

Een requiem voor de stad?

PROF. DR. P. NIJKAMP*

De stedelijke ontwikkeling in de geïndustrialiseerde landen heeft de laatste jaren het verlies van functies en het afnemen van de aantrekkelijkheid van de stad versterkt. In dit artikel wordt getracht een korte schets te geven van een aantal ruimtelijke en stedelijke ontwikkelingen, die hierbij een rol spelen. Vervolgens wordt onderzocht aan welke beperkingen en tekortkomingen de traditionele stedelijk-economische analyses mank gaan, waarna de mogelijkheden van een ruimer stedelijk-economisch analysekader worden verkend. De auteur besluit het artikel met een pleidooi voor het invoeren van een Stedelijke Effect-Rapportage (SER) en het opzetten van een Integraal Stedelijk Kwaliteitsplan (ISKP).

Het spanningsveld van de stad

In de jaren zeventig is er grote belangstelling ontstaan voor stedelijke problemen. Daaraan is uiteraard het stedelijk verval mede debet geweest 1). Terwijl veel economen nog de loftrompet staken over de vermeende externe voordelen van de stadsvorming (schaal-, lokalisatie-, urbanisatie- en agglomeratievoordelen) 2), kwamen in de realiteit van het stedelijk leven toenemende externe nadelen aan het licht. Deze spanning tussen voor- en nadelen van de agglomeratievorming heeft het stedelijk ontwikkelingspatroon gedurende de laatste decennia in sterke mate beheerst 3).

In landen waar de verwachte relatieve voordelen van grote bevolkingsconcentraties de nadelen daarvan overtroffen, bleef de stedelijke groei onverminderd doorgaan. Met name in veel ontwikkelingslanden, waar bovendien de slechte vooruitzichten in de rurale gebieden vaak een permanent karakter dragen, bleef de grote stad een grote aantrekkingskracht uitoefenen. Gezien de relatief lage eisen die in deze landen aan het stedelijk leefklimaat werden gesteld, telden de externe nadelen van de stad minder zwaar. Doorgaande stedelijke groei was het gevolg.

In andere landen echter viel de perceptie van het stedelijk woon- en leefklimaat duidelijk uit ten nadele van de grote stad. Deze minder positieve belevingswaarde van de stad heeft een immense invloed uitgeoefend op het ruimtelijk spreidingspatroon van bevolking en activiteiten: suburbanisatie en desurbanisatie waren de directe ruimtelijke gevolgen van het functieverlies en het aantrekkelijkheidsverlies van de (grote) stad. Daardoor is een bevolkingstrek op gang gekomen, in vergelijking waarmee de grote volksverhuizing uit de vierde en vijfde eeuw na Christus in het niet valt.

Stedelijke ontwikkelingen

Stedelijke ontwikkelingen hangen samen met het interne functioneren van de stad en met de plaats van de stad in het gehele ruimtelijke communicatie- en infrastructuurpatroon 4). Zo heeft Van der Knaap 5) aangetoond dat in Nederland de overgang van een agrarisch-commerciële naar een stedelijk-industriële samenlevingsvorm zowel heeft geleid tot een ruimtelijke concentratie als tot een regionale differen-

tiatie. Naar zijn mening vormt de periode 1900-1910 een belangrijk keerpunt in de historie van de stedelijke ontwikkeling van 1840 tot heden. De periode tot 1910 werd gekenmerkt door een snelle groei van de bevolkingsconcentratie in de grootste steden; in 1910 woonde ongeveer 25% van de totale bevolking in deze steden. Daarna trad een geleidelijke daling van dit aandeel op; in 1970 woonde nog ongeveer 20% van de bevolking in de grote steden. Ook al groeiden tot het begin van de jaren zeventig de grote steden nog wel in absolute zin, hun groeitempo lag lager dan het landelijke gemiddelde.

Vanaf de jaren zeventig is bovendien de groei van de grote steden omgeslagen in een achteruitgang wat betreft bevolkingsomvang. Een dergelijke herverdeling blijkt zich in veel ontwikkelde landen voor te doen 6). Deze ruimtelijk herverdeling kwam voornamelijk ten goede aan de middelgrote steden en de voorsteden, terwijl ook de kleinere gemeenten (met name die gelegen op een niet al te grote afstand van grote en middelgrote steden) flink zijn gegroeid.

Van der Knaap heeft ook laten zien dat met name in de eerste fase van de groei van het stedelijk systeem de infrastructuur (met name het spoorwegennetwerk) een grote invloed heeft uitgeoefend op de stedelijke ontwikkeling in Nederland. Ook al vallen niet alle verschuivingen in het stedelijk ontwikke-

* De schrijver is hoogleraar regionale economie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Dit artikel is gebaseerd op een lezing gehouden voor de Foundation the Northsearegion in an Urbanising World (NUW), april 1980.

1) B. Kruijt, *Stedelijk verval en ruimtelijke economie*, Kluwer, Deventer, 1975; P. Nijkamp en C. Verhage (red.), *Stedelijk perspectief*, Stenfert Kroese, Leiden, 1975.

2) Zie b.v. E.M. Hoover, *The location of economic activity*, McGraw-Hill, New York, 1968.

3) Cf. L.H. Klaassen, *Désurbanisation et réurbanisation en Europe occidentale*, in: J.H.P. Paelinck (red.), *La structure urbaine en Europe occidentale*, Teakfield, Farnborough, 1978, blz. 119-140.

4) H.L. Gauthier, *Geography transportation and regional development*, *Economic Geography*, vol. 46, 1970, blz. 612-619.

5) G. A. van der Knaap, *Population growth and urban systems development: a case study*, Martinus Nijhoff, Den Haag, 1980.

6) P. Korcelli, *Urban change: An overview of research and planning issues*, Working paper WP-80-30, International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, 1980.

lingspatroon toe te rekenen aan wijzigingen in het infrastructuurpatroon, het is wel een duidelijke zaak dat toegankelijkheid en bereikbaarheid belangrijke voorwaarden zijn geweest voor structuurveranderingen in het urbane systeem. Zonder deze voorwaarden zouden de nederzettingen niet zulke snelle veranderingen hebben doorgemaakt.

Zo woonde iets meer dan een eeuw geleden slechts ongeveer één procent van de wereldbevolking in steden met meer dan een miljoen inwoners; nu is dat percentage zeker het tienvoudige (7). Het is geen wonder dat zo'n snelle ruimtelijke verdichting velerlei ernstige stedelijke vraagstukken heeft opgeroepen: congestie, gettovorming, segregatie, verpaupering, daling van de woonkwaliteit, vervuiling, werkloosheid, gebrek aan goede voorzieningen enz. In ruimtelijk opzicht dreigt het „equity“-probleem zich niet alleen af te spelen op het niveau van interregionale ongelijkheid, maar ook op dat van intrastedelijke ongelijkheid; in sommige stadswijken is b.v. het werkloosheidspercentage hoger dan in perifere probleemgebieden. Het is dan ook begrijpelijk dat velen geprobeerd hebben om door verandering van woonlocatie de vele negatieve externe effecten van stedelijke agglomeraties tegen te gaan. Bij deze beslissingen speelden ook veranderde prioriteiten ten aanzien van leefbaarheid en vrije-tijdsbesteding een belangrijke rol.

