

De waarde van openbare ruimte

Door Fokko Kuik, Gemeente Amsterdam en Professor Piet Rietveld, Vrije Universiteit Amsterdam

Januari 2013

Met de groei van de (populariteit) van de steden komt er steeds meer beleidsmatige aandacht voor de kwaliteit van de openbare ruimte in en rondom de stad. Enerzijds vormt de kwaliteit van de openbare ruimte een verklaring voor de populariteit van de stad: de stedelijke openbare ruimte als interactiemilieu voor de creatieve klasse en kenniswerkers. Anderzijds wordt door de toenemende druk op de openbare ruimte de kwaliteit hiervan een steeds belangrijker afwegingsfactor in de besluitvorming over de inrichting van de stad. Een voorbeeld daarvan is de afweging tussen ruimte voor verkeer ten behoeve van de bereikbaarheid en ruimte voor verblijf in drukke straten en op pleinen. Om als stad op internationaal niveau te kunnen concurreren met andere steden zijn factoren als aantrekkelijkheid en leefbaarheid steeds vaker net zo doorslaggevend als traditionele factoren als bereikbaarheid, economische diversiteit en dergelijke.

Met het toenemend gebruik van Maatschappelijke Kosten Baten Analyses (MKBA's) bij afwegingen rond investeringen in infrastructuur en openbare ruimte wordt de behoefte aan gegevens over de (ontwikkeling van de) 'waarde' van openbare ruimte steeds groter. Voor een aantal kwaliteitsaspecten van openbare ruimte zijn er al methoden ontwikkeld en toegepast om te komen tot een objectieve waardering. Voor een aantal andere aspecten is dat het nog niet het geval. Deze notitie geeft globaal de stand van de kennis weer op het gebied van de waarde van openbare ruimte aan de hand van vijf actuele vraagstukken.

1| Hoeveel blauw is er nodig in de stad?

Veel Nederlandse steden hebben redelijk wat water in hun gebied. Stedelijke groei heeft in het verleden geleid tot het dempen van heel wat grachten en singels, zoals soms nog af te lezen is uit straatnamen. Iets dergelijks gebeurde ook in het landelijk gebied waar de uiterwaarden van de rivieren steeds smaller werden. Het programma ruimte voor de rivier toont een omslag in het beleid, zeker in landelijke gebieden. Er zijn diverse redenen om ook in de steden te kijken naar meer ruimte voor blauw. Allereerst is er de behoefte aan waterberging die samenhangt met extreme neerslag waar Nederland van tijd tot tijd mee te maken heeft en die in het geval van klimaatverandering sterker wordt. Daarnaast is er het stedelijke hitte eiland effect dat gezondheidsrisico's met zich meebrengt bij zeer warme perioden, aangezien steden meer en sneller opwarmen dan het buitengebied. Meer ruimte voor water in de stad verhoogt de koelcapaciteit. Deze aanpak is vooral gemotiveerd vanuit het klimaatthema. Het is belangrijk deze vorm van klimaatadaptatie te verbinden met andere beleidsdoelen. Zo blijkt dat water in de directe woonomgeving positief bijdraagt aan de waarde van een woning. Daniel et al. (2009) vinden een bijdrage van circa 3%: woningen in de nabijheid van water zijn 3% meer waard dan vergelijkbare andere woningen. In de studie van Koster (2012) wordt zelfs een waardestijging van 24% of hoger gevonden. In de studie van Brouwer et al. (2007) blijkt vervolgens dat ook de kwaliteit van het water een rol speelt.

Naarmate water doorzichtiger is, is de bijdrage aan de woningwaarden ook hoger. Voor het beleid wijst dit in twee oplossingsrichtingen. De eerste is dat in specifieke gevallen het weer open maken van gedempte grachten, zoals bijvoorbeeld gedaan in Utrecht inderdaad waardeverhogend is. Natuurlijk zijn daar ook mogelijke nadelen aan verbonden zoals het verlies aan publieke ruimte voor bijvoorbeeld verkeer en parkeren. Daarnaast geven deze resultaten steun aan een stevig blauw accent bij de bouw van stedelijke uitbreidingen. Meer blauw in de wijk is niet alleen nuttig om de klimaatthema's te adresseren, maar het draagt ook bij tot aangenamer wonen.



2| Wat is open ruimte en groen waard binnen en buiten de stad?

