowie die Vertretung der zivilen Planungsbelange in den Niederlanden gegenüber der Wehrmacht.

Zur Durchführung der Planungsaufgaben ordne ich daher an:

1. Bestandsaufnahme und Planungsunterlagen:

- a) Der Abteilung Planung, sind auf Anfordern vorhandene Unterlagen statistischer und kartographischer Art zur Verfügung zu stellen.
- b) Für beabsichtigte statistische oder kartographische Erhebungen, soweit sie die oben gekennzeichnete Aufgabe der Abteilung Planung berühren, übt die Abteilung Planung eine beratende Funktion aus; solche Erhebungen sind ihm deshalb vorher anzuzeigen.

2. Erfassung und Behandlung von Einzelplanungen:

- a) Alle Planungevorhaben, die einen neuen Raumbedarf erfordern oder die eine Änderung der bisherigen Raumnutzung bedingen, sind der Abteilung Planung im Stadium der ersten Vorüberlegung zu melden, ohne Rücksicht darauf,

ob die Finanzierungsgrundlage gegeben ist oder die endgültige Durchführung überhaupt bereits feststeht.

- b) Die Planungsmeldung hat Angaben über den Zweck des Vorhabens, über die Grösse des beanspruchten Raumes, über seine bisherige Nutzungsart und über den voraussichtlichen Zeitpunkt der Durchführung zu enthalten. Kartenunterlagen sind der Meldung beizufügen.
- c) Standortuntersuchungen über Planungsvorhaben sind der Abteilung Planung rechtzeitig mitzuteilen. Wenn derartige Untersuchungen von Nichtbehördenstellen vorgenommen werden, ist durch die zuständige Fachabteilung rechtzeitige Meldung an die Abteilung Planung zu gewährleisten.
- d) Über die Verwirklichung von Einzelplanungen ist vor Beginn der Durchführung Einvernehmen mit der Abteilung Planung herzustellen.

An allen wichtigeren Besprechungen der Herren Generalkommissare mit ihren Abteilungsleitern oder den Herren Provinzbeauftragten, in denen Belange der Planung berührt werden, ist die Abteilung Planung zu beteiligen.

Über die Organisation und das Meldeverfahren der niederländischen Planungsstellen ergeht besonderer Erlass.

Bijlage 5: het Basisbesluit.

Instelling van een Rijksdienst voor het Nationale Plan

Besluit van de Secretarissen-Generaal van de Departementen van Binnenlandsche Zaken, van Financiën, van Opvoeding, Wetenschap en Cultuurbescherming, van Waterstaat, van Handel, Nijverheid en Scheepvaart en van Landbouw en Visscherij betreffende de instelling van een Rijksdienst voor het Nationale Plan

Op grond van § 1 der Verordening No. 23/1940 en in overeenstemming met de §§ 2 en 3 der Verordening No. 3/1940 van den Rijkscommissaris voor het bezette Nederlandsche gebied wordt bepaald:

Artikel 1

- (1) Ten behoeve van de ruimtelijke ordening der nationale belangen, het toezicht op de ruimtelijke ordening van de streekbelangen en gemeentelijke belangen en het onderzoek, dat als basis voor deze ordening zal dienen, wordt een Rijksdienst voor het Nationale Plan ingesteld.
- (2) Aan het hoofd van den Rijksdienst voor het Nationale Plan staat een President; deze ressorteert onder den Secretaris-Generaal van het Departement van Binnenlandsche Zaken.
- (3) Als onderdeelen van den Rijksdienst worden ingesteld:
 - 1) een Raad van Bijstand;
 - 2) een Vaste Commissie;
 - 3) andere Commissiën, welke naar behoefte worden ingesteld;
 - 4) een Bureau.
- (4) De President van den Rijksdienst heeft de algemeene leiding van de ter zake vereischte werkzaamheden. Hij is voorzitter van den Raad van Bijstand. Hij benoemt en ontslaat de leden van den Raad van Bijstand, den voorzitter en de leden van de Vaste Commissie en van de andere commissiën, den Directeur van het Bureau en de daaraan verbonden ambtenaren.
- (5) De Raad van Bijstand wordt geraadpleegd over belangrijke vraagstukken. De Vaste Commissie is belast met de leiding der planologische werkzaamheden, waarvan de uitvoering berust bij het Bureau.
- (6) De Secretaris-Generaal van het Departement van Binnenlandsche Zaken geeft nadere voorschriften betreffende de taak en de bevoegdheden van den Raad van Bijstand, de Vaste Commissie, de andere commissiën en het Bureau.