Stedelijkheid en leefbaarheid

Nijkamp (8) heeft uiteengezet dat de ruimtelijke dynamiek in de jaren zeventig nauw gekoppeld is aan de leefbaarheids- en vrijetijds mobiliteit. Ruimtelijke mobiliteit was een voorwaarde om de vele negatieve externe effecten van de grote stad te ontvluchten. Deze beweging is vooral vanaf de jaren zestig op gang gekomen. Tot het begin van de jaren vijftig was de trend er een van toenemende verstedelijking, zowel wat betreft de grote als de middelgrote steden. Wel trad er een zekere trek op naar als plezierig ervaren woongebieden (b.v. langs de kust en in het Gooi), maar van een grootscheepse volksverhuizing en daaraan gekoppeld forensisme was nog geen sprake.

In de jaren vijftig trad een sterke trek op naar de Randstad, met name vanuit het Noorden des Lands, vooral vanwege het verlies aan arbeidsplaatsen in de landbouw in het Noorden en de gunstiger werkgelegenheidssituatie in het geïndustrialiseerde Westen des lands. Daarnaast voltrok zich in die periode een sterke emigratie naar het buitenland. In die periode begon zich voor het eerst een ruimtelijk spreidingspatroon rond de grote steden af te tekenen, met name naar de buitenkant der steden. Vooral het woningtekort in de steden zelf bleek hieraan debet te zijn, waarbij vooral de hogere inkomensgroepen een perifere locatie in de stad konden bekostigen. Hier was dus sprake van een selectief suburbanisatieproces.

In de jaren zestig kwam de grote suburbanisatiebeweging pas goed op gang (9). Kleine en middelgrote gemeenten bleken onstuimig te groeien, terwijl de groei in de grotere steden begon te stikken. Vooral het aantrekkelijker woonmilieu in de kleinere steden en de dorpen was hiervoor verantwoordelijk. Uiteraard werd deze ruimtelijke spreiding bevorderd door betere verbindingen, het toegenomen autobezit en de groei van het inkomen, terwijl de uitstroom uit de grote stad nog eens werd versterkt door het (kwantitatieve en kwalitatieve) woningtekort aldaar. Ook hier was weer sprake van een selectief ruimtelijk proces: de „middenklassers“ kozen hun woonlocatie in plaatsen rondom de grote stad, terwijl een aantal specifieke groepen achterbleven: ouderen, alleenstaanden, jongeren, buitenlandse werknemers, lagere-inkomens-trekkers, studenten enz. Daardoor ontstond in verschillende stadswijken een eenzijdige sociale structuur met alle gevolgen van dien.

Tevens deed zich op landsdeelniveau een wijziging voor. De immigratie naar het Westen sloeg om in een emigratie naar met name het Oosten en Zuiden. Het ligt voor de hand dat ook hierbij de verschillen in woon- en leefklimaat de motor

vormden achter dit verhuisproces: de woon- en leefsituatie stimuleerde deze ruimtelijke uitwaaiing. Deze zogenaamde leefbaarheidsmobiliteit leidde tot een toenemende druk op groengebieden, op historisch en cultureel waardevolle steden en op recreatiegebieden. De paradoxale situatie deed zich daarbij voor dat de leefbaarheids- en vrijetijds mobiliteit zelf een aanslag betekende op de schaarse hoeveelheid natuurlijk milieu.

Inmiddels nam ook de pendelafstand toe. De suburbanisatiebeweging zette zich door tot afstanden boven de twintig à veertig kilometer vanaf de grote stad, onder meer door het (kwalitatieve en kwantitatieve) gebrek aan woningen in de grote stad, de slechte leefbaarheid aldaar en de lage vervoerskosten. Door deze uitstroom uit de grote steden en door de verminderde bezettingsgraad van de woningen begon het inwoneraantal van de grote steden te dalen; soms zelfs trad een daling in het inwoneraantal van een heel stadsgewest op. Dit desurbanisatieproces (10) zette zich door in de jaren zeventig, toen ook lagere inkomensgroepen de grote stad gingen verlaten.

Door de beperkte woningvoorraad in de kleinere gemeenten rond de grote stad en door de gestegen voorkeuren voor een hooggekwalificeerd woon- en leefmilieu trad in de jaren zeventig een ver doorgevoerd suburbanisatieproces op, gepaard gaande met lange-afstandspendel. Daardoor kwamen Utrecht, Gelderland en Noord-Brabant onder het spervuur van het forensisme te liggen. Uiteraard was ook dit weer een selectief migratieproces, voornamelijk van hogere- en middenklasse-inkomensgroepen. In deze periode ging ook het desurbanisatieproces onverdroten verder. In de nieuwe woongebieden werden echter niet voldoende arbeidsplaatsen gecreëerd, zodat noodzakelijkerwijs grote forensenstromen ontstonden. Toen bovendien ook nog eens het verkeersbeleid niet langer trendvolgend werd, ontstonden grote verkeers- en vervoersproblemen: files, congestie en dichtslibbing (11).

Tegen het eind van de jaren zeventig begon zich echter ook een omgekeerde trek af te tekenen, nl. de re-urbanisatie. Dit proces is vooral het gevolg van de stadsvernieuwing die in sommige steden met veel verve is aangepakt. Met name de verpaupering in oudere negentiende-eeuwse wijken wordt aldus tegengegaan, zodat ook de lagere en zwakkere inkomensgroepen een redelijk woon- en leefmilieu kunnen krijgen. Dit re-urbanisatieproces is dus ook selectief, nl. voor de lagere inkomensklassen. Daarnaast doet zich een ander selectief re-urbanisatieproces voor, nl. de trek van hogere-inkomensklassen naar historisch waardevolle buurten (b.v. de grachtengordels in Amsterdam). Uiteraard zijn deze re-urbanisatieprocessen op zich nog lang niet voldoende om de bevolkingsdaling van de stad tegen te gaan (12). Dat bovendien op korte termijn de stadsvernieuwing nog weinig soelaas biedt voor de urgente problemen van vele woningzoekenden in de grote steden bewijzen de recente kraakacties. Blijkbaar is in het stedelijk woningbouwbeleid onvoldoende ingespeeld op de veranderde samenstelling van de groep woningzoekenden en op de wensen van een- en tweepersoonshuishoudens.

Naast de dynamiek in het lokatiegedrag van gezinshuishoudingen dient ook de ontwikkeling in de bedrijvensector

7) K.J. Button, *Urban economics*, MacMillan, Londen, 1976.

8) P. Nijkamp, Mobiliteit als ruimtelijk analytisch en ruimtelijk beleidsvraagstuk, in: P. Nijkamp en P. Rietveld (red.), *Het stuur uit handen*, Stenfert Kroese, Leiden, 1979, blz. 9-27.

9) Zie ook L. van den Berg, S. Boeckhout en C. Vijverberg, *Urban development and policy response in the Netherlands*, Foundations of Empirical Economic Research, Series, no. 2, Nederlands Economisch Instituut, Rotterdam, 1978.