Groene ruimte wordt op prijs gesteld door bewoners van stedelijke gebieden. Dit geldt zowel voor groen in de directe woonomgeving als voor groen buiten de stad. Bij verdichting gaat het om het verhogen van de dichtheid binnen steden om daarmee de open buitenruimte te ontzien. De vraag is dan wat de juiste balans is tussen beiden. Deze vraag is ook belangrijk in de discussies over Transit Oriented Development (TOD) omdat daarin het bouwen bij stations gepaard gaat met hogere dichtheden. Dekkers (2010) vindt voor de stad Amsterdam dat direct uitzicht op een stukje open ruimte vanuit de woning een extra waarde oplevert van ongeveer 5%. Een vergelijkbaar getal wordt gevonden voor de aanwezigheid van open ruimte op een afstand van 10-25 meter. Voorbij de 25 meter zijn de effecten veel kleiner en na 100 meter zijn ze niet langer meetbaar. Uitzicht en een plek waar kleine kinderen kunnen spelen zijn dus veel belangrijker dan stukken groen dat iets verder weg legt in de wijk. De betekenis van de afstand tot het open buitengebied blijkt lastig te schatten. Dekkers vindt waarden die variëren van circa 8% prijsdaling per km dat men verder van de stadsrand woont in het Gooi tot veel lagere waarden in andere steden. Van belang is natuurlijk dat in het Gooi het buitengebied vaak heel aantrekkelijk is. Ook de factor betreedbaarheid is hierbij van belang. De green belt rondom Londen levert door zijn beperkte betreedbaarheid een bescheiden bijdrage tot het woongenot van de bewoners van Londen. Aantrekkelijk wonen dicht bij de randen van de stad is dus niet alleen een kwestie van het open houden van het gebied erom heen, maar ook de kwaliteit en betreedbaarheid van de inrichting van het open gebied draagt daar aan bij.

3| Hoeveel prioriteit moet worden gegeven aan het voorkomen van doorsnijding?

Doorsnijding tast de kwaliteit van de open ruimte aan. Een paradox is dat doorsnijding tegelijk de gebruikers van de infrastructuur de gelegenheid biedt om van fraai uitzicht te genieten. Een duidelijke illustratie van dat laatste is de spoorlijn die al meer dan een eeuw door het Naardermeer loopt: een NS ticket is verreweg de eenvoudigste manier om het meer te zien.

In opvolging van de doorsnijding door de infrastructuur volgt dan soms ook nog de verdere aantasting van het landschap door de aanleg van visueel onaantrekkelijke bedrijventerreinen langs snelwegen. Deze zaken spelen in de rurale context en bij overgangsgebieden van stedelijk naar landelijk. In wat bredere zin speelt het ook binnen stedelijke gebieden. Drukke doorgaande wegen binnen steden leveren op diverse manieren hinder op door de verkeersdrukke en samenhangend lawaai, maar ook door visuele hinder en door barrièrewerking voor kruisend verkeer (zie ook het onderwerp tunnelaanleg binnen stedelijke gebieden in de volgende paragraaf).

Doorsnijding gaat in biologische zin om de invloed van fragmentatie op de biodiversiteit in een gebied. De ecologische hoofdstructuur is een manier om de gevolgen van deze fragmentatie te bestrijden. Brander (2011) deed onderzoek naar de invloed van doorsnijding voor de mensen in de woonomgeving aan de hand van woningwaarden in het Hollandse veenweide gebied. Zijn conclusie is dat fragmentatie van het open gebied in de omgeving van woningen een stevige invloed kan hebben op woningwaarden. Hij vindt bijvoorbeeld een verschil van zo'n 3% als men woningen vergelijkt met een gemiddelde fragmentatie van de open ruimte in een straal van 2 km ten opzichte van woningen met een lage fragmentatie.

4| Wat is het rendement van het bestrijden van verkeerslawaai?

Geluidsoverlast door verkeer is een thema dat in veel gemeenten aandacht vraagt. Lawaai van vliegtuigen, auto's en treinen wordt door burgers vaak als zeer storend ervaren. Vooral rondom Schiphol is sprake van goed georganiseerde activiteiten om pressie uit te oefenen in de richting van minder lawaai. Soms gaat het om het beperken van de hinder vanwege het intensieve gebruik van bepaalde landingsbanen, soms gaat het om meer strategische discussie betreffende de aanleg van een deze banen.

Trein - De gangbare maatstaf voor het meten van geluid is de decibel (dB). Het effect van een decibel op woningwaarden wordt in de internationale literatuur gemeten via de zgn. NSDI (Noise Sensitivity Depreciation Index). Deze geeft de procentuele waardedaling van een woning weer als deze blootgesteld wordt aan een toename van 1 dB. In de literatuur worden waardedalingen aangetroffen van circa 0.1 tot 2.3%. Nederlands onderzoek naar de invloed van spoorweglawaai in woonwijken gelegen in de gemeente Baarn door Kruitwagen et al. (2006) komt uit op waardedalingen tussen 1.1 en 1.5%. Bij een laag basisoniveau van geluidsoverlast (bv. bij 45 db(A) is de negatieve invloed van lawaai wat lager dan bij een hoger niveau van bv. 60 db(A). Verder blijkt dat de NSDI groter is naarmate er mensen met hogere inkomens in een wijk wonen. Deze resultaten geven aan dat bij treinlawaai een vermindering met 1 dB de woningprijzen in een wijk met hogere inkomens met meer dan 1% toenemen.