Artikel 2

- (1) De Rijksdienst voor het Nationale Plan heeft tot taak de centrale ruimtelijke ordening en coördinatie van planologische maatregelen voor het geheele gebied des Rijks.
- (2) De Secretaris-Generaal van het Departement van Binnenlandsche Zaken geeft voorschriften nopens de wijze van voorbereiding, vaststelling en wijziging van een Nationaal Plan en nopens de rechtsgevolgen daarvan ten aanzien van de planologische maatregelen in de deelen des Rijks.
- (3) Het Nationale Plan wordt vastgesteld en, zoo noodig, gewijzigd door den Secretaris-Generaal van het Departement van Binnenlandsche Zaken, gehoord den Raad van State, afdeling voor de geschillen van bestuur.

Artikel 3

De Secretaris-Generaal van het Departement van Binnenlandsche Zaken geeft algemeene voorschriften nopens de voorbereiding, vaststelling en wijziging van streekplannen en nopens de rechtsgevolgen daarvan ten aanzien van de gemeentelijke planologische maatregelen.

Artikel 4

- (1) Op verzoek van en in overleg met den President van den Rijksdienst voor het Nationale Plan kan de Secretaris-Generaal van het Departement van Opvoeding, Wetenschap en Cultuurbescherming:
 - 1) een of meer universiteiten en/of hoogescholelen aanwijzen, waar een studiecentrum zal worden ingesteld ten behoeve van het onderzoek, naar welke grondslagen de ruimtelijke ordening van de nationale, streek- en gemeentelijke belangen zal dienen te geschieden;
 - 2) de hoogleraren aanwijzen, die met de leiding van deze studiecentra worden belast.
- (2) De leiders van deze studiecentra vormen te zamen een commissie, als bedoeld in artikel 1, derde lid, onder 3.
- (3) De President van den Rijksdienst stelt het programma van het onderzoek op, na deze commissie te hebben gehoord.

Artikel 5

- (1) De President van den Rijksdienst voor het Nationale Plan kan voorschrijven, dat en op welke wijze bepaaldelijk aan te duiden objecten in een streekplan of in een uitbreidingsplan moeten worden opgenomen.

- (2) De openbare lichamen zijn verplicht aan den President van den Rijksdienst voor het Nationale Plan of aan het door hem daarmede te belasten Bureau op verzoek tijdig van voorgenomen grondaankopen en werken mededeeling te doen en alle gevraagde gegevens te verstrekken. Gelijke verplichting geldt met betrekking tot voorgenomen werken voor andere rechtspersonen en voor natuurlijke personen.
- (3) De President van den Rijksdienst kan tegen door openbare lichamen voorgenomen grondaankopen en tegen het uitvoeren van door die lichamen of door andere rechtspersonen of door natuurlijke personen voorgenomen werken bezwaar maken, indien de grondaankoop of het voorgenomen werk in strijd zou zijn met het Nationale Plan, een streekplan, een uitbreidingsplan, een in voorbereiding zijnd ontwerp of een in voorbereiding zijnde wijziging daarvan.
- (4) Tegen een door den President van den Rijksdienst op grond van het bepaalde in het vorige lid gemaakt bezwaar kan overeenkomstig door den Secretaris-Generaal van het Departement van Binnenlandsche Zaken nader vast te stellen regelen bij dezen beroep worden ingesteld. De Secretaris-Generaal beslist, den Raad van State, afdeling voor de geschillen van bestuur, gehoord.
- (5) Het is verboden grond aan te kopen of een werk uit te voeren, nadat daartegen bezwaar is gemaakt en zolang niet een daartegen ingesteld beroep gegrond is verklaard. Werken, welke in strijd hiermede zijn begonnen of tot stand gebracht, kunnen van Rijkswege op kosten van den overtreder ongedaan worden gemaakt.