10) L.H. Klaassen, Het desurbanisatieproces in de grote steden, *ESB*, 4 januari 1978, blz. 8-10.

11) F.P.M. Vonk, Recent metropolitan developments in North-West Europe; an evaluation, in: *Managing the metropolis*, Planologisch Studiecentrum TNO, Delft, 1978, blz. 17-34.

12) P. Nijkamp en A. Soffer-Heitman, *Stadsvernieuwing*, Van Gorcum, Assen, 1979.

genoemd te worden. Terwijl grote steden in toenemende mate hun industriële functie verliezen (onder meer door de creatie van perifere industrieparken), blijken sommige steden met name in de tertiaire sector nog wel vooruitgang te boeken (zij het dat met name in de kantorensector ook een centrifugale beweging naar de rand zich gaat aftekenen). Daarnaast blijkt uit sommige Amerikaanse onderzoeken dat de innovatieve rol van de grote steden ten aanzien van het bedrijfsleven (zich onder meer uitend in het aantal hooggekwalificeerde arbeidsplaatsen) verminderd is ten gunste van de middelgrote steden. Nader onderzoek naar de rol van de grote steden in de dynamiek van het economisch proces (inclusief de huidige stagnatie) zal in elk geval hier op zijn plaats zijn.

Overigens dient hierbij te worden aangetekend, dat veel grote steden wel een deel van hun woonfunctie hebben verloren, maar dat andere functies wel bewaard zijn gebleven: winkelvoorzieningen, culturele voorzieningen, schoolvoorzieningen en (ten dele) werkgelegenheidsvoorzieningen. Hoewel de gebruikswaarde van de stad dus nog wel enigszins intact is gebleven, is de belevingswaarde hard teruggelopen (13). Door de daling van het inwonertal is bovendien echter het financiële draagvlak van sommige steden achteruitgegaan, waardoor het moeilijk is om de kwaliteit en de kwantiteit van de stedelijke functievoorziening te handhaven. De recente budgettaire maatregelen van de rijksoverheid ten aanzien van de stadsvernieuwing dreigen het stedelijk functieherstel helemaal in gevaar te doen komen. Al met al is er dus voldoende reden tot zorg voor de stedelijke revitalisering bij het ingaan van de jaren tachtig. De grote uitdaging zal dan gelegen zijn in de afstemming van de stedelijkheid op de wensen naar de leefbaarheid (14).

Economische theorie en optimale stadsgrootte

Welk antwoord geeft de economische theorie op de gevarieerde vraagstukken van de moderne stadsvorming? Op welke wijze worden stedelijke-functieverschuivingen, stedelijke-leefbaarheidsvraagstukken, kwalitatieve en kwantitatieve woningtekorten, en stedelijke „equity“- en segregatievraagstukken in de economische theorie behandeld? En welke antwoorden worden ons aangereikt door de economie van de stadsvernieuwing?

Een centraal element bij veel traditionele economische theorieën is het begrip agglomeratievoordeel (15). Dit begrip gaat er van uit dat schaalvoordelen op individueel, bedrijfs- of stedelijk niveau verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke samenklontering van allerhande activiteiten. In de traditionele literatuur over optimale stadsgrootte werd het optimum gedefinieerd op basis van minimale stedelijke kosten per hoofd (of ook wel: maximale stedelijke opbrengsten per hoofd) (16). In het empirisch onderzoek bleek er echter een geweldige spraakverwarring te bestaan over het begrip stedelijke kosten (zijn dit stedelijke infrastructuurkosten, en bovendien ook kosten veroorzaakt door externaliteiten als pendel en toerisme? Zijn hierin ook particuliere kosten begrepen?); hetzelfde gold voor de term stedelijke opbrengsten. Uit de veelheid van literatuur over optimale stadsgrootte blijkt dan ook dat de optimale grootte van een stad kan variëren van 100.000 tot 5.000.000 inwoners!

Er zijn twee redenen voor deze verschillen te noemen. In de eerste plaats is het begrip „optimale stadsgrootte“ een aggregaat-begrip, waarin de duizenden wensen van even zoveel mensen besloten liggen. Er is geen enkele garantie dat een aldus bepaalde optimale stadsgrootte in harmonie is met de wensen der stadsbewoners. Vanuit de optiek van individuele en groepsgewijze nutsbevrediging op basis van de gevarieerde functies van de stad is zo'n begrip dan ook weinig zinvol. Gedesagreerde preferentie- en perceptie-analyses zullen hier veel zinvollere bijdragen kunnen leveren. Dergelijke analyses, die onder meer bij de analyse van individueel koopgedrag reeds vruchtbaar zijn gebleken, zouden het begrip „bevredigende stadsgrootte“ nauw kunnen verbinden met sociaal-

psychologisch en micro-economisch gefundeerd onderzoek. Tot methoden die daarbij bruikbaar zouden kunnen zijn behoren onder meer multidimensionale-schalings technieken en logit- en probitanalyses (17).

Een tweede bezwaar tegen het begrip „optimale stadsgrootte“ betreft het feit dat optimaliteit hierbij alleen in de zin van monetaire efficiency wordt gemeten. Het is echter nauwelijks een reële zaak om de talloze facetten van het stedelijk gebeuren (inclusief „equity“, leefbaarheid, segregatieaspecten en gettovorming) te vertalen in monetaire grootheden. Een dergelijke, veelal neoklassieke georiënteerde analyse is wel gedoemd te mislukken (18). In dit opzicht is het veel zinvoller om de componenten van stedelijke functies in een multidimensionaal profiel op te nemen in plaats van in een ééndimensionale scalar. Op deze wijze kan men een vraagprofiel (gebaseerd op de wensen en prioriteiten van stadsbewoners) en een aanbodprofiel (gebaseerd op de beschikbare of potentiële voorraad aan stedelijke functies) onderscheiden met behulp waarvan een gecombineerde vraag-aanbodanalyse voor stedelijke functies kan worden uitgevoerd (19). Dergelijke analyses laten zich ook heel goed verbinden met multidimensionale-schalingsmethoden.

De verwarring rond het begrip „optimale stadsgrootte“ en de negatieve externe effecten van grote steden hebben ertoe geleid dat ook populaire concepties uit de regionale-beleids-theorie (zoals de groeipooltheorie) kwestieuzer gaan worden en zeker niet meer een ondubbelzinnig uitgangspunt vormen voor het regionale ontwikkelingsbeleid. De hierboven reeds gesignaleerde daling in de innovatiefuncties van de grote steden geeft reeds aan dat zeker niet geldt: „big is beautiful“.

Concluderend kunnen we dus stellen dat de traditionele theorie over optimale stadsgrootte ons weinig verder helpt in de realiteit van een stedelijk ontwikkelingsbeleid. Met name door de vergroting in de ruimtelijke reikwijdte van agglomeratievoordelen — mede veroorzaakt door de betere communicatie- en infrastructuurvoorzieningen — is de afbakening van een agglomeratie (en dus de bepaling van een optimale agglomeratie) een hachelijke zaak. De hierboven aangeduide nieuwe richtingen zullen door middel van sociaal-psychologische en sociaal-economische profielanalyses wellicht meer perspectief kunnen bieden.

