

HERSTRUCTURERING EN RUIMTELIJKE ORDENING

JOH. VAN DER WOUDE¹⁾

SUMMARY

RESTRUCTURING AND ENVIRONMENTAL PLANNING

About 70 years ago the geological and geomorphological aspects of Southern Limburg were going to be used to advantage. The first aspect gave rise to coal mining and the exploitation of marl, sand, gravel and clay; the second aspect stimulated the tourist trade. Mining, however, had a negative influence on its environment from different points of view, such as natural beauty and living conditions for the community.

In the eastern part of the mining area ten mines were opened up; in the western part only one. In addition to the development of roads, railroad and canals, accelerated and often haphazard housebuilding was the result, creating, however, an economic mono-structure with the exception of the chemical industry of the DSM.

Like everywhere else in the Netherlands, environmental planning was not taken seriously until after world war II. Firstly the western mining region was tackled; the plan for the eastern mining region is at present under review.

Planning for the western region appears to deal with the various villages and town separately. The north-south running highway (E-9) will be the backbone for all traffic. In addition attention should be paid to touristic attractions. The western region, however, is less of a problem as it already has a new car manufacturing plant and less workers.

Planning for the eastern region, where about 40,000 out of total 50,000 miners of Southern Limburg live, had to be approached in a completely different way when compared to the western region. Industrial areas had to be developed for suburban developments. One notices a clearly defined regional policy, for the eastern region a completely revamped road system is an essential requirement and it puts planning in the eastern and western regions on equal footing.

The author stress the importance of planning on a provincial level. The new regional planning should encompass the

whole of Southern Limburg and be able to co-ordinate short- and long-term goals in process-planning type activities.

By the time the last mine is closed down in 1975, major problems will remain in the eastern region and there is not yet a consensus of opinion how to solve them.

In balance, although there is ample cause for satisfaction with the results of the restructuring program, there are still plenty of problems left. The basic information on the labor situation is often confused, how many people have left the area, or are planning to leave? How many are finding employment across the border in Germany and how many are planning early retirement? In short, how will the labor force develop in the near future?

What is required for proper planning of policies and priorities must be agreed upon now, such as an overall plan encompassing all of Southern Limburg, co-ordinated with the short- and long-term plans of the province and its municipalities. A way must be found to direct municipalities and their planning so as to be in line with the long-term goals of the province.

INLEIDING

Zuid-Limburg heeft in zijn economische ontwikkeling in het begin van deze eeuw belangrijke stimulansen gekregen uit zijn geologische en geomorfologische gesteldheid. De eerste factor leidde tot winning en ten dele verwerking van kolen, mergel, zand, grind en klei, de tweede bracht een belangrijke toeristische ontwikkeling op gang. De delfstoffenwinning heeft daarbij ook negatief gewerkt, niet alleen in de landschapsvorming, maar ook in fysische en ruimtelijke milieubepaling. Door het niet tijdig onderkennen van deze beïnvloedingen en/of door het ontbreken van geëigende middelen

¹⁾ Lid van Gedeputeerde Staten van Limburg

tijdens de ontwikkelingsperiode zijn er situaties ontstaan die thans planologisch als onwenselijk worden ervaren. Met de ontwikkeling van de ruimtelijke ordening als bewust begeleidende activiteit zijn sommige ontwikkelingen duidelijker erkend, en zijn in bepaalde opzichten oplossingen gevonden.

In het kader van deze beschouwing wordt het bespreken van de hierboven aangeduide problematiek beperkt tot datgene wat direct samenhangt met de winning van de kolen of sterk ingrijpend is geweest voor de gebieden waar de kolenwinning plaatsvond.

De vestigingsplaats van de mijnzetels werd — met de beperkingen die werden gesteld door de toenmalige stand van de techniek — hoofdzakelijk bepaald door de aanwezigheid van voor rendabele exploitatie in aanmerking komende kolenlagen. Bij de oudere mijnzetels was dit — omdat ook de techniek evolueerde — in sterkere mate het geval dan bij de nieuwere. In de periode van 1890 tot 1930 kwamen, na de reeds aanzienlijk oudere Domaniale Mijn, in wat later de oude mijnstreek werd genoemd (Heerlen e.o.) 10 mijnzetels tot stand. De staatsmijn Maurits bij Geleen werd de enige mijn in de nieuwe mijnstreek.

