

*Duurzame stedelijke
ontwikkeling: duurzaamheid,
ruimtelijke ontwikkeling,
infrastructuurprojecten*

Na de komende Gemeenteraadsverkiezingen worden nieuwe Colleges van Burgemeester en Wethouders gevormd en worden nieuwe coalitie-akkoorden gesmeed. In twee artikelen presenteert Hugo Priemus een beleidsagenda voor een duurzame stedelijke ontwikkeling. Hij schreef deze agenda in opdracht van de gemeentebesturen van de vier grote steden. Ook andere stadsbesturen kunnen er hun voordeel mee doen.

De grote steden in Nederland hanteren graag metaforen die de weldadige functie van de stad moeten illustreren: de stad als sociale roltrap (Fielding, 1991) of lift, de stad als emancipatiemachine, de stad als trekkende schoorsteen (van der Wouden, 2007: 8), de stad als broedplaats en de stad als economische motor (Ritsema van Eck *et al.*, 2006: 167). Bovendien maakt stadslucht vrij, is de stad het centrum van beschaving en cultuur, het hart van democratie, dynamiek en innovatie en is de stad bij uitstek de plaats waar *face-to-face* contacten plaatsvinden, zowel zakelijk als persoonlijk.

In deze *one-liners* ligt een flinke portie *wishful thinking* besloten. Empirisch onderzoek maakt evenwel duidelijk dat de grote steden in Nederland, elk op eigen wijze, wel degelijk functioneren als opleidings- en ontwikkelingscentrum en het centrum zijn van cultuur, recreatie, vernieuwing en persoonlijke contacten.

Steden zijn bij uitstek multinucleaire centra in tal van fysieke en virtuele netwerken. Steden kunnen worden versterkt door het identificeren en selectief versterken van de genoemde centrumfuncties en het onderkennen en verbeteren van de infrastructuur netwerken die de burgers en bedrijven intern en extern met elkaar verbinden. Vele infrastructuur netwerken zijn ook onderling verknoopt: dat stelt hoge eisen aan de interconnectiviteit en de interoperabiliteit van deze netwerken.

De grote steden omarmen het beginsel van de sterke gemeente als eerste overheid die de autonome ruimte en beleidsvrijheid heeft om zijn opgave zonder al te veel bemoeienis van medeoverheden te realiseren. De versterking van de autonomie dient haar beslag te krijgen in de Gemeentewet. Uiteindelijk zal ook een grondwetswijziging nodig zijn. Gemeenten dienen meer dan nu autonoom te zijn en moeten voldoende financiële armslag hebben om zelf keuzen te kunnen maken. Gemeenten zullen zich meer en meer pro-actief als eerste overheid manifesteren, en niet steeds afwachten wat ministeries van plan zijn.

Dit essay, geschreven in opdracht van de besturen van de vier grote steden (G4), gaat vooral over investeringen in de stedelijke *hardware*: vastgoed, infrastructuur, groen, water en ruimtelijke ontwikkeling van de stad en de stadsregio in de ruimste

zin van het woord. In twee artikelen in B&G worden de grondslagen voor een grootstedelijke beleidsagenda voor duurzame stedelijke ontwikkeling geformuleerd. In de feitelijke beleidsagenda zal elk van de grote steden het eigen profiel proberen te versterken en een eigen inhoud geven aan wat in dit essay in meer algemene zin is neergelegd. Elk van de grote steden zal streven naar specifiek en selectief beleid en niet zozeer naar generiek beleid. Zo zal binnen ruime G4-kaders elk van de vier grote steden een eigen, specifieke G1-beleid moeten formuleren. Volgens ter Beek *et al.* (2007: 41) is het zaak dat investeringen in hardware (bijvoorbeeld bedrijvenlocaties en ook verbeterde bereikbaarheid) niet ten koste gaan van een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat. Dit essay gaat ervan uit dat een aantrekkelijk woon-, werk- en leefklimaat voor een groot deel ook tot hardware behoort. Dit is niet alleen een waarde in zichzelf maar ook een belangrijke vestigingsfactor voor zowel bedrijven als huishoudens.

Duurzaamheid: klimaatverandering en energietransitie

Steden proberen elkaar thans te overtreffen met ambitieuze milieudoelstellingen. Op zichzelf is daar niets mis mee: het begint met ambitie. Het is echter duidelijk dat de kloof tussen droom en daad overal ongemakkelijk groot is. Hoe kunnen milieudoelstellingen (met name CO₂-uitstoot reduceren) worden geconcretiseerd?

