

## **Stadswoestijnen: discussie over leefomgevingsarmoede**

Diana Vonk Noordegraaf – TNO – diana.vonknoordegraaf@tno.nl  
Isabel Wilmink – TNO – isabel.wilmink@tno.nl  
Geiske Bouma – TNO – geiske.bouma@tno.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk  
13 en 14 oktober 2022, Utrecht**

### **Samenvatting**

In deze kampvuursessie gaan we met elkaar in gesprek over wat burgers minimaal van hun mobiliteit en leefomgeving kunnen verwachten. Vergelijkbaar met termen als voedsel- en OV-woestijnen – locaties in de stedelijke leefomgeving waar concentraties mensen geen goede toegang hebben tot gezond voedsel en OV – introduceren we de term *stadswoestijnen*. Dit zijn locaties waar sprake is van leefomgevingsarmoede. De centrale vraag is: hoe voorkomen we dat er (meer) stadswoestijnen komen en wat zijn de kenmerken van stadswoestijnen in Nederland?

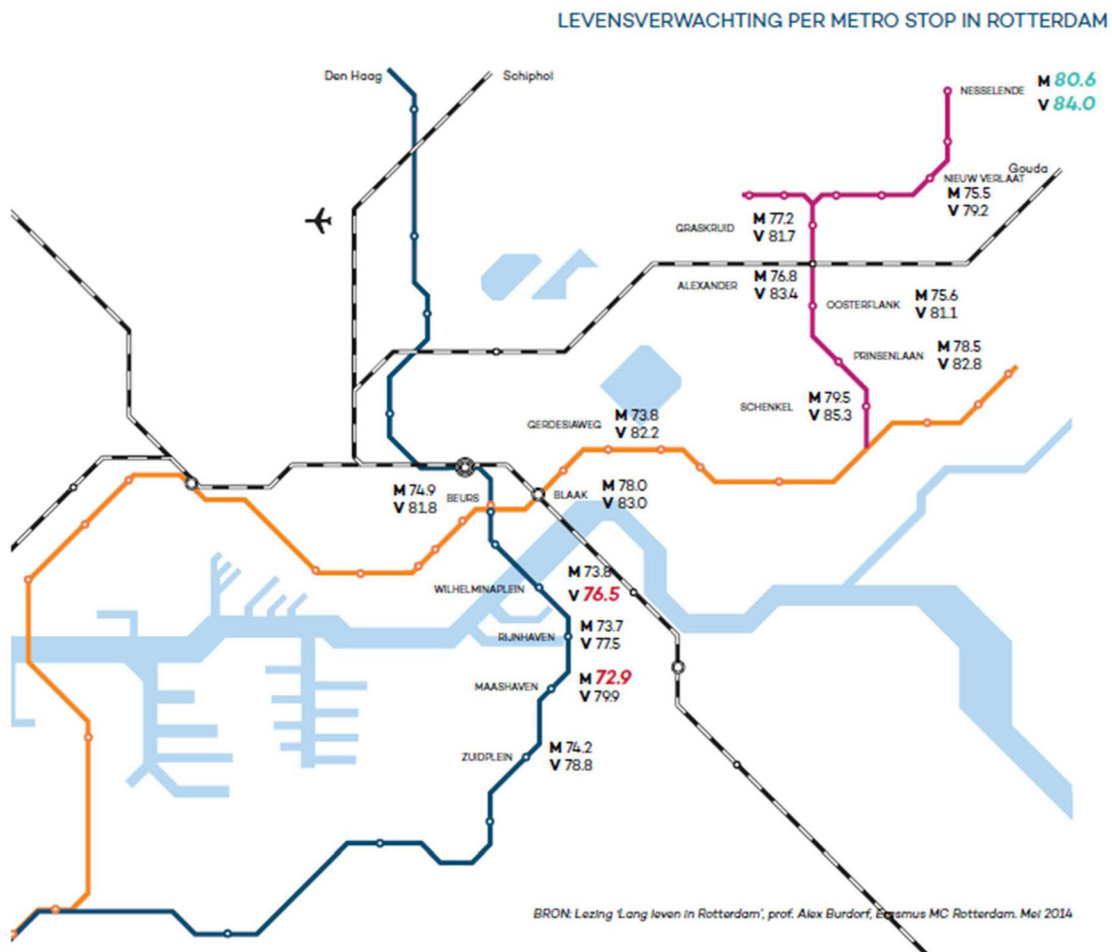
Er zijn verschillende manieren om naar stadswoestijnen te kijken. We willen met elkaar in discussie over welke verwachtingen een burger mag hebben van haar leefomgeving. Heb je recht op probleemvrij wonen? Is het nodig en wenselijk om een minimumniveau voor de kwaliteit van de leefomgeving te formuleren?