In deze beschouwing worden in het vervolg de later ontstane begrippen oostelijk en westelijk mijngebied gebruikt. Ook deze termen zijn bijna achterhaald door de ontwikkeling; nieuwe algemeen aanvaarde benamingen zijn nog niet gevonden.

UITBOUW VAN DE MIJNSTREEK

Het stichten van de mijnen in een relatief korte periode had zeer ingrijpende gevolgen. De bevolking van de streek kon de benodigde arbeidsplaatsen niet vervullen en er kwamen omvangrijke vestigingsoverschotten. Op korte termijn moesten er zeer grote aantallen woningen worden gebouwd. Door tal van omstandigheden kwamen die, vooral in het oostelijk mijngebied, sterk verspreid terecht; ten dele in aansluiting van bestaande dorpen, ten dele in de directe nabijheid van de mijnzetels, soms op zeer willekeurige plaatsen omdat daar min of meer toevallig grond kon worden gekocht. Voor het groeiende verkeer werden bestaande wegen verbeterd en uitgebreid; er kwam een spoorlijn van Sittard naar Herzogenrath voor personen- en goederenvervoer, daarnaast mijnspoorlijnen; in de dertiger jaren ontstond door de aanleg van het Julianakanaal en de Maaskanalisation een 2000-tons vaarweg naar het noorden. De Limburgse

Tramwegmaatschappij bracht een beperkt systeem van tramverbindingen tot stand. De stedelijke dichtheid bleek echter te gering voor een redelijke exploitatie. Al spoedig werden dan ook deze tramlijnen door autobusdiensten vervangen. Het in de oostelijke mijnstreek aangelegde “miljoenenlijntje” — een spoorwegverbinding vooral voor stadsverkeer kwam mede als gevolg van de crisis in de dertiger jaren aanvankelijk niet in gebruik.

De mijnen bouwden hun bedrijfsgebouwen. Bij de mijnen werd plaats gezocht voor het bergen van de met kolen naar boven komende mijnsteen; de hoogste daarvan, die van staatsmijn Maurits, reikt thans (nog) tot 110 meter en beslaat ruim 50 ha.

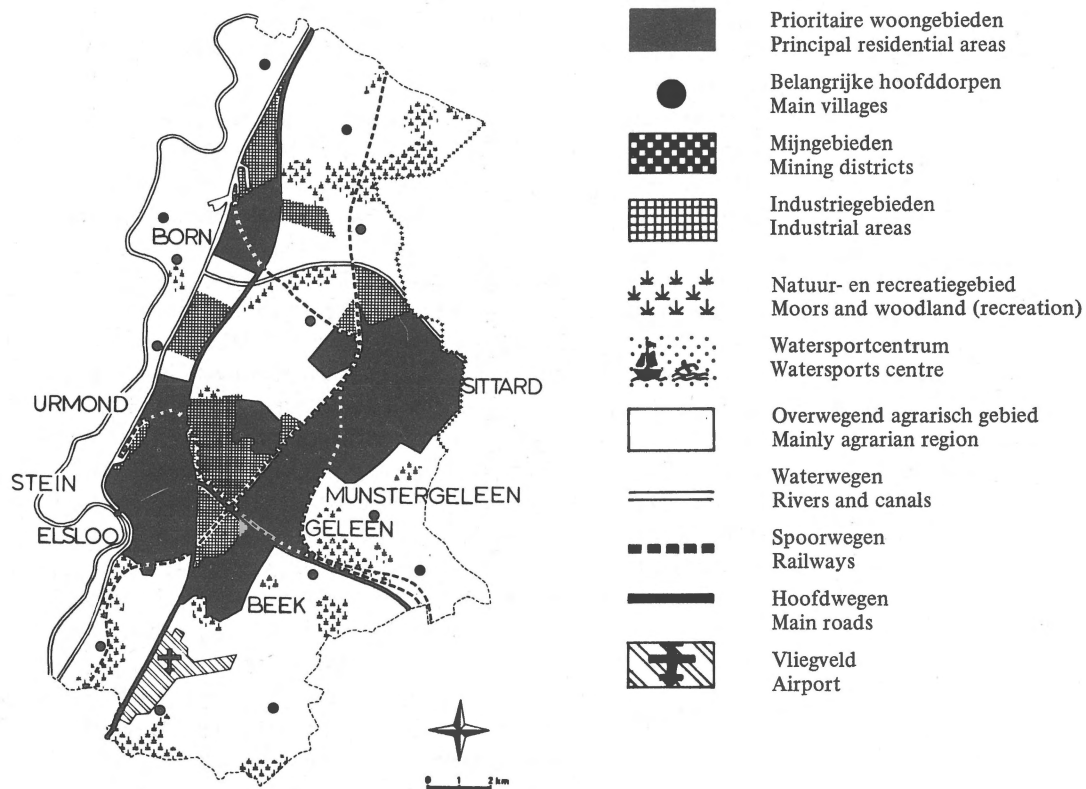
De door de kolendelving geboden werkgelegenheid nam zo'n groot deel van het overigens eerst na omvangrijke wervingscampagnes bereikte arbeidsaanbod in beslag dat een uitgesproken economische monostructuur ontstond. Alleen in het westelijk mijngebied groeide op basis van de vetkoolproductie van de staatsmijnen, vooral na de laatste wereldoorlog, een ook qua personeelsbezetting belangrijke chemische industrie.