Mitigatie

Gemeenten staan voor de opgave om in te spelen op de verwachte energietransitie van fossiele naar duurzame energiebronnen. Welke mogelijkheden hebben steden om – samen met nutsbedrijven, kabelbeheerders, bedrijven en burgers – het aandeel duurzame energie (zon, wind, biomassa, geothermie) te verhogen en het energieverbruik te reduceren? Welke perspectieven zijn er voor elektrische auto's, auto's die op biomassa rijden, voor zonnepanelen op het dak of windturbines? Wanneer kan de realisering van het *smart grid* worden verwacht: het elektriciteitsnetwerk waarin de energie opgewekt door grootschalige energiecentrales wordt gecombineerd met de energie die door woningen en bedrijfsgebouwen decentraal op duurzame wijze wordt gegenereerd?

Grondslagen beleidsagenda 2010-2014

Welke infrastructurele voorzieningen zijn nodig voor een omvangrijk wagenpark van elektrische voertuigen? Vooral het creëren van infrastructurele condities, het stimuleren van energiebesparing, het ondersteunen van private initiatieven, het geven van het goede voorbeeld (bijvoorbeeld: beheer gemeentelijk vastgoed en inkoopbeleid) en het verlenen van vergunningen vormen belangrijke taken van de gemeente. Het gaat hierbij niet alleen om de techniek maar ook om het gedrag van consumenten en beheerders. Voor steden is het van essentieel belang dat wordt geanticipeerd op de onvermijdelijke energietransitie die in een stroomversnelling zal komen naarmate het *peak oil* moment naderbij komt: het omslagpunt van een stijgende naar een dalende productie van fossiele brandstoffen. Vermoedelijk ligt dit moment rondom het jaar 2040. Het is zeer gewenst dat politici en wetenschappers hierop anticiperen.

Adaptatie

Tenslotte is de vraag: hoe gaan steden om met de nieuwe wateropgaven: het stijgende zeewater en de grotere fluctuaties in de doorvoer van rivierwater? Hoe gaan steden om met het creëren van meer ruimte voor de rivieren, het vergroten van de bergingscapaciteit van water en het vergroten van het absorberend vermogen van de ondergrond? Het rapport van de Deltacommissie (2008) heeft ook voor de steden ingrijpende gevolgen.

Ruimtelijke ontwikkeling en blauwgroene structuren

Qua ruimtelijke ontwikkeling van de stad hebben verschillende beleidsopvattingen elkaar in de loop der jaren opgevolgd: de klassieke stadsuitbreiding, het groeikernenbeleid, het VINEX-beleid, de compacte stad. Meer en meer wordt nu aandacht gevraagd voor het functioneren van stedelijke netwerken. Randstad Holland wordt in dit verband als één stedelijk netwerk gezien. Binnen dit netwerk kunnen verschillende schaalniveaus worden onderscheiden: het niveau van de Noordvleugel (Metropoolregio Amsterdam) en de Zuidvleugel (Metropoolregio Rotterdam-Den Haag). Daarnaast ontwikkelen Brabantstad, de KAN-regio en Twente zich als stedelijke netwerken. Ook op een kleinere schaal is de ontwikkeling van stedelijke netwerken onmiskenbaar. Voor elk van de grote steden zou het

schaalniveau van de netwerkstad meer moeten worden benadrukt: het stadsregionale systeem waarin netwerken van transportinfrastructuren, blauwgroene structuren en vastgoedstructuren met elkaar zijn verweven. Hierin moeten interconnectiviteit en interoperabiliteit van transportnetwerken worden geconcretiseerd, komt synergie tot stand tussen stedelijke patronen en infrastructuurnetwerken en concentreren stedelijke functies zich vooral in een reeks knopen. De netwerkstad kent niet één centrum, maar een reeks centra, elk idealiter met eigen kenmerken.

Het gaat niet alleen om het sparen van bestaand groen, maar ook om de aanleg van bossen en het versterken van groenstructuren.

Blauwgroene structuren zijn van grote betekenis in en om de grote steden (beleidsjargon: GIOS = groen in en om de stad). Het gaat niet alleen om het sparen van bestaand groen, maar ook om de aanleg van bossen en het versterken van groenstructuren. Water en groen op korte afstand van de woning worden door de stedeling hogelijk gewaardeerd. Het biedt de gelegenheid voor openlucht recreatie, sport, stedelijke land- en tuinbouw en een ecologische toegevoegde waarde. Zulke structuren maken de stad bovendien bestand tegen grote fluctuaties in de watertoevoer.

De netwerkstad zal meer en meer gemeentegrensoverschrijdend zijn: stedelijke ontwikkeling vergt meer en meer coproductie van beleid tussen centrale stad en regiogemeenten. Ook de ontwikkeling van blauwgroene netwerken en transportinfrastructuren vergt meer en meer een gemeentegrensoverschrijdend beleid. De vier G4-netwerksteden vormen op een hoger schaalniveau de Randstad waarvan de ruimtelijke ontwikkeling in de Structuurvisie Randstad 2040 is geschetst. Continue samenwerking met de vier provincies, de vier stadsregio's en de regiogemeenten is nodig om tot een goed functionerend dynamisch geheel te komen.