Vervolgens willen we met elkaar in discussie over de ontwikkelingen in ons vakgebied die de uitdagingen mogelijk nog groter maken en de kans op (meer) stadswoestijnen doen toenemen. Zijn er uitdagingen voor de stedelijke leefomgeving die tussen wal en schip vallen omdat geen enkele organisatie zich er verantwoordelijk voor voelt? Welke oplossingsrichtingen hebben onterecht het karakter van een papieren tijger omdat ze wel degelijk implementatie verdienen?

In de kampvuursessie willen tot slot we een selectie van aspecten maken die indicaties kunnen geven van het bestaan van een stadswoestijn. Daarnaast willen we in de discussie kijken of er ideeën zijn voor de aanscherping van de indicatoren zoals voorgesteld in een studie naar Brede Welvaart in het mobiliteitsdomein. Hoe integraal moeten we kijken? Worden er grote verschillen tussen groepen, wijken en buurten verwacht?

## 1. Stadswoestijnen

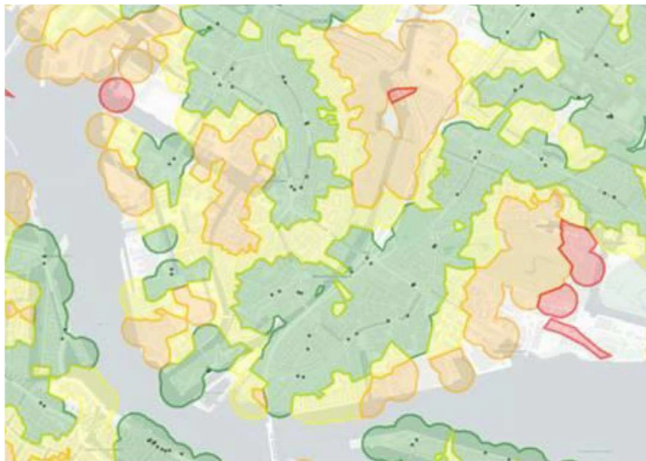
Het maakt uit in welke wijk je woont. Ondanks dat de voorzieningen in Nederland over het algemeen goed zijn –wat we gezien onze welvaart ook wel aan onze stand verplicht zijn– betekent dit niet dat er geen lokale verschillen zijn. Zo liet een studie van PBL zien dat mensen in de grote steden met een lagere sociaaleconomische status gemiddeld minder gezond zijn en een lagere levensverwachting hebben (PBL, 2015). Een voorbeeld is de studie naar de gezondheid in Zuid-Holland. “Neem je de metro van Rotterdam Nesselande naar Rotterdam-Zuid, dan kent elke halte telkens een lagere gemiddelde levensverwachting, met een uiteindelijk verschil van 7 jaar. Kijk je naar gezonde levensverwachting, dan loopt het verschil op tot 21 jaar (zie Figuur 1). Belangrijkste oorzaken zijn de sociaaleconomische status in de betreffende buurten. Een lage sociaaleconomische status kan een indicatie voor gezondheid zijn en deze mensen wonen vaak bij elkaar in naoorlogse wijken waar de woningkwaliteit slecht is, waar veel fast-food restaurants gevestigd zijn, er veel groen is, maar niet noodzakelijk van goede kwaliteit en weinig sport- of speelvoorzieningen” (TNO en Posad Spatial Strategies, 2018).



Figuur 1 (Posad Spatial Strategies en TNO, 2018:25).

Het is dus bekend dat er plekken zijn in stedelijke gebieden waar je als bewoner beduidend slechter af kunt zijn dan in andere gebieden. Met alle aandacht voor brede welvaart zou je kunnen denken dat het wel goed komt met deze problematiek, maar we zijn hier naar de toekomst toe nog niet gerust op.

Allereerst: Wat zijn dan gebieden waar bewoners minder goed af zijn? Het idee van stedelijke woestijnen om dit soort gebieden aan te duiden is geïnspireerd op het (Amerikaanse) concept 'food deserts': locaties in het stedelijk landschap waar concentraties van mensen bestaan die geen toegang tot gezond voedsel hebben (Jiao en Dillivan, 2013). Dit concept leidde tot het concept 'transit desert' dat al ruim 10 jaar werd geleden werd geïntroduceerd in de mobiliteitswereld. De term "'OV-woestijn' is [...] een concept dat kijkt naar de kloof tussen het niveau van OV-dienstverlening (aanbod) en de behoeften van een bepaalde bevolking (vraag)" (Jiao en Dillivan, 2013:23). Boot (2021) laat zien dat zelfs in gebieden waar het OV aanbod gemiddeld genomen goed is, de loopafstanden tot haltes nog sterk kunnen verschillen.