STILSTAND IN DE ONTWIKKELING

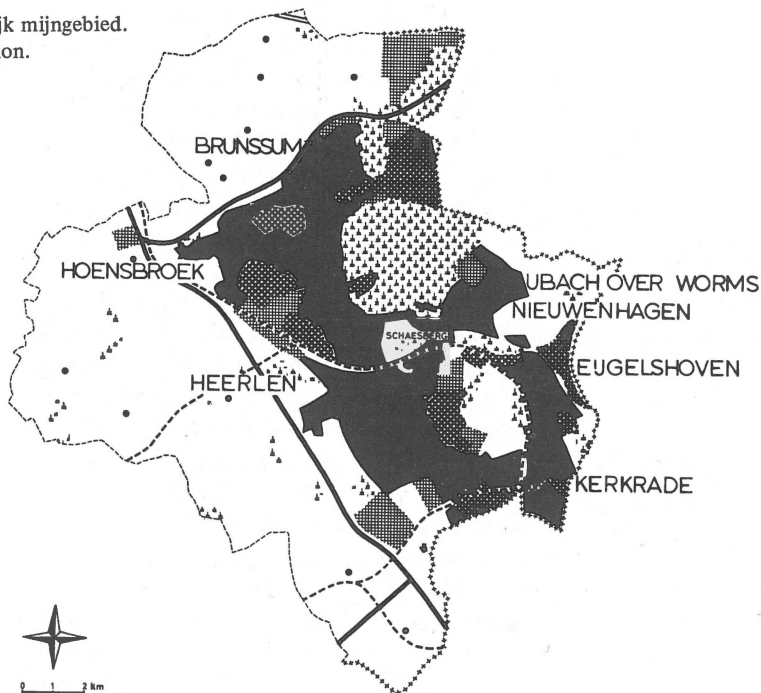
De economische crisis in de dertiger jaren werkte in de mijngebieden met zeer aparte gevolgen. Evenals elders ontstond omvangrijke werkloosheid, maar aangezien een groot deel van de bij de stichting van de mijnen aangetrokken arbeidskrachten buitenlanders waren, die er in belangrijke mate niet toe waren overgegaan om de Nederlandse nationaliteit aan te vragen — in deze streek had (en heeft) het begrip rijksgrens een andere inhoud dan elders in ons land — ontstond er een deels vrijwillige, deels door de gevoerde nationale werkgelegenheidspolitiek afgedwongen vertrek van grote omvang. De streek zag zijn bevolkingsgroei abrupt gebroken. Tot kort voor de tweede wereldoorlog stonden nog grote aantallen voor mijnwerkers gebouwde woningen leeg. Enkele groepen waren zelfs niet of bijna niet bewoond geweest.

STREEKPLANNEN

Zoals ook elders in Nederland kwam de ruimtelijke ordening na de tweede wereldoorlog pas goed op



Streekplan voor het oostelijk mijngebied.
Plan for eastern mining region.



Streekplan voor het westelijk mijngebied.
Plan for western mining region.

gang. Limburg boekte daarbij enkele primeurs op het gebied van streekplannen. Typerend voor de moeilijkheden van de eerste aanpak is dat bij de Limburgse planologen zeer lang een grote huiver is geweest om de streekplanning voor het oostelijk mijngebied aan te pakken; de situatie was zo onoverzichtelijk uit een oogpunt van ruimtelijke ordening, dat men er nauwelijks enig heil in kon zien.