Er zal in de steden steeds meer gemeentegrensoverschrijdend moeten worden gedacht. Enerzijds is er de ontwikkeling van de stad binnen de gemeentegrenzen. Anderzijds is er de economische, ruimtelijke en sociale dynamiek van het stedelijk netwerk op stadsregionaal niveau. De stedelijke en infrastructurele samenhang stoort zich niet aan gemeentegrenzen. Statistieken en bestuurlijke informatie zullen meer en meer moeten worden gericht op de stadsregio en niet zozeer op alleen de centrale gemeente. Daarbij moet ervoor worden gewaakt dat sommige secundaire centra en *edge cities* zoals Almere en Zoetermeer de centrale steden gaan beconcurreren. In het stadsregionale geheel zullen de afzonderlijke gemeenten en centra tot ruimtelijk-economische synergie moeten zien te komen: elkaar aanvullen en versterken waarbij de gemeenten en centra elk een specifieke bijdrage leveren aan het geheel (van der Wouden, 2007).

Het stadsbestuur stelt periodiek een Structuurvisie vast waarin de ruimtelijke ontwikkeling van de stad wordt bepaald, liefst in stadsregionaal kader. Het zou het democratisch gehalte van de besluitvorming verhogen, als verschillende ruimtelijke alternatieven zouden worden ontwikkeld, aansluitend bij de veelal uiteenlopende voorkeuren van de duurzame *stakeholders*, die bij de ontwikkeling van de stad per definitie een duurzaam belang hebben. Per alternatief zouden kosten en baten kunnen worden gekwantificeerd, zodat bij het kiezen van het voorkeursalternatief de gemeenteraad de consequenties van dit besluit redelijk kan overzien.

Voor stadsdelen en/of stadswijken kan, binnen het raamwerk van de stedelijke Structuurvisie, een stadsdeelvisie c.q. wijkvisie worden geformuleerd, die ook de status van een Structuurvisie ex wro kan hebben.

Als het gemeentebestuur zich vervolgens buigt over de totstandkoming van een bestemmingsplan, verdient het aanbeveling om hierin uitsluitend een functioneel programma vast te leggen (welk programma zal er in het gebied worden gerealiseerd en welke woningdifferentiatie op hoofdlijnen wordt nagestreefd?). De gemeente dient de publieke dimensies van ruimtelijke, infrastructuur- en vastgoed-

ontwikkeling te bewaken via een functioneel programma. Ontwerp en uitvoering kunnen in veel gevallen worden uitbesteed aan private organisaties. Voorts dient de gemeente alle publieke voorwaarden en criteria te specificeren waaraan het te realiseren plan moet voldoen. Uiteraard geldt ook hier de eis dat de exploitatiebe-groting sluitend moet zijn. Als de gemeen-te de beschikking over de grond kan krij-gen, kan de gemeente een creatief mededingingsproces organiseren waarbij het consortium dat binnen de programma-tische en publieke randvoorwaarden van de gemeente een voorstel indient dat de gunstigste prijskwaliteitsverhouding scoort, in beginsel het plan zal realiseren. Bij het verhaal van grondkosten gelden de spelregels van de Grondexploitatie-wet. Door de focus op programmatische eisen en publieke randvoorwaarden, kan de gemeente creativiteit, dynamiek en mede-dinging stimuleren. Dit vergt een veel strategischer en selectiever opereren van de gemeente op de grondmarkt en bij het ruimtelijk beleid dan tot nu toe gebruikelijk is.

Infrastructuren

De pendel tussen de steden onderling en tussen de steden en de omliggende regio's is in de afgelopen jaren sterk gegroeid. Circa 45% van de arbeidsplaatsen in de G4 wordt ingenomen door mensen die buiten deze steden wonen (Harms, 2003). Naar verwachting neemt de mobiliteit tussen de steden de komende jaren verder toe. Op verbindingen in de Randstad neemt het aantal voertuigkilometers toe met 34% (scenario *Regional Communities*) tot 94% (scenario *Global Economy*). In de meeste scenario's neemt de congestie op de auto-

wegen echter niet verder toe, dankzij aanpassingen van de infrastructuur en de invoering van de kilometerbeprijzing (zie tabel 1).

In de G4 hebben 1.000 stedelijke inwoners in totaal 336 auto's (Nederland als geheel: 410 auto's per 1.000 inwoners). In de G4 beschikken 100 huishoudens samen over 64 auto's (Nederland: 95 auto's). De plan-bureaus verwachten dat het autobezit in 2040 in de G4 gestegen zal zijn tot 560 auto's per 1.000 inwoners en 90 auto's per 100 huishoudens.