Economische theorie en de dynamiek der steden

De stedelijke dynamiek, de hogere kwaliteitseisen ten aanzien van stedelijke functies, het kwalitatieve en kwantitatieve woningtekort, de financiering van de stadsvernieuwing, de desintegratie van de stedelijke structuur en de stedelijke verdelingsvraagstukken stellen de economische theorie voor

13) L. Bak, De stad en haar toekomst, in: *Binnenstadsvernieuwing en midden- en kleinbedrijf*, (uitgave NMB), Eikelboom, Zwanenburg, 1977, blz. 9-14.

14) Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, *Verkenningen inzake leefbare stedelijkheid*, 's-Gravenhage, 1976.

15) Zie voetnoot 2.

16) Zie b.v. W. Alonso, The economics of urban size, *Papers of the Regional Science Association*, vol. 26, 1971, blz. 76-83; H.W. Richardson, *The economics of urban size*, Saxon House, Farnborough, 1973.

17) Zie b.v. H. Blommestein, P. Nijkamp en W.M. van Veenendaal, Shopping perceptions and preferences, *Economic Geography*, 1980 (te verschijnen); P. Nijkamp, *Multidimensional spatial data and decision analysis*, Wiley, Londen/New York, 1979; W.F.J. van Lierop en P. Nijkamp, A utility framework for interaction models, *Sistemi Urbani*, vol. 1, no. 1, 1979, blz. 41-64; W.F.J. van Lierop en P. Nijkamp, Spatial choice and interaction models, *Urban Studies*, 1980 (te verschijnen).

18) Zie ook P. Nijkamp, *Naar een prijzenswaardig milieu?!*, Van Gorcum, Assen, 1979.

19) Zie ook P. Nijkamp, Dilemma's in distributie-planologisch onderzoek, *ESB*, 30 april 1980, blz. 523-530; P. Nijkamp, *Multidimensional spatial data and decision analysis*, Wiley, Londen/New York, 1979.

vele problemen. Met name in de Anglo-Amerikaanse stedelijk-economische literatuur mogen de modellen van het stedelijke landgebruik („urban land use models“) zich in een grote populariteit verheugen. Deze modellen gaan uit van nogal gestileerde en abstracte concepties van een stedelijke structuur, zoals de veronderstelling van een homogene oppervlakte en van gelijke lokatiemogelijkheden voor economische activiteiten in het stedelijk territorium.

Wat betreft de locatie van bedrijven wordt veelvuldig gebruik gemaakt van het bekende model van Von Thünen (20). Dit model gaat uit van de veronderstelling dat kopers van grond in het stedelijk territorium hieruit de grootst mogelijke opbrengst willen halen, dat verkopers van deze grond een zo hoog mogelijke prijs ervoor willen krijgen en dat door afstandsfacties de bereikbaarheid van bedrijfslocaties voor potentiële klanten zal dalen met toenemende afstand van het centrum. Bij een gegeven kostprijsstructuur voor een bedrijf en bij een gegeven prijsgradiënt voor stedelijke grond, zal dan elke ondernemer zijn optimale vestigingsplaats kunnen bepalen.

Het is duidelijk dat dit model op nogal heroïsche veronderstellingen berust: het neoklassieke concurrentie- en evenwichtskader van deze analyse weerspiegelt nauwelijks de werkelijkheid, de homogeniteit van de grond is veelal een fictie en het stadscentrum is lang niet het enige brandpunt voor verkoop van goederen. Terecht stelt Richardson (21) dat het vrijwel onmogelijk is om een sluitende theorie te vinden voor de locatie van bedrijven in de stad als geheel of voor bepaalde typen bedrijvigheid; meestal zijn de beste locaties reeds bezet, zodat voor een nieuw bedrijf een suboptimale vestigingsplaats resulteert. Een dergelijk partieel evenwicht hangt samen met het statische karakter van de stedelijke-landgebruikmodellen, waar dynamische sleutelvariabelen zoals veranderingen in het niveau en de ruimtelijke verdeling van de bevolking, transportverbeteringen, ruimtelijke transformaties, economische structuurveranderingen (zoals de groei van de tertiaire sector) en technologische innovaties niet in voorkomen. Recente stedelijke veranderingen kunnen dan ook met behulp van traditionele landgebruiktheorieën moeilijk verklaard worden.

De stedelijke-grondgebruikmodellen worden ook gebruikt bij de analyse van het vestigingsgedrag van gezinnen. Met name in de recent ontwikkelde „new urban economics“ (NUE) worden deze modellen veel gebruikt (22). De biedprijscurve voor stedelijke grond heeft in deze modellen meestal een dalend verloop vanaf het centrum, uitgaande van een concentrische zonale structuur (het Von-Thünenmodel). Aanpassingen via het z.g. „multi-nucleïmodel“ en het „radiale-sector-model“ zijn eveneens mogelijk. Door de concurrentie tussen vragers voor verschillende functies van de grond zal het gebruik van de grond worden bepaald door de hoogste bidder. Wanneer bedrijven meer kunnen bieden om een bepaalde toegankelijke vestigingsplaats te bemachtigen, zal de woonfunctie worden gedirigeerd naar minder bereikbare stadsdelen. Daarbij zullen uiteindelijk de laagste inkomens vaak de slechtste posities bezetten, aangezien onaantrekkelijke woongebieden minder hoge grondprijzen zullen hebben. Door de concurrentie met het bedrijfsleven kan bij grote ruimteclaims van bedrijven een trend tot hetzij hoge grondprijzen in onaantrekkelijke woongebieden, hetzij een neerwaartse filtering van de woningen ontstaan.

Het voordeel van deze theorieën is dat ze veel aandacht geven aan het concurrentiemechanisme als bron van vele tekortkomingen van de stedelijke woningmarkt. Een nadeel is echter de vaak gemaakte veronderstelling over de rol van het centrum als spil van alle activiteiten, waardoor de invloed van vertrekkende bedrijven op de stedelijke arbeids- en woningmarkt onvoldoende wordt belicht. Tevens worden ook de kwalitatieve discrepanties en de deelmarkten op de woningmarkt (zoals b.v. de woonwensen van een- en twepersoonshuishoudingen en van grote gezinnen) en de rol van de speculatie bij de grondconcurrentie vrijwel geheel verwaarloosd. Daardoor is de waarde van de landgebruikmodellen

voor het stadsvernieuingsbeleid vrij beperkt, nog afgezien van het feit dat deze modellen geen operationeel instrumenteel kader bieden. De conclusie kan dan ook zijn dat de traditionele grondgebruikmodellen geen grote waarde hebben om tot een onderlinge afstemming van woon- en werklocaties in het totale stedelijke beleid te komen. In dit opzicht zal een geïntegreerde en dynamische systeemanalytische benadering wellicht een breder en meer compleet kader scheppen (23).