Concrete problemen vroegen ogenschijnlijk meer directe aandacht voor andere streken. Dat is de reden dat het westelijk mijngebied het eerst werd aangepakt. Toen echter de kolencrisis zich begon aan te kondigen kon tijdig een streekplan voor de oostelijke mijnstreek worden gepresenteerd. In 1969 werd voor het westelijk mijngebied een nieuw streekplan vastgesteld, onder de benaming "Streekplan Stadsgewest Sittard-Geleen". Het plan voor het oostelijk mijngebied is in herziening. De inhoud van de aangeduide streekplannen geeft een duidelijke evolutie in de streekplanning weer.

STREEKPLAN VOOR HET WESTELIJK MIJNGEBIED

Uitgangspunt voor de opstelling van het streekplan voor het westelijk mijngebied was de sterke uitgroei van het in verband met de in ontwikkeling zijnde chemische industrie der staatsmijnen ongunstig gelegen Geleen. Waar de mijn Maurits en de chemische industrie met hun indirecte werkgelegenheid ruim voldoende werden geacht voor het opvangen van de groei der beroepsbevolking was de spreiding en uitgroei van de woongebieden het belangrijkste aan de orde gestelde punt. Ofschoon algemene afwegingen wel aan de orde kwamen maakt het plan thans wel sterk de indruk van een vrij afzonderlijke benadering van de diverse woonkernen. De uitgroei werd gesteld tegenover een berekende totale behoefte en een theoretische verdeling daarvan over de verschillende woonkernen, doch in de toelichting bij de afzonderlijke kernen worden niet onbelangrijke afwijkingen verklaard. Benadering van de verkeersfunctie had plaats met als ruggegraat de toen nog grotendeels geplande noord-zuid autoweg (E9). Overigens werden bestaande verbindingen ingepast in een functioneel opgezet schema.

STREEKPLAN VOOR HET OOSTELIJK MIJNGEBIED

Bij het aanpakken van het streekplan voor het oostelijk mijngebied was de benadering geheel anders. Er kon niet meer worden afgegaan op een verdere ontwikkeling van de historisch gegroeide situatie. De kolencrisis maakte duidelijk dat de mijnen in de naaste toekomst reeds niet meer in staat zouden zijn de groeiende eigen beroepsbevolking op te vangen. Aanwijzing van nieuwe industrieterreinen met omvangrijke capaciteit was noodzakelijk; dit was voor het ruimtelijk verbrokkelde gebied met plaatselijk nogal wat relieffverschillen en sterke invloed van mijnstoringen beslist geen sinecure. Het resultaat van uitvoerige terreinonderzoekingen was niet onbevredigend doch zeker niet optimaal te noemen.

Het benaderen van de woongebieden en de uitbreiding daarvan was veel meer een streekvisie dan in het plan voor het westelijk mijngebied. Er werd duidelijk onderscheiden in een stedelijk kerngebied en een randgebied beide met andere groeifuncties. De uitbouw van de woonkernen in het stedelijke gebied werd geplaatst tegen de achtergrond van mogelijk geachte verdere groei der bevolking zonder invloed van migratie; door uitbouw kon uit de nu nog vaak losliggende woongebieden een totaliteit groeien. Er zou echter een "open" stad ontstaan, omdat belangrijke tussen de verschillende woonkernen in gelegen landbouw- en groengebieden gespaard konden blijven. Bij de woningbouwplanning werd aandacht geschonken aan de noodzaak van vervanging van oude woningcomplexen.

De verkeerssituatie was wel zo duidelijk onvoldoende, dat een structureel geheel nieuw wegensysteem als een duidelijke voorwaarde voor de verdere ontplooiing van het gebied werd gesteld. Dit werd opgezet als een stelsel wegen rond en ten dele door de rand van het stedelijke kerngebied. In het plan werd voor de open zones, die zoals reeds werd gesteld, binnen het stedelijke centrumgebied behouden zouden blijven een recreatieve functie, zij het nog zeer voorzichtig en met name t.a.v. de landbouw nog ondergeschikt, tot uitdrukking gebracht.