Artikel 6

- (1) De kosten, gemaakt ter uitvoering van de artikelen 1 en 4, komen ten laste van het Rijk.
- (2) De kosten, gemaakt voor de voorbereiding, vaststelling en wijziging van streekplannen, komen ten laste van de betreffende provincie.
- (3) De Secretaris-Generaal van het Departement van Binnenlandsche Zaken kan aan openbare lichamen, ten behoeve waarvan ingevolge bepalingen van het Nationale Plan of van een streekplan overeenkomstige bepalingen in een uitbreidingsplan moeten worden opgenomen, na de besturen dier lichamen te hebben gehoord, de verplichting opleggen de hoogere kosten, welke het gevolg zijn van het opnemen van bedoelde bepalingen in een uitbreidingsplan, geheel of gedeeltelijk aan de gemeente te vergoeden.
- (4) De kosten, voortvloeiende uit het tweede lid en — voor zoover het betrokken openbare lichaam een provincie is — uit het derde lid en uit artikel 5, vijfde lid, worden geacht te behoreen tot de uitgaven, in artikel 107 der provinciale wet bedoeld. Artikel 112 dier wet is van toepassing.
- (5) De kosten, voortvloeiende — voor zoover het betrokken openbare lichaam een gemeente is — uit het derde lid en uit artikel 5, vijfde lid, worden geacht te behoreen tot de uitgaven, in artikel 240 der gemeentewet bedoeld. Artikel 247 dier wet is van toepassing.
- (6) Ten aanzien van kosten, voortvloeiende — voor zoover het betrokken openbare lichaam een waterschap, veenschap of veenpolder is — uit het derde lid en uit artikel 5, vijfde lid, is artikel 61 van de Waterstaatswet 1900 van toepassing.

Artikel 7

- (1) Het niet, niet tijdig of niet behoorlijk nakomen van de verplichting, bedoeld in artikel 5, tweede lid, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van ten hoogste driehonderd gulden.
- (2) Overtreding van het bepaalde in artikel 5, vijfde lid, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van ten hoogste twee duizend gulden.
- (3) De in de vorige leden strafbaar gestelde feiten worden beschouwd als overtredingen.
- (4) Indien deze feiten door of vanwege een rechtspersoon worden begaan, wordt de strafvervolgving ingesteld en de straf uitgesproken tegen hem, die de opdracht tot de strafbare handeling gegeven heeft of die de feitelijke leiding had bij het verboden handelen of nalaten.

Artikel 8

De President van den Rijksdienst voor het Nationale Plan, de leden van de Vaste Commissie, de Directeur van het Bureau, de leiders van de studiecentra, de krachtens machtiging van den President door deze leiders aangewezen deelnemers aan de studiecentra en de door den Directeur aangewezen ambtenaren van het Bureau hebben ter uitoefening van de hun opgedragen taak vrijen toegang tot alle terreinen en gebouwen, met uitzondering van woningen tegen den wil van den bewoner.

Artikel 9

- (1) Dit besluit treedt in werking op den dag zijner afkondiging.
- (2) Tegelijkertijd treden de artikelen 45 tot en met 50 der Woningwet buiten werking.

's Gravenhage, 15 Mei 1941

(Verordeningenblad voor het bezette Nederlandsche gebied, uitgegeven 17 Mei 1941; stuk 21, no. 91).

Nr. 1. Goals as aids to justification. Some implications for rational planning.

This paper examines the role of goals in the planmaking process. It begins with a critical review of a number of approaches to planmaking, from which it is concluded that the main role of goals lies in the justification of plans, rather than in their design. A further conclusion is that it is preferable to see the planning process as flexible and iterative, rather than as linear and with goals defined rigidly at the outset.

These conclusions have implications for the idea of Rational Planning, and of a Rational-Deductive Planning Process. It is suggested that the deductive model of explanation has as its aim to present an event as what should be rationally expected. It follows that a Rational Planning Process need not describe the way in which planning proceeds, but rather represents a vehicle by which choices can be justified.

Goals find their main role in justification, because to justify proposals it is necessary to demonstrate that your plans may reasonably be expected to achieve what they are intended to achieve. This concept of justification, with its implication for the form of the planmaking process, is a simple one to comprehend — it is also fundamental to an appreciation of the role of goals in planmaking; to an awareness of how planners actually go about producing plans; and to an understanding of the nature of the Rational Planning Process.

Nr. 2. The nature and purpose of comparative planning.

This working paper contains edited versions of the papers presented at the first Delft seminar on Comparative Planning in May 1974. The first paper, by Frans Vonk, describes experiences and problems encountered in a multinational research project in urban planning in the North-West-European Megalopolis. This is followed by a paper on "The Development of Comparative Research" by Stephen Hammett, which suggests that there is evidence of a "natural history" of comparative studies in other disciplines, and which argues for comparisons to be made against explicitly-stated framework. In the third paper, Andreas Faludi discusses possible topics for comparative research to be conducted from Delft, emphasizing the need for pragmatism.