Door het toenemende autobezit en het toenemende autogebruik wordt de fysieke bereikbaarheid van de stad een steeds grotere opgave. De stad moet bereikbaar blijven voor zowel consumptieve als productieve doelen.

Door het toenemende autobezit en het toenemende autogebruik wordt de fysieke bereikbaarheid van de stad een steeds grotere opgave.

De modal split in Nederland wordt sterk gedomineerd door de auto en dat zal niet snel veranderen (Harms, 2003). Daarom is het van belang dat ook binnensteden voor de auto bereikbaar blijven en dat er in de stad een toereikende parkeercapaciteit is. Parkeertarieven zullen in dit verband naar verwachting verder toenemen.

De kwaliteit van de straat als verblijfsruimte dreigt steeds meer te worden aangetast door alle auto's die er geparkeerd staan. Het autobezit per huishouden geeft een voorzichtige indicatie van de parkeerdruk in woonwijken. De toename van het autobezit bedraagt in drie van de vier scenario's ruim 20 procent; alleen in het scenario met de sterkste economische groei (*Global Economy*) neemt het autobezit per huishouden met ruim 30 procent toe. Het gaat hier uiteraard om gemiddelden; lokaal kunnen de problemen veel sterker toenemen. Ondergrondse parkeergarages en innovatieve parkeersystemen kunnen in zulke gevallen de woonkwaliteit op peil houden (Ritsema van Eck et al., 2006: 175).

In de komende jaren is een *modal shift* nodig binnen het stedelijk gebied van het autoverkeer naar openbaar vervoer, fiets, elektrische voertuigen en andere duurzame transportmiddelen.

Aantrekkelijk is het perspectief van een reeks transferpunten rondom de stad, waar de automobilist zijn auto kan parkeren en gemakkelijk kan overstappen op een hoogwaardig stadsregionaal OV-net waarin *light rail* en metro een structurende rol vervullen in het hoofdfrequent OV met een grote capaciteit. Het idee achter *Stedenbaan* waarbij het stedelijk patroon met secundaire centra en het OV-netwerk beter worden geïntegreerd, is voor alle stedelijke netwerken nuttig en relevant voor elk van de betrokken steden. Aan de basis van plannen voor de stedelijke ontwikkeling en de infrastructuurplanning tot 2040 staan de MIRT-verkenningen voor elk van de grote steden en stadsgewesten.

Tabel 1: Kernindicatoren mobiliteit en bereikbaarheid grote steden in 2040

		Global Economy	Strong Europe	Transatlantic Market	Regional Communities
Index (2000 = 100)					
Totale reizigerskilometers	Binnen G4	108	102	93	97
	Tussen G4	144	151	139	127
	Tussen G4 en elders	140	137	122	117
Drukke op snelwegen (ringwegen G4)	Voertuigkilometers	167	148	142	120
	Congestie	140	105	77	37

Bron: Ritsema van Eck et al., 2006: 175 (zie ook: Tang en de Mooij, 2003).

Grondslagen beleidsagenda 2010-2014

De stad bestaat uit *software* en *hardware* die elkaar beïnvloeden en tot synergie moeten komen. De hardware component bestaat vooral uit infrastructuur, vastgoed, groen, water en open ruimte. Infrastructuur hebben niet alleen met verkeer en vervoer van personen en goederen te maken maar ook met het transport van energie, informatie, water en afval. In het voetspoor van WRR (2008) verstaan we onder infrastructuur de fysieke, onroerende voorzieningen die ons economisch leven onderbouwen: autowegen, fietspaden, trottoirs, rails, spoorwegen, dijken, vliegvelden, riolering en afvalverwerking, elektriciteitsnetten, oliepipleidingen, gasbuizen, waterleiding, riolering en netwerken voor elektronische communicatie. Een deel van deze netten wordt publiek beheerd, een deel is in privaat eigendom. De vitaliteit van steden is niet in de laatste plaats afhankelijk van het goed, robuust en betrouwbaar functioneren van deze netten (Graham and Marvin, 2001). Steeds moet onderscheid worden gemaakt tussen het beheer en de verbetering van bestaande netten en de ontwikkeling van nieuwe netten.

De institutionele arrangementen met betrekking tot deze infrastructuur worden in het algemeen door nationale overheden vastgesteld. De gemeente staat in de frontlinie als het gaat om de bepaling van de precieze ligging van deze infra-

structuren (met name van de ondergrondse infrastructuur). Waar infrastructuur publiek eigendom zijn, is de gemeente vaak medeverantwoordelijk voor het beheer en het onderhoud van de infrastructuur, alsmede voor de uitbreiding ervan. Waar de infrastructuur privaat eigendom zijn, dient de gemeente erop toe te zien dat de infrastructuur goed worden beheerd, de kwetsbaarheid ervan wordt gereduceerd en dat de capaciteit tijdig wordt aangepast.