*Figuur 2 Werkelijke loopafstanden naar OV haltes in Amsterdam Noord, tot 250 meter (groen), 400 meter (geel), 800 meter (oranje) en daar boven (rood) (Boot, 2021:4).*

Een meer recente variant op het concept OV-woestijn is de mobiliteitswoestijn. We zien hier een parallel met de verschuiving van vervoers- naar mobiliteitsarmoede. Wat maakt iets tot een mobiliteitswoestijn? Het gaat om locaties waar "huishoudens over het algemeen geen betrouwbare voertuigen hebben, zich ver van buslijnen bevinden, en niet genoeg geld hebben om zich taxi's/ritten en autodelen/fietsendelen/scooterdelen te veroorloven (Zhang en Chen, 2021). Echter, bij dit concept ligt de nadruk nog sterk op de aangeboden mobiliteitsopties.

Aansluitend bij de breedte het concept brede welvaart – waarbij voor het mobiliteitswerkveld de dimensies leefbaarheid, veiligheid, bereikbaarheid en gezondheid centraal staan (TNO, 2021; PBL, 2021); introduceren we de stadwoestijn. Stadwoestijnen zijn locaties in stedelijke gebieden waar er een kloof is tussen de gewenste voorzieningen op het vlak van mobiliteit en de leefomgeving, en het aanbod hiervan. En aansluitend bij de Nederlandse terminologie: naast over mobiliteitsarmoede hebben we het dan over leefomgevingsarmoede. Het gaat ons hierbij om een integrale blik op de leefomgeving. De hypothese is dat met name de stapeling van aspecten kan leiden tot grote verdelingseffecten.

Voorbeelden van aspecten waar we aan denken zijn als zijnde van belang in deze context: mobiliteit, aanwezigheid en kwaliteit van groen, hittestress, energieverbruik van de woning en veiligheid. In paragraaf 4 poneren we hierover een discussievraag.

## 2. Stadswoestijnen in perspectief

Voordat we verder in gaan op de vraag of er in toekomst mogelijk meer stadswoestijnen komen en welke kenmerken een stadswoestijn heeft, willen we eerst de stadswoestijn in perspectief plaatsen. Het gaat hierbij om vragen als: welke verwachtingen een burger mag hebben van haar leefomgeving? Is toegang tot OV een basisrecht (zoals Martin Luther King, Jr. het ruim 50 jaar geleden noemde (Wittenberg, 2020))? Heb je recht op autobezit (als stadsbewoner)? Is het erg dat er stadswoestijnen zijn of kunnen ontstaan? Welke behoeften krijgen wanneer prioriteit? Is er een bereikbaarheidsminimum waaronder je niet mag zakken? Welke rechten en plichten heb je als mobilist? Hebben burgers recht op een hindervrije omgeving? Wat betekenen keuzes voor woningmarkt en arbeidsmarkt? En heb je recht op probleemvrij wonen? Zoals het PBL (2021:5) al agendeert, is het van belang van expliciete afwegingen te maken tussen conflicterende behoeften. Immers, "niet alle behoeften die samenhangen met mobiliteit [en de leefomgeving] kunnen tegelijkertijd bediend worden; zo staat faciliteren van de vraag naar automobilititeit op gespannen voet met aspecten als kwaliteit van openbare ruimte, schone lucht en verkeersveiligheid." En als er altijd sprake is van conflicterende behoeften, is de vraag welke behoeften het meest van belang zijn voor mensen, hoe we dat in beeld brengen en, indien nodig, ook op welke terreinen we bereid zijn in te leveren?