De beperkingen van de neoklassieke getinte landgebruikmodellen komen ook in sociaal opzicht naar voren. De sociaal-economische nadelen die onder meer ontstaan ten gevolge van een stedelijke deconcentratie van bedrijven kunnen leiden tot segmentering van bevolkingsgroepen per stadswijk. Volgens sommige studies wordt de postindustriële stad, waarin de tertiaire sector sterk domineert, in toenemende mate gekenmerkt door een tweetoppige sociaal-economische structuur (24). Dit impliceert een sociale en ruimtelijke segmentering van (kans)armen en (kans)rijken, of van werklozen en beter betaalde werkenden, waarbij de armen en ongeschoolden, die zijn aangewezen op de dienstensector in de stad, tevens op de onaantrekkelijkste locaties gehuisvest zijn.

In het verlengde van het denken over „equity“-vraagstukken in een stedelijke structuur ligt het radicale, vaak marxistisch getinte denken over het stedelijk functioneren (25). Bij dit denken staan met name de distributieve aspecten en de ongelijk verdeelde negatieve externe effecten van de grote agglomeraties centraal. Het is niet verwonderlijk dat in deze literatuur woorden als uitbuiting, machtsconcentratie en meerwaarde tot het geijkte jargon behoren. Het is een positief punt in het radicale denken dat daarin wordt gewezen op het geringe maatschappelijke realiteitsgehalte van het gangbare denken, dat maar al te vaak impliciet of expliciet de bestaande sociale, economische en ruimtelijke structuren in stand houdt. Tot nog toe heeft dit radicale denken niet geleid tot een duidelijk uitgekristalliseerde en uitgebalanceerde theorievorming, ook al is er met name in het stedelijk-economisch denken wel enige invloed te bespeuren. Maar het gevaar is hier groot dat een consequente ideologisering een integraal zicht op stedelijke verschijnselen verduistert. Het is immers een vergissing te menen dat zaken als sociale achterstand, segregatie en stedelijke verpaupering specifiek tot het radicale wetenschapsdomein zouden behoren.

Huisje, boompje, beestje

Hierboven is reeds gesignaleerd dat leefbaarheidsvoorkeuren een krachtige stimulans zijn voor het stedelijk ontwikkelingsproces gedurende de laatste decennia. Met name de verouderde en dicht bebouwde woonbuurten rond het centrum van de stad blijken vaak weinig wooncomfort te bieden. Dit leidt tot een aantal specifieke ruimtelijk-distributieve effecten. Zo zullen — bij gegeven transportkosten — hogere inkomensgroepen een grotere voorkeur hebben voor het wonen in woonbuurten met lagere woondichtheden en een hogere leefbaarheid (26), alhoewel terecht door Kruijt is opge-

20) W.A. Alonso, *Location and land use*, Harvard University Press, Cambridge, 1964.

21) Zie b.v. H.W. Richardson, op. cit., 1973.

22) Zie b.v. H.W. Richardson, *The new urban economics*, Pion, Londen, 1977.

23) Zie ook J. J. Botman, *Dynamics of housing and planning*, Bouwcentrum, Rotterdam, 1974; K. J. Veldhuisen en L. L. Kapoen, Een regionaal Locatiemodel, in: P. Nijkamp en P. Rietveld (red.), *Het stuur uit handen?*, Stenfert Kroese, Leiden, 1979, p.p.131-156.

24) Zie ook R. Pahl, Poverty and the urban system, in: M. Chisholm en G. Manners (red.), *Spatial policy of the British economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1971, blz. 126-145; J. Vipoon, City size and unemployment, *Urban Studies*, vol. 11, 1974, blz. 39-46.

25) B.v. D. Harvey, *Social justice and the city*, Arnold, Londen, 1970.

26) L. Wingo, *Transportation and urban land*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1961.

merkt dat dit niet betekent dat lagere-inkomensgroepen een duidelijke voorkeur voor een vestiging nabij stadscentra zouden hebben 27).

Theoretisch betekent het voorgaande dat de vraag naar woningen niet alleen vanuit objectiveerbare en vaak prijsgebonden kenmerken kan worden verklaard. Kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van de woning bepalen als geheel de perceptie van het woongenot: niet de woning zelf, maar de eigenschappen van dit goed, de z.g. woondiensten (inclusief lokatiegebonden attributen zoals de leefbaarheid) bepalen de effectieve vraag (cf. Lancaster's „multi-attribute utility theory”). Daardoor wordt ook tegelijk het ruimtelijk vestigingspatroon bepaald, terwijl op deze wijze ook de substitutie-effecten (o.m. bij het z.g. „filtering”-proces en bij functieverlies) kunnen worden verklaard. Ook in dit opzicht kunnen schakelingsmethoden en gedesagreerde keuzemodellen een belangrijke functie vervullen.

Bij renovatie wordt ernaar gestreefd om — in kwantitatief en in kwalitatief opzicht — de woondiensten te verbeteren. Het voorgaande duidt reeds aan dat daarbij niet alleen de woning in engere zin, maar ook de ruimere woon- en leefomgeving als geheel in het geding is. In dit opzicht zal renovatie beslist een integraal karakter dienen te hebben. Anders zal de trend van een verdere ruimtelijke uitwaaiing van de steden zich onvermijdelijk voortzetten: de voorkeuren voor een „huisje, boompje, beestje” in de directe nabijheid zijn daarvoor te sterk. Uit verschillende onderzoeken blijkt ook inderdaad dat de kwaliteit van het fysieke milieu in met name oudere woongebieden door velen als negatief wordt ervaren. Door de geringe doorstromingsmogelijkheden op de woningmarkt en door financiële beperkingen wordt evenwel voorlopig nog de mobiliteit — ook in ruimtelijk opzicht — enigszins binnen de perken gehouden.

De ontwikkelingen op de woningmarkt zijn complexe verschijnselen, die zich ook moeilijk in eenvoudige beleidskaders en -uitgangspunten laten vangen. Deze ontwikkelingen hebben ten minste drie kenmerken: zij zijn interdependent, ruimtelijk gekwalificeerd en dynamisch. Het is geen wonder dat een heel scala van dynamische stedelijke systeemmodellen is ontwikkeld om meer inzicht te krijgen in het complexe patroon van stedelijke ontwikkeling, woonkeuze en mobiliteit. Ten einde de beïnvloedingsmogelijkheden voor het stedelijk gebeuren beter in het vizier te krijgen, wordt in toenemende mate ook gebruik gemaakt van simulatiemodellen. Het „modelleren” van stedelijke processen (b.v. woonwerkverkeer-relaties, stedelijke attractie- en repulsiefenomenen) geschiedt zowel om de ontwikkeling van een dynamisch stedelijk systeem te doorzien (of eventueel te begeleiden) als ook om via normatieve beleidscriteria een goede bijsturing van het stedelijk systeem mogelijk te maken.