Met de ontwikkeling van het streekplan groeide intussen ook de duidelijkheid van noodzakelijke samenwerkingsverbanden op bovengemeentelijk niveau. Het streekplan werd vastgesteld in 1961, daarnaast ontstonden het Industrieschap Oostelijk Mijngebied (1961) en het Recreatieschap Bruns-

summerheide (1962), waarna in 1966 het Stads-gewest Oostelijk Mijngebied volgde.

VERDERE ONTWIKKELING

De ontwikkeling van de woongebieden in het westelijk mijngebied had zich plaatselijk nogal sterk in afwijking van de planning in het streekplan voltrokken. Met het mijnsluitingsprogramma was ook voor het westelijke mijngebied een heroriëntering noodzakelijk. Nieuwe inzichten in streekplanning, het in werking treden van de Wet op de Ruimtelijke Ordening waren samen met de eerder genoemde factoren aanleiding voor een herziening. De hierboven reeds vermelde naam van het plan, nl. Streekplan Stadsgewest Sittard-Geleen, geeft een indicatie van een der hoofduitgangspunten, nl. het stellen van het probleem hoe in het woonareaal rond de verder te ontwikkelen chemische industrie een structuur kan worden gebracht, die aan moderne stedelijke ontwikkelings-eisen beantwoordt, waarbij het in duidelijke tegenstelling tot het oude plan samen bezien van de grootste woonkernen in het gebied nl. Sittard-Geleen, als centraal punt werd gesteld.

Hoewel ook bij dit streekplan een vooruitberekening t.a.v. de ruimtelijke behoefte aan woon- en werkgebied i.v.m. een mogelijke bevolkingsontwikkeling werd opgesteld, werden de ruimtelijke uitgebreidheden toch anders benaderd dan vroeger. Kernpunt was de vraag hoever de werkingssfeer van ruimtelijke functies een ontwikkeling in bepaalde richtingen verdroeg zonder in wezenlijke botsing te komen met andere belangen. In de beschrijving van het plan, volgens de nieuwe wet het belangrijkste onderdeel, worden voor de op de kaart aangeduide woongebieden ontwikkelingslijnen aangeduid, die in de richting van bewuste procesplanning voeren. Wij komen hieronder nog op de inhoud van dit begrip terug.

Met de ontwikkeling van het moderne auto-verkeer was het, met uitzondering van de E-wegen, eigenlijk oude wegensysteem duidelijk in een tekort-situatie gekomen. Wezenlijk element voor het streekplan is dan ook geweest de idee — slechts globaal vertaald — van duidelijke nieuwe structuurlijnen voor het wegen-verkeer naar en door het verstedelijkte centrum van het gebied.

Was de recreatie in het streekplan voor het oostelijk mijngebied reeds incidenteel aan de orde gesteld,

voor het westelijke mijngebied kwam nu de ontwikkeling van het buitengebied mede voor de recreatie uitdrukkelijk aan bod. In het plan wordt verwezen naar de uitwerking voor de recreatieve buitenfuncties in een recreatief ontwikkelingsplan, waarvoor opdracht was verstrekt door het inmiddels geformeerde recreatieschap westelijk mijngebied.

HERSTRUCTURERING WESTELIJK MIJNGEBIED

Wanneer nu het begrip herstructurering in relatie wordt gebracht met ruimtelijke ordening hebben we te doen met enerzijds het breekpunt in een ontwikkeling, anderzijds met de specifieke ruimtelijke consequenties die daaruit voortvloeien. Het breekpunt is duidelijk, nl. de sluiting van alle Limburgse kolenmijnen en wel binnen een kort tijdsbestek. Direct leidt dit tot het probleem van de vervangende werkgelegenheid; ruimtelijk is nieuw het wegvallen van de mijnen zelf d.w.z. het' voor ander gebruik ter beschikking komen van de terreinen van de mijnen, mogelijk ook al of niet tijdelijk, van hun gebouwen en andere inrichtingen. In het westelijke mijngebied is de staatsmijn Maurits inmiddels gesloten. De terreinen worden door Staatsmijnen successievelijk in gebruik genomen voor de uitbouw van de chemische industrie. De steenberg zal binnen 8 jaar verdwenen zijn, waardoor ter plaatse ruim 50 ha industrieterrein ter beschikking komt, eveneens bestemd voor uitbreiding van de chemische industrie. De mededeling van de sluiting van de mijn Maurits ging in 1965 gepaard met de aankondiging van de stichting van een autofabriek van DAF. Bij de afwikkeling van de sluiting heeft in de personeelssector van Staatsmijnen nog een rol gespeeld de mogelijkheid om verschuivingen teweeg te brengen binnen het totale personeelsbestand van de sluitende mijnzetels naar de chemische bedrijven en de andere nog in functie zijnde staatsmijnzetels.

