

# Zicht op de stad

## Inleiding

Men kan beslist niet zeggen dat bij het opzetten van beleidsanalyses bescheidenheid de sterkste troef is geweest van economen. Vooral in de jaren zestig en in het begin van de jaren zeventig zijn veel beleidsmodellen met een sterk normatieve inslag ontwikkeld, waarin het prescriptieve element zwaar overheerste. Met name de economische *optimeringsmodellen* maakten van de beleidsanalist een betweter die met behulp van computermodellen de politici en beleidsinstanties de weg meende te kunnen wijzen naar een optimale beslissing.

Helaas bleek zo'n optimum vanuit het oogpunt van het beleid toch vaak een welhaast onbereikbaar en soms metafysisch ideaal te vertegenwoordigen. Daarom werden in de jaren zeventig simulatiemodellen in toenemende mate populair, met name omdat deze de politici en beleidsinstanties niet vastpinden op één, mathematisch bepaalde oplossing, maar een reeks opties beschreven waaruit gekozen kon worden. Ook hierbij bleek echter dat de complexe werkelijkheid nogal weerbarstig was en zich moeilijk liet vangen in het enge kader van een stelsel wiskundige vergelijkingen. Daarom moesten economen en beleidsanalisten in veel gevallen opnieuw een stap terug doen naar een nog bescheidener houding, door zich namelijk bij beleidsanalyses te beperken tot z.g. effectenanalyses, waarbij de gevolgen van beleidsvoornemens of van exogene veranderingen voor een beperkt aantal beleidsvariabelen in een concrete situatie zo goed mogelijk geraamd moesten worden.

In de afgelopen jaren zijn dergelijke effectenanalyses — meestal partieel van aard — als paddestoelen uit de grond geschoten: economische-effectenanalyses 1), milieueffectrapportering 2), „technology assessment”, ruimtelijke-impactanalyse 3), distributie-planologisch onderzoek, sociale-impactanalyse, en — als laatste loot aan de stam van de effectenanalyses — stedelijke-impactanalyse. In dit artikel zal aan het laatste fenomeen iets meer aandacht worden besteed.

## Stedelijke-impactanalyse in de VS

Stedelijke-impactanalyse heeft tot doel een systematische raming te geven van de gevolgen van overheidsbeslissingen voor een aantal relevant geachte variabelen binnen een stedelijk gebied. Stedelijke-impactanalyse is eigenlijk uit verlegenheid geboren. De stedelijke-modelpraktijk — met name in de VS — leidde in de jaren zeventig tot grote teleurstellingen voor beleidsinstanties en grote frustraties voor stedelijke-modelbouwers: de statistische basis voor dergelijke modellen was meestal volstrekt onvoldoende, het stedelijk systeem bleek te complex te zijn voor de stedelijke econometrie, en de beleidsinstanties vonden in zulke modellen onvoldoende aanknopingspunten voor een slagvaardig beleid.

Toch was er in de VS grote behoefte aan een goede raming van de gevolgen van beleidsbeslissingen voor het stedelijk territorium. Het bleek namelijk dat veel beslissingen van federale overheidsorganen (b.v. op fiscaal en infrastructuurgebied) een aanzienlijke directe en/of indirecte invloed hadden op het economische, sociale en ruimtelijke patroon van de steden. Het initiatief tot de invoering van een systeem van stedelijke-impactanalyse in de VS is in het eind van de jaren zeventig genomen door

president Carter, toen hij zijn National Urban Policy lanceerde. Hierbij werd aan federale overheidsorganen de verplichting opgelegd om de (absolute en relatieve) effecten van verschillende plannen en programma's (waaronder uitgaven en regelingen) van federale overheidslichamen te ramen, voordat tot uitvoering mocht worden overgegaan.

Inmiddels zijn reeds op velerlei terreinen stedelijke-impactanalyses uitgevoerd. Voorbeelden hiervan zijn:

- de effecten van huursubsidies voor lage-inkomensgroepen op het stedelijk woonpatroon;
- de gevolgen van nationale gezondheidszorgprogramma's voor de vraag en het aanbod van stedelijke medische voorzieningen;
- de invloed van nationale werkgelegenheidsprogramma's op de economisch zwakkere steden;
- de ruimtelijke-spreidingseffecten van zonne-energieprogramma's;
- de stedelijk-economische gevolgen van de reguleringen, vervat in de z.g. Clean Air Act;
- de stedelijke en ruimtelijke consequenties van de aanleg van een nieuw netwerk van snelwegen en railvoorzieningen;
- de stedelijke financiële gevolgen van de invoering van veranderingen in het federale belastingstelsel 4).