In algemene zin zijn de infrastructuur onderhevig aan regimeveranderingen: liberalisering, privatisering, splitsing, commercialisering en internationalisering. Figuur 1, ontleend aan WRR (2008), brengt in beeld hoe elk van de infrastructuur is gepositioneerd al naar gelang de diversiteit van de partijen en het aantal lagen in het bestuur. Gemeenten hebben met alle soorten infrastructuur te maken, maar de taken en verantwoordelijkheden van de gemeente kunnen per soort infrastructuur verschillen.

WRR (2008) maakt onderscheid in Type I-waarden en Type II-waarden van waaruit infrastructuur kunnen worden beschouwd. Tot de Type I-waarden behoren de vergroting van de efficiëntie en de vergroting van de keuzevrijheid van consumenten. Tot de Type II-waarden behoren: innovatie, onderhoud, beschikbaarheid en duurzaam-

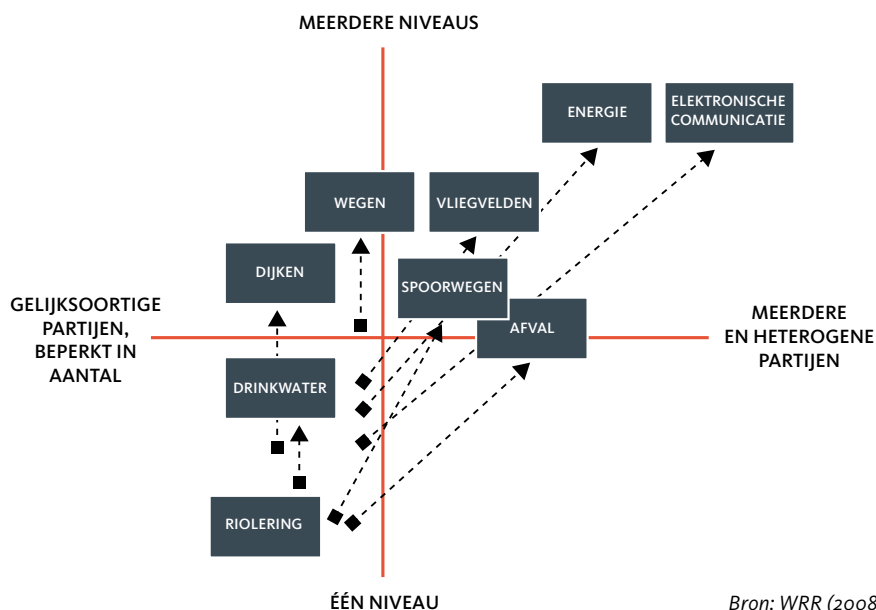
heid. Onder de gewijzigde regimes is de score op de Type I-waarden vaak relatief gunstig, terwijl op de Type II-waarden (waarden die het individu overstijgen) volgens WRR (2008) minder goed wordt gescoord. Van gemeentebesturen mag worden verwacht dat zij zich laten leiden door zowel Type I-waarden als Type II-waarden.

Voorzieningen: detailhandel, onderwijs, gezondheidszorg, cultuur, recreatie

Een uitgebreid en gevarieerd pakket aan voorzieningen, van winkels en horeca tot concertzalen, ziekenhuizen en hogescholen, is een belangrijk kenmerk en in zekere zin ook de bestaansreden van de stad. De vier grote steden van de Randstad vormen de top van de nationale hiërarchie van verzorgingskernen. De binnensteden ontlenen hun imago en aantrekkelijkheid, naast hun architectonische kwaliteit en algemene levendigheid, vooral aan hun topvoorzieningen in onderwijs, gezondheidszorg, detailhandel, horeca, cultuur en recreatie (Ritsema van Eck *et al.*, 2006: 172).