Indien dergelijke modellen de stedelijke ontwikkeling goed willen weergeven, dan is ook uitgebreide aandacht voor de woningmarkt nodig, waarbij de geografische, categoriale en typologische facetten van deze markt voldoende moeten worden belicht 28). Men zie voor een aanzet voor zo'n dynamisch econometrisch model onder meer 29). Het zal duidelijk zijn dat het opzetten van een integraal stedelijk woningmarktmodel geen sinecure is; knelpunten hierbij zijn onder meer de uitsplitsing naar deelmarkten, de invloed van woningveroudering op onderhoud en speculatie, de relatie ten opzichte van de arbeidsmarkt, de invloed van publieke voorzieningen, de veranderingen in demografische en sociale structuur, de effecten van stadsrenovatie en re-urbanisatie, de invloed van de gestegen welvaart op leefbaarheidsvoorkeuren, het optreden van het „free riders” probleem bij woningonderhoud en de richting en omvang van de pendel.

Uiteraard zijn ook de pogingen tot het modelleren van stedelijke ontwikkelingen niet zonder kritiek gebleven. Zo heeft Lee 30) in zijn bekende artikel „requiem for large-scale models” de volgende tekortkomingen genoemd: een te grote polyvalentie van stedelijke modellen, gebrek aan zinvolle detailinformatie, enorme dataveren, discrepanties tussen

het veronderstelde gedrag van het model en de formele specificatie daarvan, gebrek aan inzicht in indirecte effecten, te mechanische oplossingsprocedures, en de enorm hoge kosten van het stedelijk „modelleren”. Er zij opgemerkt dat veel van deze kritiek terecht is, hoewel er direct aan moet worden toegevoegd dat deze kritiek zich minder richt tegen het stedelijk „modelleren” als zodanig, maar eerder tegen het misbruik van modellen, de onterechte verwachtingen en de verkeerde interpretaties en toepassingen van uitkomsten.

Vanuit een politiek-economische invalshoek heeft Sayer 31) eveneens kritiek geuit op het stedelijk „modelleren”. Hij verzet zich vooral tegen de neoklassieke paradigma's die ten grondslag liggen aan vele stedelijke modellen. In plaats van „abstractions on human practice” staat hij een historisch-materialistische conceptie van de stad voor, gebaseerd op „comprehensiveness” en „human practice”. Deze laatste kritiek slaat echter niet zozeer op pogingen om het stedelijk gebeuren in modelvorm te gieten, maar eerder op de daaraan ten grondslag liggende politiek-economische uitgangspunten.

Het geheel overziende is er mijns inziens duidelijk behoefte aan het bouwen van een geïntegreerd, operationeel, maar niet al te gecompliceerd stedelijk model, waarin de stedelijke ontwikkelingen op het terrein van wonen, recreëren en werken in samenhang met het stedelijk beleid worden belicht. Om deze behoefte in daden om te zetten is nodig:

- nauwkeurige omschrijving van het doel waarvoor een dergelijk model is opgezet;
- beschikbaarheid en verzameling van data, die bij het voorgaande doel aansluiten;
- inventarisatie van relevante instrumenten voor het stedelijk beleid;
- inzicht in de ruimte- en tijdsdimensies van stedelijke ontwikkelingen.

Bij de huidige stand van zaken moet men echter nog geen overdreven verwachtingen koesteren ten aanzien van stedelijke modellen: stedelijke econometrie is een nog nauwelijks bestaande discipline. Wel is het — in geval van onzekere data en onnauwkeurig inzicht in de structuur van modellen — mogelijk om een beroep te doen op „soft econometrics”, maar ook deze tak van de econometrie staat nog in de kinderschoenen 32).

Stedelijk beleid

Het stedelijk beleid is pluriform wat betreft doelstellingen en instrumenten. De doelstellingen zijn vaak vrij algemeen van aard en hebben betrekking op traditionele economische variabelen (zoals inkomen en werkgelegenheid) of op leefbaarheidsvariabelen (zoals voorzieningen, recreatiemogelijkheden, milieukwaliteit enz.). Pas in concrete gevallen is het mogelijk deze doelstellingen te operationaliseren. In een periode van economische stagnatie als de huidige zal het b.v. van belang kunnen zijn om de innovatieve rol van de stad in het gehele ruimtelijke systeem te accentueren, om aldus de rol van de stad in de groeicyclus van een ruimtelijk systeem meer te belichten.

Voor het stedelijk beleid zijn vele verschillende instrumenten beschikbaar. Direct ingrijpen in het stedelijk ontwikkelingsproces is mogelijk, maar ook marktconforme maatregelen

27) B. Kruijt, *De prijsontwikkeling op de tweedehands gebouwenmarkt*, Kluwer, Deventer, 1974.

28) Zie ook H. Priemus, *Woningmarktonderzoek, Stedebouw en Volkshuisvesting*, jg. 52, no. 1, 1971, blz. 450-465.

29) P. Nijkamp en A. Soffer-Heitman, op. cit., 1979.

30) D.B. Lee, Requiem for large-scale models, *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 39, 1973, blz. 163-178.

31) R.A. Sayer, A critique of urban modelling, *Progress in Planning*, vol. 6, deel 3, 1976, blz. 187-254.

32) P. Nijkamp, *Soft econometrics*, Research Memorandum 1980-5, Economische Faculteit, VU, Amsterdam, 1980.

len (b.v. via belastingen en subsidies). De overheid heeft binnen het stedelijk gebeuren de volkshuisvesting in het algemeen en de stadsvernieuwing in het bijzonder tot haar taak genomen, mede door de onvolmaakte werking van de woningmarkt en door de erkenning dat huisvesting als een „merit good” dient te worden beschouwd. Naast een directe huisvestingspolitiek kennen we in Nederland dan ook een daarmee samenhangende inkomens-, huur- en subsidiepolitiek.

De oorzaken van het proces van stedelijk verval zijn: velerlei te lage inkomens, externe effecten, hoge onderhoudskosten, demografische ontwikkelingen, marktonevenwichtigheden, institutionele factoren enz. De te hanteren instrumenten zijn derhalve mede afhankelijk van de oorzaken van het stedelijk verval en van de doelstellingen van het stedelijk beleid. Daarom zal het ook onmogelijk zijn om in het algemeen aan te geven welke de beste instrumenten van het stedelijk beleid zijn. Het is daarom beter om bij voorbaat geen enkel zinvol instrument buiten beschouwing te laten en om pas in concrete gevallen te zoeken naar de best denkbare en toelaatbare combinatie van instrumenten.

Dit kan b.v. van invloed zijn op de discussie over huursubsidie versus inkomenssubsidie. Volgens sommigen zijn huursubsidies inferieur aan inkomenssubsidies, omdat ze vrijheid van consumeren in de weg staan (33). Inderdaad is het waar dat, wanneer een inkomensdaling in oudere wijken leidt tot sterke veroudering van de woningen, een inkomenssubsidie een oplossing kan betekenen. In dat geval zou een subjectsubsidie een positief effect kunnen hebben op de woningkwaliteit. Indien echter in een concreet geval de inkomenselasticiteit met betrekking tot wonen erg laag is, zal een vergroting van het inkomen niet leiden tot hogere uitgaven voor wonen, zodat er nauwelijks een gunstig effect is op het vervalproces. In zo'n geval zouden juist huursubsidies of meer directe ingrepen in de woningmarkt tot een betere doorstroming kunnen leiden.