Finally, Patsy Healy warns against the dangers of functionalism and makes a plea for middle-range theories in a paper entitled "Towards Comparative Planning Studies".

Nr. 3. Education for urban and regional planning — the British experience.

During the last ten years there has been a rapid expansion in the provision of planning education in Great Britain. At the same time there have been many changes and developments in both the practice and discipline of planning. This working paper attempts to trace the development of planning education in Britain and to identify those factors which have the greatest influence on this development. The paper ends with a description of the provision of planning education at the present time and attempts to identify the differences between courses in different groups.

A further paper in this series will attempt to analyse Dutch planning education and compare it with that in Britain.

Nr. 4. Project work in education for urban and regional planning.

This paper identifies the importance and potential of project work in both education generally and planning education in particular. One of the greatest strengths of planning to-

day is the tradition of project work, yet it is a method of teaching which has recently been receiving increasing criticism. The paper identifies the central criticisms and problems associated with project work in the British context. These problems, it is argued, may be overcome by the use of rigorous methods of curriculum design. The use of these methods would enable the selection of the most effective methods of teaching for particular groups of objectives and ensure that the content of project work is balanced throughout a course.

Finally, it is argued that the organisations knowledge component of project work is largely lacking and that this has led to criticisms of the lack of realism in project work. The paper provides several examples of the way in which organisations knowledge may be incorporated into project programmes. It is hoped that the paper may help to promote the discussion of project teaching in education for planning in the Netherlands and that further contributions on this subject can be published in the future.

Nr. 5. De Rijks Planologische Dienst. *

This work presents an overview of the history of the Rijks Planologische Dienst. It begins with a description of ideas about national physical planning which existed towards the end of the 30s. It was then argued that a national (physical) plan was necessary and that an organisation was required to prepare and administer it. Proposals to this effect, made by a state commission in 1940, are described. Next the foundation and responsibilities of a national physical planning agency set up by the German occupying power — the Rijksdienst voor het Nationale Plan — are described. A comparison between the original Dutch proposals and the German measures show the influence of the occupying power on the new organisation to have been greater than generally thought. The next two chapters give an overview of the activities which the Rijksdienst developed between 1945 and the beginning of the 60s, and of the problems resulting from the rather centralised form of planning which was aimed at. At the same time measures to solve these problems are discussed.

Next the difficulties of reforming planning legislation are discussed. These seem to stem partly from the problems of centralised planning and from the position of the planning agency responsible for it in relation to the central government agencies. The last chapter describes the changes in planning legislation occurring in 1962, and the instruments at the disposal of the now more decentralised form of planning. A short summary of the work on various policy statements concludes this chapter and the research paper as a whole.

Nr. 6. A resumé of work in the Institute for Operational Research 1963-74.

This paper describes the work of the Institute for Operational Research since 1963, when it first began to apply operational research methods to the analysis of complex problems of public policy. There is an appendix which describes in detail an attempt to apply the approach known as the "Analysis of Interconnected Decision Areas" in practical situations.

Nr. 7. The social sciences in the planning curriculum.

This paper discusses the social sciences in planning education. It is based on an appreciation of recent British developments. The last ten years have seen the emergence of the generalist view of the role of the planner, and its concomitant educational policy on part of the Royal Town Planning Institute as well as their subsequent modification. Based on research conducted in 1969/70, the paper interprets the situation of one of the

social sciences, sociology, as a contributory skill under the generalist regime in planning schools. It then shows how, in one of them, this situation has borne within it the seeds of change towards a more integral role of sociology in the curriculum.

The paper develops this into proposals for how the social sciences might be involved in a planning curriculum so as to do justice to themselves as disciplines in their own right, whilst at the same time still assisting the ends of the planning education.

Nr. 8. Contextual rationality and languages for choice.

This working paper combines two complementary contributions: one attempting a broad review of the literature on rational planning arriving at the conclusion that rationality in planning is only conceivable within a given context, and another showing how this context, and the structure of the action space which it circumscribes, may be analysed. The latter paper is accompanied by a worked-up example of a modified form of Analysis of Interconnected Decision Areas (AIDA) used by a group of students during an educational project. This serves to illustrate a point on which further discussion is needed, i.e. that planning may be viewed as the construction of a problem-specific language. It is only with the help of such a language that decision-makers can decide how best to solve their problem.