Uit de voorgaande lijst blijkt dat op verschillende fronten de stedelijke-impactanalyse een belangrijk beleidsinstrument is geworden in de VS. Wel is over de gevolgen van de invoering van het systeem van stedelijke-impactanalyse nog weinig bekend, maar de eerste ervaringen geven duidelijk aan dat de plicht tot uitvoering van een stedelijke-impactanalyse een grote bewustwording op gang heeft gebracht over de (vaak onbedoelde) effecten van de federale beleidsbeslissingen op het stedelijk gebied. In dit opzicht is er een duidelijke parallel met de milieueffectrapportering.

De stedelijke-impactanalyse heeft in een aantal jaren zoveel furore gemaakt in de VS, dat inmiddels ook de OECD-landen besloten hebben tot een nader onderzoek van de voor- en nadelen van deze impactanalyse. Alvorens de vraag aan de orde te stellen of stedelijke-impactanalyse voor Nederland een geschikt instrument zou kunnen zijn, zal eerst een beknopte beoordeling van de stedelijke-impactanalyse in het algemeen worden gegeven.

## Voordelen van stedelijke-impactanalyse

Stedelijke-impactanalyse kan worden beschouwd als een beleidsinstrument dat een grotere systematiek en een betere afweging van stedelijke gevolgen van beleidsvoor-

\* De auteur is hoogleraar regionale economie aan de Vrije Universiteit te Amsterdam.

1) Zie b.v. S. Pleeter, *Economic impact analysis*, Martinus Nijhoff, Boston, 1980.

2) Zie b.v. P. Nijkamp, H. van de Veen en P. Winkel, *Milieueffectrapportering*, Van Gorcum, Assen, 1981.

3) Zie o.m. J. Buit, *Over ruimtelijke impactanalyse*, Kok, Kampen, 1971.

4) Zie K. J. Hayes en D. L. Puryear, *The urban impact of the revenue act of 1978*, *Northeast regional science review*, vol. 9, 1979, blz. 45-62.

nemens beoogt. In de VS betreft stedelijke-impactanalyse vooral federale plannen zodat daar helaas de gevolgen van stedelijk beleid zelf niet in de beschouwing worden betrokken. Dit laatste is echter een onnodige inperking, omdat er in principe bij een stedelijke-impactanalyse geen enkel bezwaar is tegen het opnemen van intrastedelijke effecten van beleidsvoornemens.

Er zijn verschillende redenen te noemen waarom de stedelijke-impactanalyse een zinvolle bijdrage kan leveren aan een systematischer en beter uitgebalanceerd beleid:

- een goede en geïntegreerde stedelijke-effectenanalyse richt de aandacht op alle directe en indirecte consequenties van beleidsbeslissingen;
- onbedoelde effecten en ruimtelijke „spill over”-effecten worden in een goed opgezette stedelijke-impactanalyse minder gauw verwaarloosd;
- de gevolgen van beleidsbeslissingen op verschillende niveaus (b.v. landelijk, provinciaal, stedelijk) kunnen via een hiërarchisch opgezette stedelijke-impactanalyse beter getraceerd worden;
- de informatie vervat in een stedelijke-impactanalyse kan betrekking hebben op een breed scala van relevante stedelijke variabelen (b.v. arbeidsmarkt, woningmarkt, verkeer en vervoer).

Juist door het geïntegreerde beeld dat door een stedelijke-impactanalyse verschaft wordt, kan zij de beleids-efficiency verhogen en tot een betere stroomlijning van ingewikkelde planningprocedures leiden. Dit probleem van bestuurlijke coördinatie en van de ruimtelijke integratie van beleidsvoornemens heeft in Nederland de gemeoederen altijd heftig beroerd. Het Nederlandse ruimtelijke-planningsstelsel heeft in het verleden nogal wat tekortkomingen te zien gegeven, o.m. door gebrek aan wederzijdse afstemming van verschillende beleidssectoren ten aanzien van de ruimtelijke ordening. De sterk sectoraal gerichte invalshoek van verschillende departementen staat nogal eens een goede beleidscoördinatie in de weg. Een voorwaarde voor een verbeterde beleidscoördinatie is echter dat de effecten van verschillende beleidssectoren systematisch op een rijtje kunnen worden gezet. In dit opzicht zou een goed geïntegreerde stedelijke-impactanalyse veel soelaas kunnen bieden en zou ze ook een wezenlijk bestanddeel kunnen uitmaken van toekomstige streek-, structuur- en bestemmingsplannen.