HERSTRUCTURERING OOSTELIJK MIJNGEBIED

In het oostelijke mijngebied is de sluiting van de mijnen een veel sterkere ingreep in de geboden arbeidsplaatsen. Van de rond 45.000 mijnwerkers werkten er rond 35.000 in het oostelijke mijn-

gebied. De overige bedrijven waren qua arbeidsbezetting van relatief weinig betekenis en ontvingen voor een niet onbelangrijk deel hun opdrachten van de mijnen. Een groter motor zoals DAF is niet voorhanden en niet in uitzicht. Wel is voor de dienstensector van betekenis de overplaatsing van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds naar Heerlen. Een gedeelte van de mijnen in het oostelijk mijngebied is inmiddels gesloten. Bij de nog functionerende bedrijven zijn in totaal rond 13.500 werkers betrokken. De werkgelegenheidsproblematiek die door verdere sluiting, met als voorlopig eindjaar 1975, wordt opgeroepen, drukt praktisch geheel op het oostelijke mijngebied, omdat de werknemers van deze mijnen nagenoeg allen ook in dit gebied wonen.

De ruimtelijke ligging van de vrijkomende terreinen is nogal uiteenlopend. Vele bedrijfseenheden liggen middenin de bebouwingssfeer. Zowel de eigendomsverwerving van de terreinen als het amoveren van gebouwen en inrichtingen en het geschikt maken voor ander gebruik, vormen niet alleen financiële maar ook organisatorische problemen. Het goed oplossen van deze problemen is van grote betekenis voor wat men wel met de term leefbaarheid van het gebied aanduidt. Door beëindiging van de kolenexploitatie komen nieuwe kansen om elementen te verwijderen die in verschillende opzichten sterk hinderend zijn. Over het gewenste nieuwe gebruik en de realisering daarvan bestaan ten dele nog uiteenlopende meningen. De problematiek en de verschillende mogelijkheden zijn te ingewikkeld om hier uiteen te zetten. Korthedshalve moge erop worden gewezen, dat er sprake is van mogelijke functies als industrieterrein, woongebied en recreatiegebied.

De gebouwen van de mijnen zijn ten dele nog goed genoeg om niet zonder meer tot afbraak over te gaan maar (eventueel tijdelijk) ander gebruik als mogelijkheid te bezien. Interessant in dit verband is het gebruik van het merendeel der gebouwen en terreinen van de voormalige Staatsmijn Hendrik als hoofdkwartier van AFCENT. Enkele kleinere steenberggen zijn of worden verwijderd voor egalisatie van industrieterrein. Materiaal uit de steenberggen wordt in sommige gevallen al weer gebruikt als grondstof, met name voor steenfabricage; met opruiming van de berg is dan een vrij lange tijdsperiode gemoeid. De veelvuldig voorkomende leisteenvrucht is zeer spoedig en in de loop van de jaren zijn enkele berggen reeds geheel of ten dele veranderd in groene heuvels, die soms in de weg staan doch niet ontsierend hoeven te werken.

HUDIGE TOESTAND

Wanneer op dit ogenblik de balans van de herstructurering wordt opgemaakt is er enerzijds reden tot tevredenheid, anderzijds tot grote zorg, die een voortdurend attent en slagvaardig beleid noodzakelijk maakt. Terwijl slechts een deel van de arbeidsplaatsen van de mijnen zijn vervangen door nieuwe werkgelegenheid is er geen sprake van werkloosheid van betekenis. Nieuwe bedrijven ontmoeten zelfs moeilijkheden bij het aantrekken van werknemers. De verklaring van deze schijnbare tegenstelling ligt in een complex van factoren: in de eerste plaats is er een niet onaanzienlijk vertrekoverschot uit het gebied geweest, dat ook kwalitatief drainerend heeft gewerkt. Voorts is van grote betekenis in verband met de werkloosheid de, in vergelijking tot "normale" jaren hoge cijfers van de uitgaande pendel naar Duitsland. Kwantitatief aanzienlijke (tijdelijke) oplossingen zijn vervolgens aanwezig in de vorm van voortijdige pensionering en tijdelijke onttrekking aan de arbeidsmarkt voor herscholing.