De ruimtelijke spreiding van de detailhandel is de afgelopen decennia sterk bepaald geweest door een restrictief vestigingsbeleid, dat grootschalige winkelconcentraties buiten de stad- en wijkcentra verbood. Dit beleid maakte slechts uitzonderingen voor enkele ruimte-intensieve branches als meubelen, auto's en tuinartikelen, en voor enkele bijzondere locaties, zoals het Alexandrium en de Arena Boulevard. Recreatie of *leisure* en toerisme worden in verschillende verschijningsvormen steeds belangrijker. Dit komt doordat mensen hun vrije tijd intensiever gaan besteden, wat deels weer wordt veroorzaakt door langetermijntrends als inkomensgroei en individualisering (Metz, 2002; Galle *et al.*, 2004). Specifiek voor de binnenstad worden als *leisure*-elementen onderscheiden: *funshopping*, horeca, *entertainment*, culturele faciliteiten en (moderne of historische) architectuur (Kloosterman, 2004; Clement, 1998). Opvallend is dat er steeds meer overgangsvormen tussen deze categorieën ontstaan en dat deze met winkels en bijvoorbeeld sportfaciliteiten clusteren tot grote multifunctionele complexen. Naarmate de inkomens verder groeien en individualisering doorzet, kan worden verwacht dat het aandeel recreatieve

Figuur 1: Infrastructuur tussen homogene/heterogene partijen en één/meer niveaus



Bron: WRR (2008)

voorzieningen in de stedelijke economie verder groeit en dat *leisure* het beeld in de binnenstad steeds meer gaat domineren (Ritsema van Eck *et al.*, 2006: 173).

Voorzieningen in woonwijken

Ook het voorzieningenniveau in de woonwijken is een belangrijk thema. Dit is al geruime tijd aan erosie onderhevig: eerst verdween de 'winkel om de hoek' en later ook het buurtwinkelcentrum. Gezien de grote dichtheid van de overige wijkcentra lijkt de nabijheid van winkelvoorzieningen nog geen probleem. Belangrijker in dit verband is hoe andere voorzieningstypen zich ontwikkelen, zoals het onderwijs en de eerstelijns medische zorg. Voor scholen in achterstandsgebieden is het moeilijk om voldoende gekwalificeerde leerkrachten te vinden, terwijl hier juist meer leerkrachten nodig zijn door de verschillen in achtergrond tussen de leerlingen en de uiteenlopende startniveaus. Als autochtone ouders hun kinderen om deze of andere redenen niet naar gemengde scholen willen sturen, ontstaat een scheiding tussen 'witte' en 'zwarte' scholen. Deze scheiding weerspiegelt de voortgaande uitsortering van groepen in andere domeinen, zoals op de woningmarkt, en het opleidings- en inkomensniveau van de ouders; zij kan op haar beurt maatschappelijke uitsortering bestendigen. Een dergelijke uitsortering kan beletten dat de capaciteiten van toekomstige generaties optimaal benut worden, vooral als het gaat om de kinderen van laagopgeleiden. Hoe groot dit risico is, hangt af van de omvang van de groep laagopgeleide immigranten (het grootst in Strong Europe), maar ook van de inkomensverschillen en van de mate van marktwerking in woningmarkt en onderwijs (het grootst in *Global Economy* en *Transatlantic Market*). Als de economische groei doorzet, zal het een uitdaging zijn om barrières weg te nemen, die bepaalde groepen belemmeren te participeren in de samenleving en in de groeiende welvaart te delen.

Ook de gezondheidszorg is in achterstandswijken minder toegankelijk dan elders. De werkdruk voor artsen is er hoger waardoor nieuwe artsen minder geneigd zijn hier een praktijk te beginnen of over te nemen. De achterstand van deze wijken in huisartsenzorg is daardoor in de afgelopen jaren niet afgenomen, ondanks beleid om dit verdelingsvraagstuk op te lossen (Ritsema van Eck *et al.*, 2006: 173).

Milieu en gezondheid

Inwoners van de grote steden zijn in het algemeen minder gezond dan mensen die elders wonen (de Hollander *et al.*, 2006). Binnen de vier grote steden zijn er grote verschillen in gezondheid tussen wijken.

Binnen de vier grote steden zijn er grote verschillen in gezondheid tussen wijken.

Deze verschillen zijn vaak groter dan het verschil tussen stad en ommeland. De levensverwachting in buurten met een gemiddeld laag inkomen is twee tot drie jaar lager dan in buurten met een gemiddeld hoog inkomen. Ook op individueel niveau hangen gezondheid en sociaal-economische status samen. Verklarende variabelen zijn toegankelijkheid en kwaliteit van de gezondheidszorg in de wijk, de lokale leefomgeving (milieuvervuiling, geluidsoverlast) en vooral de leefstijl: beweging, drink- en rookgedrag, overgewicht.