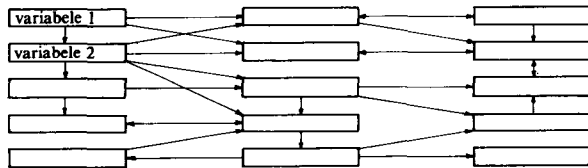
#### Toepasbaarheid van stedelijke-impactanalyse

Wil de stedelijke-impactanalyse een belangrijke bijdrage leveren aan een verbeterde coördinatie en slagvaardigheid in het Nederlandse ruimtelijk beleid, dan zal ze onder meer moeten inspelen op de volgende eisen: consistentie, volledigheid, beleidsrelevantie, flexibiliteit, pluriformiteit, interstedelijke vergelijkbaarheid, eenvoudige toepasbaarheid, en aansluiting bij het vigerende ruimtelijke-planningsstelsel 5). Met name de laatste eisen zijn van groot belang; in een kenterend economisch getij is geen ruimte voor peperdure en langdurige effectenanalyses, maar zal een stedelijke-impactanalyse juist moeten bijdragen aan een betere stroomlijning van het beleid door een geïntegreerde raming van effecten van beleidsvoornemens en door een rechtstreekse aansluiting bij streek-, structuur- en bestemmingsplanrapporten (ook wat betreft de te gebruiken data in een stedelijke-impactanalyse).

Is deze laatste „tour de force” mogelijk? Er zij aller-eerst opgemerkt dat er nog geen vaststaande of uniforme methodiek voor de stedelijke-impactanalyse is ontwikkeld. Ook in de VS staat deze methodiek nog in de kinderschoenen. Voor de Nederlandse situatie lijkt een redelijke aanpak te kunnen bestaan uit een aansluiting bij een systeemtheoretische benadering 6). De systeemtheorie is immers juist opgezet om complexe verschijnselen op geordende wijze weer te geven en met elkaar in verband te brengen.

Voorlopig is het dan ook zinvol een stedelijke-impactanalyse eenvoudig op te zetten door een aantal relevant geachte stedelijke variabelen (of welvaartsprofielen) via een pijlschema systematisch met elkaar te verbinden 7). Daarmee zijn althans de verschillende relaties en de richting van de invloeden vastgelegd (zie voor een illustratie de figuur).

Figuur. Eenvoudige voorstelling van een relatiestructuur in een stedelijk systeem



Vervolgens kan men bepalen waar een bepaald beleidsvoornemen het eerst ingrijpt op het stedelijk systeem (b.v. de variabele in de linker bovenhoek van de figuur). Dan kan men nagaan wat het (eerste-orde-)effect op deze variabele is. Daarna kan men de afgeleide (tweede-orde-)effecten ramen van de verandering in variabele 1 op de variabelen die via het pijlschema met variabele 1 verbonden zijn enz. Aldus krijgt men een hele keten van invloeden met een reeks van multipliereffecten. Hierbij heeft men geen uitgebreid stedelijk econometrisch model nodig, maar kan men zich baseren op de informatie vervat in bestaande stedelijke en regionale onderzoeks- en beleidsdocumenten. Uiteraard zijn de geraamde effecten niet altijd even precies, en zal na een aantal ronden hooguit nog een ordinale of kwalitatieve uitspraak over de effecten mogelijk zijn, maar ook dergelijke „zachte” informatie is nuttig als input voor het beleid. De hierboven geschetste aanpak kan ook gemakkelijk worden gecombineerd met beleidsscenario's (pakketten van consistente beleidsvoornemens), zodat een stedelijke-impactanalyse veel nuttige informatie kan opleveren bij beleidsafwegingsvraagstukken.

Uiteraard zullen nog vele experimenten moeten worden uitgevoerd alvorens een stedelijke-impactanalyse een goede bijdrage kan leveren aan het Nederlandse ruimtelijke beleid. Er zijn immers nog veel vraagstukken die nader onderzocht moeten worden, zoals:

- de coördinatie van dataverzameling;
- de „zachtheid” van sommige effectramingen;
- het gebrekkige inzicht in de relatie tussen beleidsvoornemens, beleidsinstrumenten en beleidsdoelinden;
- de effecten over een langere tijdperiode;
- de interacties tussen de stedelijke variabelen;
- de inpassing van stedelijke-impactanalyse in het vigerende planvormingssysteem.

Onze (voorlopige) conclusie is dat stedelijke-impactanalyse een uitermate belangrijk hulpmiddel kan zijn in het Nederlandse ruimtelijk beleid, maar dat op belangrijke punten nog veel inzicht en ervaring verworven zal moeten worden.

P. Nijkamp

5) Zie P. Nijkamp, *Urban impact analysis in a spatial context*, OECD, Urban Affairs Division, Parijs, 1981.

6) Zie P. Nijkamp, op. cit., 1981; R. Janssen, *Stedelijke effectrapportering; een systeembenadering*, doctoraalscriptie, economische faculteit, Vrije Universiteit, Amsterdam, 1981.

7) Deze gedachtengang sluit ook aan bij het z.g. Geïntegreerd Milieumodel, dat door het IvM in Amsterdam wordt ontwikkeld in opdracht van de RPD; zie b.v. J. A. Arntzen en L. H. Braat, *Interim-rapport onderzoek toepassing geïntegreerd milieumodel*, IvM, Amsterdam, 1980.