Nr. 9. De Leiden-Oxford studie: het voorbeeld Vijf Meiplein. *

This is a report on a case study done as part of a project comparing planning in Leiden and Oxford. The study concerns part of a shopping centre in Leiden South-West built in the second half of the fifties. Next to a description of the object of study it consists of a history of the case, a first analysis of the participants and their roles, a description of the legal framework and the methods of finance. The comments at the end reflect the extent to which the author was surprised by some aspects of what he found. This surprise forms a basis for theory formation, which is one of the aims of this project.

Nr. 10. Ontwikkelingen in de planningstheorie. *

The aim of this paper is to provide insights into the structure and the practical application of planning processes. Use is made of two existing planning models by DROR and FALUDI. After discussing the development of (procedural) planning theory against the background of theory formation as such, both these models are evaluated. Finally, an effort is made to apply the insights obtained by drawing conclusions concerning planning practice.

Nr. 11. Flexibility in Dutch local planning.

This paper suggests that the formal rigidity of the Dutch local planning system reflects the principles of Dutch law upon which it is based. It also describes the methods which are used in practice to circumvent this rigidity and to provide the Dutch planner with the flexibility which he needs in the face of uncertainty on one hand and strong pressures for commitment on the other. The paper begins with a theoretical discussion of flexibility and introduces the concept of strategic and tactical levels of decision. Thereafter, the main legal instruments of Dutch local planning are considered and the paper ends with some comparative comments on local planning in the United Kingdom.

Nr. 12. Streekplanning in onzekerheid, deel I. *

This publication is primarily concerned with uncertainty in decision-making. Amongst others, the sources and types of uncertainty are identified. Also, indications are given as to the way, in which to handle uncertainty. One of these, flexibility as a risk-avoiding strategy, is explored in greater depth. The report looks into procedural means of achieving flexibility and identifies various types of flexibility. A special effort is made to investigate possibilities for injecting flexibility into provincial structure planning and to explore the advantages and disadvantages of doing so. Emphasis is put on the cyclic character of decision-making requiring frequent decisions and on the necessity for strategic and tactical planning. Finally, the outlines are given of a manual on provincial structure planning under uncertainty.

Nr. 13. Groeikernen en het ruimtelijk beleid. *

This report results from a study conducted as part of a workshop offered by the Planning Theory Section at the Department of Architecture and Town Planning of Delft University of Technology in the second term of 1974/75. The workshop aimed mainly at exploring the role of the National Physical Planning Agency in shaping Dutch physical planning policy. To illustrate its influence, a case study was conducted of the rapid growth of Zoetermeer.

During the process, the perspective of the study broadened to include the government's growth centre policy as a whole. In order to be able to give a picture of the development of growth centres, it became necessary to give a sketch of the development of national policy with respect to the Western Netherlands generally and the problems of the big cities in particular. This is found in the text in an analysis done by means of relevant published government reports.

Next, the specific problems of the city-region of The Hague and the choice of Zoetermeer as an overspill centre are described. In order to be able to describe the influence of the National Physical Planning agency on the growth centre policy, an outline is given of the legal, financial and organisational instruments of the national government, especially with regard to growth centres.

The influence of this agency clearly depends on the particular context one is talking about. Its most important lines of influence go via the National Physical Planning Commission, the Inspectorates for Physical Planning and interdepartmental working groups. Finally there is a chapter dealing with recent criticisms of the growth centre policy and with the influence which this might have on the way national policy instruments are applied.

Nr. 14. De afbouw van het winkelcentrum in Leiden Zuid-West. *

This case study forms part of a comparative research project in Leiden and Oxford. It follows one published before as no. 9 of this series concerning the first phase of the development of the shopping centre in Leiden South-West. Its subject matter is the completion of this shopping centre in the late sixties. Next to a description of the case, the study comprises a chronology. The legal framework within which development took place is also discussed and a further part is devoted to finance. Finally, a description is given of the various participants who have played a role in this project. This is followed by some comments giving a rather short evaluation of the whole process. Together with other similar comments, these will form the basis for theory-building in this project.

Nr. 15. Rijnpoort: een haven of een probleem? *

This report mainly concerns a description of events taking place between 1965 and 1975 around the plans of Rotterdam for a container terminal Rijnpoort and of the role of the Minister for Housing and Physical Planning in this matter. It covers the first plans, the failure of the negotiations between Rotterdam on the one hand and the province of South-Holland and the municipality of Naaldwijk on the other hand, and the assistance asked for from the Minister. Shortly after this had come forward in the form of a decree, new problems arose which eventually compelled Rotterdam to ask the Minister to withdraw his decree. These problems, and the withdrawal of the decree, are discussed at some length. Next, a description is given of the various participants. Their formal position in the system of government and their power, apart from their behaviour, is discussed. Finally, a short description is given of the other four ministerial decrees issued under the Physical Planning Act since 1st August, 1965.