In het licht van de leefbaarheidsmobiliteit en de daarmee samenhangende gevolgen voor het stedelijk functioneren is het alleszins redelijk te verwachten dat het stedelijk beleidsinstrumentarium veel aandacht schenkt aan woningdifferentiatie en milieu- en leefbaarheidsvoorzieningen. Stadsvernieuwing zal een eenvoudigheid in het woonpatroon dienen te voorkomen, wil ze althans de trend van de desurbanisatie tegengaan. Uiteraard is het ieders wens om goedkope en goede woningen te hebben met lage huren, maar door de hoge grond- en bouwkosten (samenhangend met sloopkosten, grondspeculatie en bouwtechnische belemmeringen) is dit ideaal vrijwel niet te verwezenlijken. Uiteraard zal via een goede woningbouw- en grondpolitiek moeten worden getracht om goed wonen betaalbaar te houden, maar daarnaast zal mogen worden verwacht dat een groter deel van het huishoudbudget wordt besteed aan goed, modern en comfortabel wonen. In dit opzicht is het een moeilijke zaak dat woonsubsidies voor sommige gezinshuishoudingen een bijna structureel karakter gaan dragen.

Overigens richt het stedelijk beleid zich niet alleen op woonfuncties, maar ook op bedrijfsfuncties. Met name de ernstige problemen van de kleine middenstand in stadsvernieuwingsgebieden zijn bekend. Voor zover het behoud van de kleine middenstand hier wordt gezien als een „merit good” (vanwege zijn bijdrage aan de stedelijke variëteit, herkenbaarheid en kleinschaligheid) is een investeringsgarantie of -subsidie niet een onlogische zaak. Een complementaire maatregel zou daarbij tevens kunnen zijn het afremmen van de vestiging van grootschalige winkelbedrijven (b.v. belastingheffing c.q. verbod). Ook hier is weer geen algemeen, uniform geldig beleidsinstrumentarium denkbaar.

Daarnaast richt het stedelijk beleid zich ook op de mobiliteit in directe zin. Aangezien bij stadsvernieuwing meestal het totale aantal beschikbare wooneenheden vermindert, zal stadsvernieuwing niet een oplossing kunnen betekenen voor alle woningmarktproblemen. Daarom zal een zekere mate van overloop en mobiliteit altijd blijven doorgaan na stads-

vernieuwing; zo is b.v. een van de doelstellingen van de bouw van Almere het mede mogelijk maken van de stadsvernieuwing in Amsterdam.

Niet noodzakelijke en negatieve mobiliteit binnen de stad kan echter worden afgeremd, b.v. door middel van heffingen, afsluiting van de binnenstad voor particulier niet-zakelijk verkeer (men zie b.v. de oplossingen van Singapore en Rome), vermindering parkeerplaatsen overdag, enz. Ook hier zal het telkens weer gaan om een zinvolle combinatie van ge- en verboden en van marktconforme maatregelen. Vanzelfsprekend zullen hierbij ook de distributieve aspecten in de beschouwing moeten worden betrokken. Als algemene richtlijn is het wellicht zinvol om een dieper ingrijpend instrument pas te gebruiken als een minder ingrijpend instrument onvoldoende effect sorteert ten aanzien van een gegeven doelstelling.

Gegeven de rijke variëteit in stedelijke ontwikkelingsprocessen en met het oog op een nauwe betrokkenheid van het stedelijk beleid op het stedelijk gebeuren, is een gecentraliseerd beleid voor de stad veelal weinig efficiënt en effectief. Een gecoördineerde decentralisatie vanuit een „bottom-up”-filosofie zou dan ook alleszins zijn te overwegen. Dit betekent b.v. ten aanzien van stadsvernieuwing een veel grotere stedelijke autonomie (zie ook het Concept gewijzigd ontwerp van wet op de stadsvernieuwing). Daarvoor is uiteraard ook een grotere financiële armslag nodig, b.v. door een andere verdeling der middelen en door steden een grotere bevoegdheid te geven bij het zelfstandig innen van belastingen ten behoeve van de algemene stedelijke leefbaarheid. Als geheel zal er dus een grotere zelfstandigheid en slagvaardigheid van het stedelijk beleid nodig zijn, met duidelijke en efficiënte beleidsprocedures. Het stedelijk management zal duidelijk moeten worden verbeterd.

Stedelijke Effect-Rapportage (SER)

Hierboven is reeds uiteengezet dat de moderne stedelijke ontwikkelingen aanleiding geven tot velerlei ontevredenheidsgevoelens. Stedelijke processen zijn pluriform van aard en voor beleidsinstanties vaak moeilijk te doorzien. Het stedelijk beleid van veel gemeenten draagt vaak een verbrokkeld en wisselvallig karakter. Stedelijke ontwerpers hebben vaak niet de kans om vanuit een coherente visie het stedelijk gebeuren te plannen; de tijd is voorbij dat b.v. in een stad als Hilversum de bekende stadsarchitect Dudok op basis van een totaalconceptie een rijk geschakeerde, maar desalniettemin logisch samenhangende vorm kon geven aan de „gelaat van de stad”.

Met name de huidige praktijk van de stadsvernieuwing in sommige steden is verre van fraai: rotte plekken uit verouderde gebieden worden soms weggesneden en vervangen door eigentijdse bouwsels, die de oorspronkelijke structuur alleen maar verder aantasten. Daarnaast wordt maar al te vaak nauwelijks rekening gehouden met allerlei indirecte effecten. Hetzelfde geldt overigens voor het stedelijk verkeersbeleid. De ruimtelijke, sociale en milieudimensies van stedelijke ontwikkelingen worden slechts zelden geïntegreerd in de beschouwing genomen.

Daarom is er alle reden om — analoog aan de op handen zijnde verplichte Milieu-Effect-Rapportage (MER) — ook de invoering van een Stedelijke Effect-Rapportage (SER) voor alle mogelijke stedelijke beleidsvoornemens te overwegen. Zo'n SER zou een raming dienen te bevatten van alle voorzienbare gevolgen van een bepaald stedelijk beleidsvoornemen tegen de achtergrond van het gehele stedelijke gebeuren. Via een dergelijke verplichte impact-analyse zou het stedelijk beleid worden geconfronteerd met alle directe en indirecte,

33) R.F. Muth, *Urban economic problems*, Harper and Row, New York, 1975.

korte-termijn- en lange-termijn-, geldelijke en niet-geldelijke consequenties van een beleidsvoornemen. De effecten die daarbij onder meer in aanmerking dienen te worden genomen zijn: geldelijke effecten (kosten, economische levensvatbaarheid, grondprijolgevolgen enz.), ruimtelijke effecten (verhuizingen van individuen en bedrijven, distributieve aspecten enz.), verkeerseffecten (congestie, bereikbaarheid, parkeereffecten enz.), arbeidsmarkteffecten (werkloosheid, dualiteit enz.), woningeffecten (aanbod en vraag woningdeelmarkten enz.), voorzieningeneffecten (winkels enz.), milieueffecten (recreatiefaciliteiten, geluid enz.), en energie-effecten.