Voor de ruimtelijke problematiek is van ingrijpende betekenis het ondoorzichtige vooruitzicht t.a.v. het bevolkingsverloop in de naaste toekomst. Een deel van de ruimtelijke problematiek van stadsvorming scheen in het thans nog geldende streekplan tot oplossing te kunnen worden gebracht door verdere bevolkingsgroei en de daarop aansluitende uitbouw van woongebieden tot grotere eenheden. Bij mogelijk stagnerende of dalende bevolkingstotalen vergt het probleem van beperkte afbouw of mogelijk zelfs verkleining van woongebieden een heel eigen aanpak.

STREEKPLAN VOOR LIMBURG

Er wordt over de ruimtelijke problematiek als begeleidingselement van de herstructurering van verschillende kanten reeds jaren ernstig gestudeerd. Bepaalde algemene lijnen zijn ontwikkeld, enerzijds door het Stadsgewest via een opdracht aan een team van particuliere planologen, anderzijds door de Provinciale Planologische Dienst. Tal van problemen vragen om nadere studie en verder overleg. Bij de provinciale ruimtelijke programma-ontwikkeling lijken de volgende algemene lijnen wel van doorslaggevende betekenis.

Hoewel de mijnsluiting het meest direct gevolgen

heeft voor de mijnstreekgebieden zelf, kan toch aan het verband met overig Zuid-Limburg niet worden voorbijgegaan. Er wordt dan ook gewerkt aan een streekplan — opgezet in nieuwe stijl op basis van de geëvolueerde inzichten en de nieuwe mogelijkheden (en moeilijkheden) die de Wet op de ruimtelijke ordening biedt — voor geheel Zuid-Limburg. Vele streekplannen hadden en hebben tot nu toe sterk het karakter van eindplanning: voor een bepaalde periode wordt op basis van een verwachting van de bevolkingsgroei en de vertaling daarvan in ruimtelijke behoeften voor huisvesting, werkgelegenheid, recreatie en verkeer een plan gemaakt. Vanuit dat eindplan moeten dan de vragen voor de naaste toekomst worden opgelost. De praktijk is vaak dat dit vrij kwantitatief gebeurt en op basis van het kaartbeeld. Een door de gemeente op korte termijn gewenst woongebied wordt dan gemotiveerd met de overweging dat het ook in het streekplan een woongebied-aanduiding heeft gekregen. Men verwaarloost dan echter het tijdselement dat bij de realisering een belangrijke rol moet spelen.

VOORUITZICHT

Met de erkenning dat eindplanning in de zin van ontwikkeling van een algemene toekomstlijn noodzakelijk is moet tevens gesteld worden, dat het bereiken van een goede eindfase slechts een moment-

situatie is. Goede planning moet een activiteit zijn die op het continu realiseren van ruimtelijke wensenlijkheden is afgestemd; er moest dus sprake zijn van proces-planning. Een eindplanning heeft slechts betekenis indien hieraan is verbonden een systeem van uitgangspunten en prioriteiten, op basis waarvan telkens concreet te nemen maatregelen hun toetsingsmomenten vinden. Er is met dergelijke methoden nog nauwelijks ervaring opgedaan, met name ook omdat ruimtelijke procesplanning slechts mogelijk is in een totaal bestuursbeleid dat lange en korte termijnplanning op dezelfde manier coördineert.

Het verband van ruimtelijke ordening met de meest uiteenlopende menselijke behoeften heeft wel geleid tot pogingen om in ruimtelijke plannen het totaal van een wenselijke maatschappelijke ontwikkeling vast te leggen. Uiteindelijk kan ruimtelijke planning echter slechts zijn het vertalen van doeleinden die vanuit bestuursbeleid worden gesteld. Het nieuwe karakter van de streekplannen biedt voor het leggen van de verbindingen met dit algemene beleid goede mogelijkheden. De streekplannen eisen nl. duidelijke lijnen voor de mogelijkheden van dwingende aanwijzingen aan de gemeenten: de zgn. "harde", scherp te stellen hoofdlijnen. Anderzijds bieden de vereiste toelichting beschrijving en kaart(en) voldoende mogelijkheden om niet via de Wet op de ruimtelijke ordening op zich formeel te regelen beleidsaspecten duidelijk als programma naar voren te brengen.