Luchtkwaliteit

De lokale luchtkwaliteit heeft een duidelijke invloed op de gezondheid van wijkbewoners. Deze kwaliteit wordt vooral

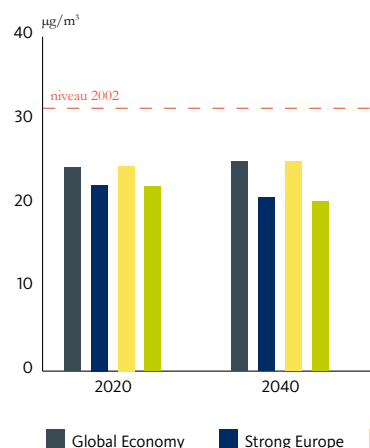
bepaald door fijn stof en ozon. De concentraties hiervan zijn gedurende de afgelopen decennia sterk verminderd. Desondanks wordt nog een groot deel van de milieugerelateerde ziektelast veroorzaakt doordat mensen worden blootgesteld aan deze stoffen. Als rekening gehouden wordt met de onzekerheid over de gezondheidseffecten na langdurige blootstelling aan fijn stof, kan fijn stof de bron zijn van enkele procenten tot mogelijk 10 procent van de totale ziektelast. Deze laatste schatting is echter erg onzeker. De concentraties fijn stof in de grote steden zijn hoger dan gemiddeld in Nederland. De gezondheidseffecten uitgedrukt als ziektelast (DALY) zijn echter in de steden wat lager, omdat de bevolking in de grote steden gemiddeld wat jonger is dan in Nederland als totaal. Doordat emissies dalen en de luchtkwaliteit verbetert, neemt de ziektelast af. Omdat echter het aandeel ouderen – de meest gevoelige groep – groeit, neemt de ziektelast als gevolg van fijn stof per saldo op termijn waarschijnlijk weer toe (figuur 2) (Ritsema van Eck *et al.*, 2006: 176).

Risico's en onzekerheden bij grote projecten

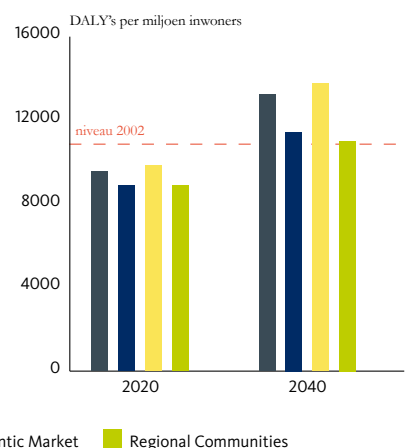
Bij het voorbereiden en realiseren van ruimtelijke, infrastructurele en vastgoedplannen is er veel aan gelegen dat het

Figuur 2: Concentratie fijn stof en gezondheidseffect van chronische blootstelling aan fijn stof in de vier grote steden

Concentratie fijn stof in Nederland



Ziektelasten door langdurige blootstelling



Bron: Ritsema van Eck *et al.*, 2006: 176.

Grondslagen beleidsagenda 2010-2014

gemeentebestuur en het gemeentelijk apparaat realistische verwachtingen scheppen bij marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers. De gemeente dient zich te realiseren dat er sprake is van vele onzekerheden en risico's die ervoor zorgen dat plannen heel vaak duurder uitpakken, meer tijd vergen en minder gunstige opbrengsten boeken dan tevoren is gedacht. Het Centraal Fonds Volkshuisvesting gaat sinds enkele jaren na wat er concreet terechtkomt van plannen van woningcorporaties voor nieuwbouw en sloop van woningen, alsmede de herstructurering van wijken. De ervaring leert dat ongeveer de helft van de plannen binnen de geplande periode wordt gerealiseerd. De corporaties weten tevoren echter niet welke helft wordt gerealiseerd, en welke helft niet. Ook gemeenten hebben met dit verschijnsel te maken. Nagenoeg alle twintig stadsregio's waarmee het Ministerie van VROM in 2004 verstedelijkingsafspraken voor de periode 2005-2009 maakte, zien geen kans om de afgesproken aantallen woningen te realiseren. Ook voordat de kredietcrisis toesloeg, was duidelijk dat een groot deel (ook hier: niet zelden meer dan de helft) van de plannen niet voor 1 januari 2010 zou worden gerealiseerd.

Vooraf bij de voorbereiding en realisering van grote projecten blijkt keer op keer dat kosten worden overschreden, plannen niet worden gehaald en de prestaties achterblijven bij de verwachtingen (Flyvbjerg et al., 2003; TCI, 2004; Priemus et al., 2008). Met dit verschijnsel heeft vooral het Ministerie van Verkeer en Waterstaat te maken (Betuweroute, HSL-Zuid), maar ook op gemeentelijk niveau doet dit verschijnsel zich niet zelden voor (Noordzuidlijn, Randstadrail, Rijn-gouwe-lijn). De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI, 2004), alias de Commissie-Duivesteijn, stelde een toetsingskader op dat de Tweede Kamer in staat moet stellen meer grip op megaprojecten te hebben. De aanbevelingen van deze Commissie zijn ook relevant voor steden (zowel het College van B&W als de Gemeenteraad) die te maken hebben met grote projecten. Van groot belang is dat gerealiseerde infrastructuurprojecten worden gedocumenteerd en dat men zich bij de voorbereiding van nieuwe projecten spiegelt aan de kengetallen van gelijksoortige, recent gerealiseerde projecten. Flyvbjerg et al. (2003) spreken over 'refe-