Nr. 16. Middels "Artikel 19" afwijken van het bestemmingsplan. *

The Physical Planning Act includes an article - article 19 - which is used in practice to circumvent otherwise binding norms set by the "bestemmingsplan". The topic of this paper is this method of creating a flexible "bestemmingsplan" by means of using a certain article of the act in ways unforeseen by it. First, the topic is discussed theoretically. A general argument about flexibility and how to achieve it by means of, for instance, article 19, precedes an account of developments since when the whole problem emerged at around 1950. Various aspects of the practical use made of article 19 are outlined against the background of the possibilities for a flexible "bestemmingsplan" offered by the act. As far as these are concerned, a distinction is drawn between present possibilities and the original intention of the act. Also, the paper draws a picture based on empirical research of the manner in which use has been made of article 19 in Leiden since 1970. One of its conclusions is that the Dutch physical planning system as presently constituted cannot do without article 19.

Nr. 17. De Strategische Keuze-benadering op hogere planniveaus. *

The Strategic Choice Approach was developed in England. Recently, it also drew the attention of planners and urban designers. The first chapter of this working paper gives an outline of the strategic choice approach based on a number of practical examples. The second chapter explores the theoretical background of this approach emphasising the relation which it establishes between planning and day to day decisions. Chapter three deals with the similarities and differences between the various levels of planning from the point of view of the Strategic Choice Approach. Finally, conclusions are drawn with respect to future research. These are based on a seminar devoted to discussing an earlier draft of the chapters in this working paper.

Nr. 18. Ruimtelijk beleid in de praktijk. *

This paper describes the decision-making process with respect to housing, urban renewal and growth-poles, the aim being to identify decisions with a real impact on the physical environment taken daily or annually by central government. Many of these decisions, especially those with financial consequences, form part of the budget. First, an account is given

of the function, importance and formulation of the budget in general, and the chapter on Housing and Physical Planning in particular. Next, central government control over building productivity is analysed with a special emphasis on subsidies. Finally, recent efforts with respect to urban renewal and growth-poles are discussed. Always, the question is this: which are the decisions taken by, or on behalf of, the Minister for Housing and Physical Planning? An understanding of these is a necessary precondition of responsible planning.

Nr. 19. 15 MEI 1941: de oprichting van de Rijksdienst voor het Nationale Plan. *

This study answers the question of why the so-called basic decision (the decision which formed the statutory basis for the Bureau of the National Physical Plan) has taken the form in which it was eventually published on 15th May 1941.

Answering this question requires insights into various factors which have influenced the formulation of the basic decision. Thus the study not only includes an extensive description and explanation of the chain of events leading to the basic decision itself, but also comprises chapters on the development of physical planning on the regional and national scale in the Netherlands and in Germany up until May 1940, and on the situation in the Netherlands during the occupation.

Nr. 20. Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening; totstandkoming en inspraak. *

This report gives a description of the preparation of a government policy document: the 'Orientation Note'. This note forms part one of the third report on Physical Planning and indicates government policies to be amplified in the following parts. The work deals with the developments giving rise to a new policy statement. Subsequently, a sketch is given of how the National Physical Planning Agency prepared this statement. Particular attention is being paid to new developments in national physical planning. For instance a large-scale public participation exercise was instituted for the 'Orientation Note', with all the organisational problems ensuing. Horizontal work groups aimed at enabling process planning were introduced as an organisational feature of the National Physical Planning Agency, and great emphasis was put on inter-departmental coordination. For the first time an effort was made in this statement to formulate physical planning policy in terms of goals. At least of equal importance is the attempt to develop a form of planning aimed at implementation. Thus, this report documents the problems, successes and failures of the making of national physical planning.