Stadswoestijnen zijn per definitie minder bedeed dan andere gebieden. We introduceren deze term als appèl voor een integraal perspectief én om discussie op te roepen over verdelingseffecten. "In tegenstelling tot domeinen zoals wonen, zorg en onderwijs is in het mobiliteitsbeleid het utilitarisme dominant, waarin het gaat om het maximaliseren van het nut voor de grootste groep mensen. Dit principe verhoudt zich moeizaam tot het bredewelvaartsperspectief, waarin juist het welzijn van (verschillende groepen) mensen centraal staat. De ethische stromingen van het egalitarisme (verkleinen van verschillen tussen mensen) en het suffiëntarisme (een minimumniveau voor iedereen) staan dicht bij het bredewelvaartsconcept, omdat daarbij de focus verschuift naar de betekenis of waarde van rol van mobiliteit voor verschillende groepen mensen." (PBL, 2021:5). Dit roept als vraag voor de kampvuursessie op **of we moeten inzetten op het verkleinen van de verschillen in de mobiliteit en leefomgeving of dat we hiervoor een minimumniveau moeten formuleren?**

## 3. De mogelijke ontwikkeling van stadswoestijnen

Er zijn recente inspirerende voorbeelden van meer integrale analyses van de stedelijke omgeving en er lijkt, mede door de aandacht voor het concept brede welvaart, meer aandacht te komen voor verdelingseffecten. Een mooi voorbeeld van een integrale en gebiedsgerichte aanpak is het recent gelanceerde Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (1 juli 2022). Het programma focust op kwetsbare wijken waarin de

uitdagingen het grootst zijn. Eén van de acties is dat er "interdepartementaal samengewerkt aan een gezonde en groene leefomgeving. De samenwerking wordt gezocht op de focusgebieden en op de thema's mobiliteit (bewegen) en omgevingskwaliteit." (Ministerie van BZK, 2022:33).

Toch zijn er ontwikkelingen denkbaar, die maken dat de verschillen in de kwaliteit van de leefomgeving in de toekomst juist groter kunnen worden. In deze paragraaf presenteren we zes hypothesen die kunnen bijdragen aan de toename van (het ontstaan van) stadswoestijnen.

- De toename van veel problemen gaat sneller dan de invoering van potentiële oplossingen. Er is veel inspanning nodig om de klimaatdoelen van Parijs te halen. Het is denkbaar dat we sneller, vaker en extremer te maken krijgen met bijvoorbeeld wateroverlast en hittestress.
- Er zijn veel crises: klimaatcrisis, de personeelscrisis, de Oekraïne crisis, de woningcrisis en de coronacrisis. "Ze zijn niet meer op zichzelf staand, maar krijgen ook met elkaar te maken. Ze strekken zich uit over verschillende domeinen." [...] "Als er veel crises zijn, is er de verleiding om niks te doen. Dat is wat bij deze dossiers allemaal is gebeurd. Er is politiek gezien de afgelopen jaren te weinig gedaan om dingen op te lossen, terwijl de problemen doorgroeiden. Daardoor werd het erger en erger." aldus Arjen Boin, hoogleraar crisismanagement aan de Universiteit Leiden ([www.nos.nl](http://www.nos.nl)). Hierbij zien we verschillende deelhypothesen:
  - Besluitvormers "zijn 'tijdsinconsistent' (Hazeu 2000: 104-105)". Net als voor burgers is "het ook voor politici moeilijk om beslissingen te nemen vanuit een langetermijnperspectief." (WRR, 2015:15)
  - Besluitvormers zijn mogelijk niet altijd geïnteresseerd in de consequenties van beleidsopties en /of het overzicht van alle opties (het wordt te complex).
  - Besluitvormers kiezen niet, te laat of gedeeltelijk (wellicht ook omdat de juiste beslisinformatie nog ontbreekt).
  - Besluitvormers en burgers willen de consequenties van keuzes beperkt of niet aanvaarden.
- Er is weinig aandacht voor stadswoestijnen. De problematiek blijft teveel vanuit silo's (en eventueel beperkte combinaties van beleidsvelden) beschouwd. Ook wordt er nog veel naar gemiddelden gekeken in plaats van de verdelingen over een populatie (met grote uitschieters op individueel niveau tot gevolg). Tot slot is er mogelijk onvoldoende aandacht voor de stapeling van aspecten die potentieel kan leiden tot extra grote verdelingseffecten.
- De overheidsbudgetten staan onder druk. Dit brengt nu al voorzieningen in gevaar. Zo was recent in het nieuws dat zonder extra steun, een derde van ov-lijnen kan verdwijnen ([www.nos.nl](http://www.nos.nl)). Het is denkbaar dat er de komende jaren nog een economische crisis kan komen waardoor de druk op maatschappelijke voorzieningen verder zal toenemen.
- Mooie plannen blijven papieren tijgers; het kan haperen bij de beleidsimplementatie. Zeker gezien de personeelscrises in meerdere sectoren is het ook een relevante vraag of er voldoende mensen zijn met de juiste expertise om de problemen aan te pakken.
- Er komt meer aandacht voor burgerparticipatie. Echter, er valt nog wel wat af te dingen op hoe burgerparticipatie nu is ingericht. Als de participatie niet anders wordt ingericht, bestaat te kans dat de wijken met de meest actieve en mondige burgers

meer investeringen krijgen dan wijken waar actieve participatie ontbreekt maar de problemen wellicht groter zijn.