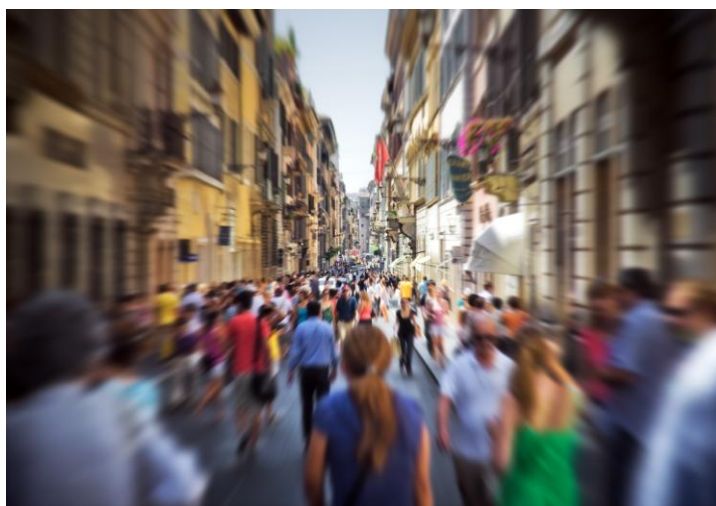
Auto - De invloed van autogeluid op wonen is uitgebreid onderzocht door Ossokina en Verweij (2011) in een studie naar de effecten van de aanleg van een tunneltracé in Leidschendam-Voorburg. Door deze

aanleg is de verkeersdrukke op een aantal wegen aanzienlijk verminderd en dat had een gunstige invloed op de woningwaarden. Eén van de resultaten is dat een halvering van de verkeersdrukke bij hoofdwegen leidt tot een stijging van woningwaarden van circa 2%. Dat biedt mogelijkheden om de effecten van lokaal leefbaarheidsbeleid gericht op verkeersdrukke in geld uit te drukken. Dit soort studies zijn ook belangrijk voor de beoordeling van grote projecten, zoals de ondertunneling van de Zuidas in Amsterdam, waar tegenover de hoge kosten van tunnels aanzienlijke baten kunnen staan door verhoging van de omgevingskwaliteit, vermindering van geluid en minder barrièrewerking.

Vliegtuig - Met name op het terrein van de luchtvaart is er veel aandacht besteedt aan de invloed van lawaai op woningwaarden. Dekkers en Van der Straaten (2009) vinden een NSDI van 0.8% voor vliegtuiglawaai rondom Schiphol. Een beperking van het vliegtuiglawaai over het gehele gebied dat door Schiphol wordt beïnvloed met 1 dB leidt tot een toename van woningwaarden van €40 mln. op jaarbasis. Verdere stappen leveren overigens minder op: €31mln bij een afname van 1 tot 2 dB teruglopend tot €12 mln. bij een afname van 4 tot 5 dB. Voor het beleid geven dit soort gegevens belangrijke handvatten voor de noodzaak van beleidsinspanningen om het lawaai per vliegtuig of passagier te beperken. Ook zijn dit soort getallen belangrijk voor de vraag wat de baten of kosten zouden zijn van de aanleg van nieuwe start- en landingsbanen.

5| Wanneer is er reden tot spreiding van toeristische druk?

Iedereen die wel eens Venetië bezocht heeft kan zich voorstellen hoe bewoners van een prachtige stad te lijden kunnen hebben van bezoekers. Dit zou wel eens één van de redenen kunnen zijn waarom er steeds minder mensen in Venetië zelf wonen. Ook Nederland kent zijn drukke plaatsen, waarbij met name de Amsterdamse binnenstad in beeld komt. Overlast kan tot uiting komen in overvolle trams, fietsende toeristen die de Amsterdamse spelregels nog niet helemaal beheersen en parkeerproblemen. Daar is tot op zekere hoogte wat aan te doen via prijsbeleid zoals bij parkeren het geval is en dit levert nog geld op ook.