rence forecasting'. Deze kengetallen blijken veel betrouwbaarder te zijn dan de gegevens die men kan ontleen aan begrotingen. Deze begrotingen blijken te vaak gebaseerd te zijn op *wishful thinking*, taakstellingen, simplificaties en een onderschatting van risico's. Overheden voeren vaak PM-posten en stelposten op die vervolgens buiten beschouwing blijven en feitelijk op nul, respectievelijk veel te laag worden gesteld. Bij de voorbereiding van grote projecten is het van groot belang om private partijen (via marktwerking) in te schakelen, risico's te identificeren en te kwantificeren en te bezien hoe deze risico's het best kunnen worden verdeeld. Risicomanagement is een tak van sport die nog in de kinderschoenen staat. Een deel van de risico's kan door private (her)verzekeraars worden afgedekt. Ook gemeentelijke organisaties zullen op dit gebied hun expertise aanzienlijk moeten vergroten. Lokale politici zullen ook moeten worden doordrongen van risico's en risicobeheersing. Voorts is het van groot belang dat de opdrachtgevers en de gemeente vanaf het allereerste begin in alternatieven denken. Als een bepaalde variant wordt gekozen, moet het bevoegd gezag (niet zelden is dat de Gemeenteraad) weten op grond waarvan deze keuze totstandkomt en van welke alternatieven wordt afgezien. <<

Literatuur

- Beek, H.M. ter, A.W.M. Odé, P.E.E. Poel en P.H. Renooy, 2007, **Wat doet de stad? Overzicht van opgaven, trends en implicaties voor beleid**, Amsterdam (Regioplan).
- Clement, M., 1998, Retail-leisure mix bepalend voor de waarde van winkelvastgoed, in: F. Boekema, J. Buursink en J. van der Wiels (red.), **Het behoud van de binnenstad als winkelhart**, Assen (Van Gorcum): 36-49.
- Delta Commissie (Commissie Veerman), 2008, **Samen werken met water. Een land dat leeft, bouwt aan zijn toekomst**, Den Haag (Delta Commissie), september.
- Fielding, A.J., 1991, Migration and Social Mobility: South East England as an escalator region, **Regional Studies**, 26, 1: 1-15.
- Flyvbjerg, B., N. Bruzelius and W. Rothengatter, 2003, **Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition**, Cambridge MA, Cambridge University Press.

- Galle, M., F. van Dam, P. Peeters, L. Pols, J. Ritsema van Eck, A. Segeren en F. Verwest, 2004, **Duizend dingen op een dag**, Den Haag/Rotterdam (RPB/NAi).
- Graham, S. and S. Marvin, 2001, **Splintering urbanism. Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition**, London/New York, Routledge.
- Harms, L., 2003, **Mobiel in de tijd, op weg naar een auto-onafhankelijke maatschappij**, Den Haag (SCP).
- Hollander, A.E.M. de et al., (red.), 2006, **Zorg voor gezondheid. De Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2006**, Bilthoven (RIVM).
- Kloosterman, R.C., 2004, Recent employment trends in the cultural industries in Amsterdam, Rotterdam, The Hague and Utrecht: a first exploration, **TESG**, 95: 243-252.
- Metz, T., 2002, **Pret! Leisure en landschap**, Rotterdam (NAi Uitgevers).
- Priemus, H., B. Flyvbjerg and B. van Wee, 2008, **Decision-Making on Mega-Projects. Cost-Benefit Analysis, Planning and Innovation**, Cheltenham UK, Northampton MA, Edward Elgar.
- Ritsema van Eck, Jan, Eugène Verkade, Ioulia Ossokina, Leendert van Bree, Jan Brouwer en Peter Jorritsma, 2006, Hoofdstuk 'Grote steden' in: CPB, MNP en RPB, **Welvaart en Leefomgeving: achtergronddocument**, Den Haag (CPB): 167-180.
- Tang, P. en R. de Mooij, 2003, **Four Futures of Europe**, Den Haag (CPB).
- Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (TCI), 2004, **Grote projecten uitvergroet. Een infrastructuur voor besluitvorming**, Tweede Kamer 2004-2005, 29.283, nos. 5-6, Den Haag (Sdu Uitgevers).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, 2008, **Infrastructures. Time to invest**, Amsterdam (Amsterdam University Press).
- Wouden, Ries van der (RPB), 2007, **Een nieuwe stedelijke agenda**, Den Haag (RPB), november.