Tijdens de kampvuursessie willen we graag in gesprek over de vraag:

***Ontbreken er ontwikkelingen en welke ontwikkelingen hebben potentieel het grootste effect op het ontstaan van stadswoestijnen?***

#### **4. Aspecten van een stadswoestijn**

Hoe gaan we stadswoestijnen verder onderzoeken en welke aspecten moeten we hier dan in meenemen? Dit brengt ons tot de derde discussievraag, waarvoor de studie naar brede welvaart in het mobiliteitsdomein met hierin 42 indicatoren (TNO, 2021) als basis willen nemen:

***Welke aspecten zijn het meest relevant voor het identificeren van stadswoestijnen?***

#### **5. Discussie**

Tijdens de kampvuursessie willen we graag over de in dit paper geponeerde vragen in discussie:

1. Welke aspecten [zoals benoemd in de studie naar brede welvaartsindicatoren in het mobiliteitsdomein] zijn het meest relevant voor het identificeren van stadswoestijnen?
2. Welke ontwikkelingen hebben potentieel het grootste effect op het ontstaan van stadswoestijnen? Ontbreken er nog ontwikkelingen [die in paragraaf 3 benoemd worden]?
3. Moeten we inzetten op het verkleinen van de verschillen in de mobiliteit en leefomgeving tussen verschillende wijken of gebieden? Moeten we een minimumniveau formuleren voor mobiliteit en leefomgeving?

## Literatuur

Boot, R. (2021). [Een Systemsprong Voetganger in de deur-tot-deur reis ov](#)  
Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk, 25 en 26 november 2021.

Jiao, J. en Dillivan, M. (2013) *Transit Deserts: The Gap between Demand and Supply*,  
Journal of Public Transportation, Vol. 16, No. 3, 2013, [Transit Deserts: The Gap between Demand and Supply \(usf.edu\)](#).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022) Volkshuisvesting en  
Ruimtelijke Ordening | [Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid](#).

PBL (2015), *De stad verbeeld*, [De stad verbeeld | PBL Planbureau voor de Leefomgeving](#),  
juni 2015.

Posad Spatial Strategies en TNO (2018) Gezond Zuid-Holland 2040, i.o.v. Provincie Zuid-  
Holland, Toekomstagenda onderzoek gezondheid en verstedelijking Eindrapport, juli  
2018, [Gezond Zuid-Holland 2040 POSAD-TNO Eindrapport 1.pdf](#)  
([gezondeleefomgeving.nl](#))

Vonk Noordegraaf, D., Wilmink, I. en Bouma, G. (2021) *Indicatoren voor brede welvaart  
in het mobiliteitsdomein – een vertrekpunt voor discussie gebaseerd op een quickscan*.  
TNO-rapport in samenwerking met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat TNO  
2021 R12422, [Indicatoren voor brede welvaart in het mobiliteitsdomein – een  
vertrekpunt voor discussie gebaseerd op een quickscan | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Zhang, Y. en Chen, P. (2021) [Development of Framework for Identifying Mobility Desert](#)  
([trb.org](#)), Research supported by Office of the Assistant Secretary for Research and  
Technology, USDOT.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2015), [Wie dan leeft, wie dan  
zorgt? Klimaatverandering en het gebrek aan langetermijngerichtheid van politiek en  
bestuur](#). Working Paper nummer 6, WRR, Den Haag 2015.

www.nos.nl (2022) [Wonen, stikstof, asiel en klimaat: de crises stapelen zich op \(nos.nl\)](#)  
Laatst bekeken op 10 juli 2022.

www.nos.nl (2022) [Provincies: 'Een derde van ov-lijnen verdwijnt zonder noodsteun van  
kabinet' \(nos.nl\)](#) Laatst bekeken op 10 juli 2022.

Wittenberg, A (2020) CityLab Daily: Public Transit's Role in Fighting Racism. Newsletter,  
[CityLab Daily: Public Transit's Role in Fighting Racism - Bloomberg](#) Laatst bekeken op 14  
juli 2022.