Uiteraard zal bij zo'n SER erg veel aandacht moeten worden geschonken aan de ontwikkeling van alternatieve plannen, aan de onzekerheden in de stedelijke ontwikkeling, aan distributieve consequenties voor verschillende groepen, aan symbiotische effecten van clusters van activiteiten en aan de bredere gevolgen voor de omringende gemeenten (inclusief desurbanisatie- en re-urbanisatie-effecten). Uiteraard kunnen bij zo'n effectenanalyse ook stedelijke systeemmodellen een goede rol spelen.

Het zou inderdaad een goede bijdrage aan een weloverwogen stedelijk beleid kunnen betekenen wanneer de effecten van alternatieve stedelijke ontwikkelingsplannen op coherente wijze zouden worden geraamd. Met name in de Verenigde Staten gaat het denken ook reeds zeer sterk in de richting van zulke stedelijke impactanalyses en vanaf 1980 is voor sommige stedelijke plannen zo'n analyse zelfs verplicht (34). In het bijzonder zou een SER zeer wel aansluiten bij de invoering van een z.g. stadsvernieuwingsplan, zoals dat in het Concept Gewijzigd Ontwerp van Wet op de Stadsvernieuwing is voorgesteld. Een dergelijke nieuwe analysekader zal beslist ook de opzet van een geïntegreerde en goed opgezette stedelijke databank — een vrome wens van zoveel onderzoekers — vereisen. Mijns inziens zou het stedelijk beleid en de stedelijke leefbaarheid zeer zijn gediend met de invoering van een SER niet alleen wat betreft de totale stedelijke structuur, maar ook wat betreft kleine deelgebieden uit de stad (35).

Een Integraal Stedelijk Kwaliteitsplan (ISKP)

In het Concept gewijzigd ontwerp van wet op de stadsvernieuwing wordt de idee van een stadsvernieuwingsplan gelanceerd. Een dergelijk plan strekt tot behoud, herstel, verbetering, herindeling of sanering van een bepaald gebied. Het geeft bestemmingen aan van b.v. de grond in herindelings- of saneringsplannen, maar daarnaast bevat het ook een uitvoeringsschema van de diverse onderdelen van het plan.

Een dergelijk stadsvernieuwingsplan is inderdaad een zinvolle gedachte, maar richt zich alleen op de stadsvernieuwing, heeft nog niet direct oog voor alle afgeleide effecten en laat andere beleidsvelden buiten beschouwing. Daarom zou het te overwegen zijn om een bredere opzet te kiezen waarin alle facetten van het stedelijk gebeuren geïntegreerd in één plan zijn opgenomen (36). In een dergelijk Integraal Stedelijk Kwaliteitsplan (ISKP) zou niet alleen aandacht moeten worden gegeven aan vraagstukken van woningen, bedrijfslocaties, verkeersknelpunten e.d., maar ook aan sociale ontwikkelingen, culturele voorzieningen, demografische ontwikkelingen, en leefbaarheids- en energieaspecten. Zo'n plan zou een coherente visie op de gemeentelijke ontwikkeling dienen te bevatten, waarbij met name de gemeentelijke woon- en leefmilieukwaliteit centraal zou dienen te staan.

Zo'n ISKP zou niet een blauwdruk voor de stad moeten geven, maar de randvoorwaarden dienen te bevatten waarbin-

nen het toekomstige ontwikkelingspatroon van de stad zich zou moeten afspelen. In een dergelijke conceptie zouden verschillende gemeentelijke normen voor een betere leefbaarheid nader dienen te worden gepreciseerd en geïntegreerd. Te denken valt hierbij onder meer aan milieuhygiënische normen, geluidhinder, woonkwaliteit, congestie, bevolkingsdichtheid en bevolkingssegregatie, bescherming van de binnenstad, niveau van kleinschaligheid, recreatie- en sportvoorzieningen, winkelvoorzieningen, verkeers- en parkeervoorzieningen, fietsers- en voetgangersvoorzieningen enz. Uiteraard zal een ISKP zoveel mogelijk naar wijkniveau gedesaggreerd moeten worden om ook de verdelingselementen adequaat bij de stedelijke vormgeving te betrekken. Overigens zij hierbij aangetekend dat niet alleen de steden, maar ook de dorpen zo'n ISKP zouden dienen te overwegen, om aldus ook bij desurbanisatie- en re-urbanisatietrends een evenwichtige lange-termijnontwikkeling voor een heel ruimtelijk systeem mogelijk te maken. Aldus zou een ISKP een belangrijk geïntegreerd referentiekader kunnen vormen voor het stedelijk beleid. Tevens zou zo'n plan een toetsingskader kunnen vormen voor gemeentelijke beleidsvoornemens die via een SER nader kunnen worden belicht.

Vanzelfsprekend zou een ISKP gepaard moeten gaan met een simultaan, concreet en complementair financieringsplan. Daarbij valt niet alleen te denken aan uitkeringen uit het Gemeentefonds, maar ook aan gemeentelijke heffingen, waaronder nieuw in te voeren heffingen. In dit kader valt ook een forensenbelasting op de arbeidsplaats te overwegen, omdat een aanzienlijk deel van de stedelijke fricties wordt veroorzaakt door forensenstroom van buiten.

Een belangrijk onderdeel van een ISKP is een signaleringssysteem voor verouderingsprocessen van woningen en woningverval. Door het „free riders” probleem kunnen sommige oudere woonbuurten soms snel in kwaliteit achteruitgaan en het is zaak om op tijd oog te hebben voor een stroomversnelling in het stedelijk vervalproces. Een goed bijgehouden woningkartotheek is nodig om het kritische punt voor woningverbetering (het z.g. „tipping point”) tijdig te signaleren.

Natuurlijk is het opzetten van een ISKP voorlopig nog een wensdroom. Maar het is beslist niet onmogelijk en het zou veel meer doorzichtigheid van en betrokkenheid bij het stedelijk beleid opleveren. In dit opzicht zou het zeker de moeite waard zijn om via enige experimenten de realiteitswaarde van een en ander te beproeven. Het streven om de stad weer „het tehuis van de mens” te maken is immers alleszins de moeite waard (37). De huidige haat-liefdeverhouding van de mens ten opzichte van de stad, waarbij de mens de stad alleen nog maar nodig heeft voor bepaalde voorzieningen, maar waarbij hij de stad de rug toekeert als het om zijn leefbaarheid gaat, heeft diep ingrijpende nadelige gevolgen gehad: leegloop van de binnenstad, overconcentratie van kantoren en winkels, verlies van herkenbaarheid en kleinschaligheid enz. Het is zeker een belangrijke zaak om de broedplaatsfunctie van de stad via een integrale visie weer nader gestalte te geven.

P. Nijkamp

34) N. J. Glickman, *The urban impacts of federal policies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1980.

35) Zie voor de z.g. postzegelplannen b.v. I. T. H. Hilhorst, J. R. Hunfeld, F.A.M. Schreiner, *Opheffen, verplaatsen of verzetten?*, *Intermediair*, jg. 18, no. 18, 1980, blz. 57-61.

36) Zie P. Nijkamp en A. Soffer-Heitman, op. cit., 1979.

37) B. Ward, *The home of man*, Norton en Co., New York, 1976.