WORKING PAPERS



Institute for Urban and Regional Planning
STATE UNIVERSITY UTRECHT

-
- WP-1 TRIAS PLANOLOGICA. R.J. Scheele.
- WP-2 GENLOW, EEN RUIMTELIJK ALLOKATIEMODEL MET EEN PRELIMINAIRE TOEPASSING. J. Scheurwater en R.J. Scheele.
- WP-3 A COMPARATIVE ANALYSIS OF SPATIAL REPRESENTATION IN DOUBLY CONSTRAINED INTERACTION MODELS. I. Masser.
- WP-4 SPATIAL INTERACTION IN THE AMERSFOORT REGION: A SYSTEMS ANALYSIS. I. Masser and J. Scheurwater.
- WP-5 THE CALIBRATION OF SPATIAL INTERACTION MODELS BY THE NEWTON RAPHSON METHOD. J. Scheurwater.
- WP-6 THE FUTURE OF PLANNING EDUCATION. Edited by I. Masser and R.J. Scheele.
- WP-7 THE DYNAMICS OF DEVELOPMENT PROCESSES; TWO DUTCH CASE STUDIES. I. Masser, W. van Hal, W. Post, R. van Schijndel.
- WP-8 SPATIAL REPRESENTATION AND SPATIAL INTERACTION. I. Masser and P.J.B. Brown.
-

INSTITUUT VOOR PLANOLOGIE

Rijksuniversiteit Utrecht

•
HEIDELBERGLAAN 2

UTRECHT (Netherlands)

•
Tel: (030) 53 20 16

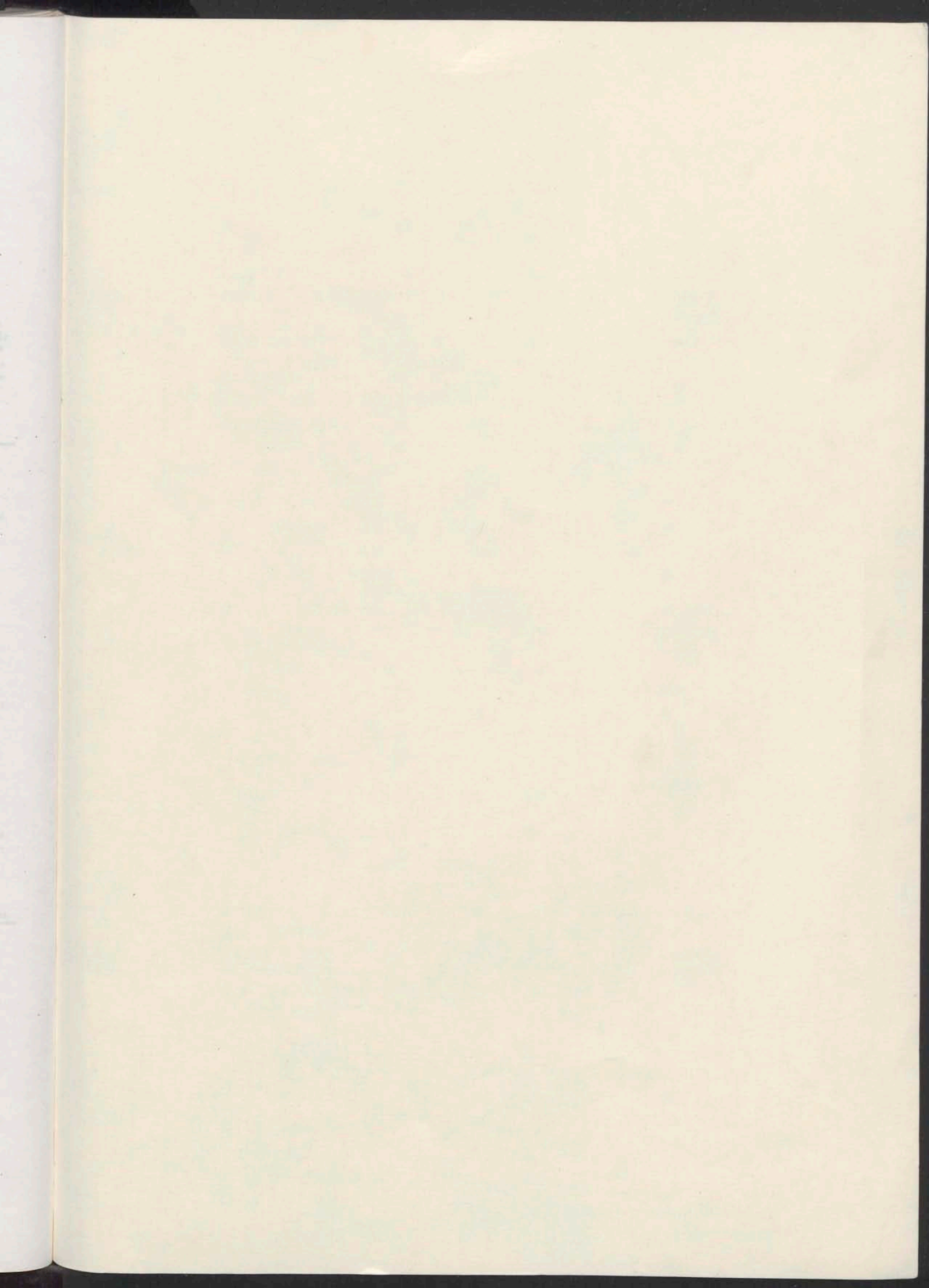
VERKENNINGEN IN PLANOLOGIE EN DEMOGRAFIE
uitgegeven door het Planologisch & Demografisch Instituut
van de Universiteit van Amsterdam.