Daarnaast kan er ook reden tot zorg zijn met betrekking tot drukke in de wandelgebieden zoals de Kalverstraat. Hier is een klassiek congestieprobleem, waarbij de wandelaars weliswaar hinder ondervinden van de drukke waardoor sommige potentiële bezoekers wegblijven, maar het uitwijken vindt onvoldoende plaats omdat de bezoekers geen rekening houden met de extra hinder die hun aanwezigheid voor andere bezoekers betekent. En daarnaast is er dan nog de overlast op degenen die in de omgeving wonen. Neuts et al. (2012) onderzoeken de betalingsbereidheid van omwonenden om de

drukte op de Kalverstraat terug te brengen van “zeer druk” tot “druk”. Dit blijkt een tamelijk gering bedrag te zijn van ongeveer €1 per maand. Kortom het komt erop neer dat bewoners bereid zouden zijn net €1 meer als huur te betalen als de drukte enigszins wordt teruggebracht.

De gemeente Amsterdam streeft naar spreiding van de toeristische druk in de metropoolregio. De literatuur over congestie ondersteunt de juistheid van dit streven. En ook het resultaat van Neuts et al. (2012) ondersteunt dit voornemen, al blijkt de economische waardering van de overlast voor de bewoners tamelijk beperkt te zijn. Hoe dan ook is het verstandig om Venetiaanse toestanden te vermijden.

Reflectie

In de bovenstaande tekst worden herhaaldelijk concrete getallen genoemd. Het is belangrijk om een bijsluiting te geven. We weten dat veel van deze getallen met de nodige onzekerheid zijn omgeven. Dat geldt overigens ook voor andere kentallen die vaak in kosten-baten analyses worden gehanteerd. Daartoe behoren bijvoorbeeld de waarde van bespaarde reistijd en de waarde van een statistisch mensenleven, bekend als VoT en VoSL in het jargon van de onderzoekers. Voor deze kentallen worden door het Ministerie van I&M nationaal aanbevolen cijfers gehanteerd.

De getallen die met ruimtelijke kwaliteit te maken hebben zijn overigens nog een stapje onzekerder. De reden daarvan is dat de waardering van de dimensies van ruimtelijke kwaliteit sterk afhangt van de specifieke ruimtelijke context. Getallen die in casus A zijn gevonden kun je niet zonder risico simpel overzetten naar casus B. Wat dat betreft is er nog veel te doen. Als er voldoende studies zijn gedaan op een bepaald terrein kan meta-analyse vervolgens een belangrijke steun bieden voor het hanteren van de juiste waarde.

Het lijkt er trouwens op dat we meer weten over de waardering van de open ruimte in het buitengebied dan binnen de stedelijke context. Dat is een belangrijke witte vlek, omdat juist de stedelijke openbare ruimte veel intensiever wordt gebruikt. Daar is het aantal gebruikers groter en dus ook het potentiële economische effect. En hier zijn de beleidsconflicten ook het sterkst. Bijvoorbeeld, hoe kun je stedelijke wegen inrichten dat ze voor zoveel mogelijk weggebruikers - niet in het minst de wandelaars - een veilige en aangename plaats bieden. Er zijn dus veel redenen om onderzoek naar de waarde van stedelijke openbare ruimte te prioriteren.



Piet Rietveld is professor transport economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam en is onder andere gespecialiseerd in het moneteriseren van kwalitatieve factoren zoals de kwaliteit van openbaar vervoer of de waarde van openbare ruimte. Fokko Kuik werkt als senior beleidsadviseur bij de Dienst Infrastructuur, Verkeer en Vervoer (DIVV) van de gemeente Amsterdam.

Literatuur

- Brander, L. (2011) *Economic valuation of landscape fragmentation*, dissertatie Vrije Universiteit Amsterdam.
- Brouwer, R., S. Hess, A. Wagtendonk, J. Dekkers (2007) *De baten van wonen aan water*, IVM rapport E07-16, Amsterdam.
- Daniel, V., R. Florax, P. Rietveld (2009) Floods and residential property values: A hedonic price analysis for the Netherlands, *Built Environment*, Volume 35, number 4, pp. 563-576.
- Dekkers, J. (2010) *Externalities, land used planning and urban expansion*, dissertatie Vrije Universiteit Amsterdam.
- Dekkers, J., W. van der Straaten (2009) Monetary valuation of aircraft noise: A hedonic analysis around Amsterdam Airport, *Ecological Economics*, Volume 68, Issue 11, pp. 2850-2858.
- Koster, H. (2012) *The internal structure of cities, The Economics of Agglomeration, Amenities and Accessibility*, dissertatie Vrije Universiteit Amsterdam.
- Kruitwagen, S., J. Udo, L. Janssen (2006) *Noise annoyance in the Netherlands: an empirical valuation study*, Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Neuts, B., P. Nijkamp, E. van Leeuwen (2012) Crowding externalities from tourist use of urban space, *Tourist Economics*, Volume 18, number 3, pp. 649-670.
- Ossokina, I., G. Verweij (2011) *Quasi experimental evidence on the effect of traffic externalities on housing prices*, CPB.