- 1. David M. Dunham: *A study in the spatial planning process in Britain and the Netherlands*, 1971 f 5,-
- 3. E. T. Röling-van Kempen: *De buitenshuis werkende gehuwde vrouw en de stadsplanning*, 1972 f 5,- *
- 4. A. H. J. Goethals: *Vooruitberekening van de verandering in aantal en omvang der huishoudens in Nederland*, 1972 f 5,-
- 5. A. C. Kuijsten: *Vooruitberekening van de bevolking met behulp van de zgn. Matrix-methode*, 1972 f 5,-
- 6. W. Steigenga: *Planologie in beweging*, 1973 f 5,-
- 7. Projectgroep Sanering, -Red. H. Gerson: *De saneringswijken van Amsterdam*, 1973 f 5,-
- 8. Roel C. Janssen: *Regionale en urbane ontwikkeling in Latijns Amerika*, 1973 f 5,-
- 9. H. J. M. van Alphen en W. H. Brandenburg: *Inspraak in de ruimtelijke ordening. Een fase in het proces van democratisering*, 1973 f 5,-
- 10. R. Mulder: *Planologie inzake het verplaatsen (een inleiding)*, 1975 f 7,50
- 11. J. I. Waterman: *De bevolkingsspreiding: een analyse van het overheidsbeleid sedert 1945*, 1976 f 7,50
- 12. H. B. Harmisen en F. Hund: *Bezwaar maken een vorm van inspraak*, 1976 f 10,-
- 13. R. Specken: *Ambtelijke projectgroepen en stadsvernieuwing*, 1977 f 10,-

* uitverkocht

Redactie-adres: Jodenbreestraat 23, Amsterdam.

Bestelling door storting op giro U 2416, ten name van de subfaculteit Planologie & Demografie. Op de girokaart de gewenste bestelling aangeven.



De Verkenningen in Planning Theorie en Onderwijs worden door de Planning Theorie Groep aan de Afdeling der Bouwkunde van de Technische Hogeschool Delft uitgegeven.

Deze groep is de mening toegedaan dat het niet slechts de taak van het onderwijs in planning is op te leiden voor de praktijk, doch ook hierop kritisch te reflektieren. Deze ruim opgezette reflectie evenals het internationale perspectief van de groep dient op een degelijk theoretisch raamwerk gefundeerd te zijn.

De groep hoopt substantiële bijdragen van meer dan tienduizend woorden, in het nederlands, engels of duits, te ontvangen van diegenen die deze opvatting delen.

The Working Papers in Planning Theory and Education are published by the Planning Theory Group at the Afdeling der Bouwkunde of Delft University of Technology. This group is committed to the view that the role of planning education should not only be to prepare for practice, but also critically to reflect upon it. This broadly-based reflection (and especially, amongst others, the cross-national perspective of the group) must be firmly based on a framework of theory.

The group invites contributions in the form of substantial essay, in Dutch, English or German, of upwords of ten thousand words from those sharing this view.

Die Arbeitspapiere zur Planungstheorie und Ausbildung werden durch die Gruppe Planungstheorie an der Baukundeabteilung der Technischen Hochschule Delft herausgegeben. Diese Gruppe vertritt die Auffassung, dass die Rolle von Planerausbildung nicht nur die ist, auf die Praxis vorzubereiten, sondern diese auch kritisch zu reflektieren. Diese breit angelegte Reflexion, sowie auch die internationale Perspektive der Gruppe, muss einen wohlfundierten theoretischen Rahmen haben.

Die Gruppe hofft auf Beiträge substantieller Art mit einer Länge von mehr als zehntausend Worten (in deutsch, englisch oder holländisch) von jenen, die unsere Auffassung teilen.

**Planning Theorie Groep
Afdeling der Bouwkunde
Technische Hogeschool Delft
Berlageweg 1
Delft.**