



Planbureau voor de Leefomgeving

# THE NEW URBAN AGENDA

Kansen voor inclusieve en groene verstedelijking

## **Notitie**

**Ton Dassen, Like Bijlsma, Leo Pols, Frank van Rijn en Maarten van Schie**

**November 2017**

PBL

Colofon

## **De New Urban Agenda. Kansen voor inclusieve en groene verstedelijking**

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2017

PBL-publicatienummer: 2870

### **Contact**

Ton Dassen (projectleider): [ton.dassen@pbl.nl](mailto:ton.dassen@pbl.nl)

### **Projectteam**

Like Bijlsma, Ton Dassen, Leo Pols, Frank van Rijn, Maarten van Schie (allen PBL), Joep Janssen en Myrthe Vermoolen (projectmedewerkers)

### **Met dank aan**

Humberto Avila Rangel (Universiteit Norte, Barranquilla, Colombia), Richard Bahumwire (REALL), Maurice van Beers (Ministerie van Buitenlandse Zaken ten tijde van de uitvoering van het onderzoek, Pax per 1 mei 2017), Jorge Bermudez Celin (Camara de Comercio de Baranquilla, Colombia), Rik Dierx (Vitens Evides International), Maarten Gischler (Ministerie van Buitenlandse Zaken), Bernard Groosjohan (Faculdade de Ciências de Saúde Universidade Católica de Moçambique, Mozambique), Cees van de Guchte (Deltares), Pham Tran Hai (Ho Chi Minh City Institute for Development Studies, Vietnam), Erik van Kalleveen en Anne Leskens (Neelen en Schuurmans), Piet Kalsbeek (Bureau Wissing), Ben Lamoree (Lamoree consult), Andre van der Lans (Lance Dredging), Luis Montenegro (Technische Universiteit Delft), Robert Moree (Ministerie van Infrastructuur en Milieu), Stefan Nijwening en Jan de Ruiter (Waterschap Vechtstromen), Andre van Ommeren (Interdepartementaal Watercluster), Irene Oostveen (Vereniging Nederlandse Gemeenten, VNG International), Renske Peters (Delta Alliance), Ho Long Phi (Center of Water Management and Climate Change, National University of Ho Chi Minh City, Vietnam), Toine Ramakers (Vitens Evides International), Murtah Read (Universiteit Utrecht), Steven Slabbers (Bosch en Slabbers), Daviz Mbepo Simango (Burgemeester van Beira, Mozambique), Claudia Schutte (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, RVO), Franziska Steinbruch (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ), Barbara Swart (Ministerie van Infrastructuur en Milieu), Rolf Swart (Vereniging Nederlandse Gemeenten, VNG International), Sanne Vermeulen (Cordaid), Wilco van der Wal (Vitens Evides International), Mari-Odile Zanders (REALL).

### **Review**

Prof. Maarten Hajer (Universiteit van Utrecht), Prof. Han Meyer (Technische Universiteit Delft), Henk Ovink (Internationaal Watergezant), Dr. Peter van Veelen (Technische Universiteit Delft), Prof. Annelies Zoomers (Universiteit van Utrecht)  
Jeannette Beck, Jetske Bouma, Arno Bouwman en Ries van der Wouden (allen PBL)

### **Redactie figuren**

Frank van Rijn

### **Eindredactie**

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Dassen, T. et al. (2017), *De New Urban Agenda. Kansen voor inclusieve en groene verstedelijking*, Den Haag: PBL.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyse op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

# Inhoud

Samenvatting	6
Meer aandacht nodig voor informaliteit van de stad	6
Aansluiten bij lokale ontwikkelingen en belangen	6
Ruimtelijke interventies nemen mechanismen van stadsvorming als uitgangspunt	7
Ontwerpend onderzoek biedt kansen voor stadsvorming in delta's	7
New Urban Agenda is een aanmoediging om door te gaan op de ingeslagen weg	8
1 Duurzame ontwikkeling en de cruciale rol van verstedelijking	9
2 De New Urban Agenda – aanleiding voor een nieuw buitenlandbeleid?	11
3 Het belang van een nieuwe kijk op steden	13
3.1 Drie verschillende deltasteden: Ho Chi Minh City, Beira en Barranquilla	14
4 Zicht op stadsvorming – drie deltasteden als testcases voor een nieuwe benadering	17
4.1 Verstedelijking in kwetsbare gebieden: de analyse van formele en informele processen van stadsvorming	17
5 De diverse gezichten van stadsvorming	21
6 De rol van de stedelijke governance	23
7 De New Urban Agenda: aanmoediging om bestaand beleid en bestaande praktijken voort te zetten en te versterken (Dutch Approach)	25
Literatuur	28

# SAMENVATTING

Op 22 oktober 2016, tijdens de derde UN-Habitat-conferentie in Quito, ondertekenden de landen van de Verenigde Naties (VN) de New Urban Agenda (UN-Habitat 2016a). In de New Urban Agenda verplichten de VN-lidstaten zich tot de inspanning om steden mede de aanjagers te laten zijn van een duurzame toekomst. Hiermee erkennen zij de betekenis van de wereldwijde verstedelijking, evenals de cruciale rol die steden spelen bij de verwezenlijking van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals, SDGs) van de Verenigde Naties (UN 2015). In Nederland zoekt het ministerie van Buitenlandse Zaken naar de rol die de New Urban Agenda kan krijgen binnen het nationale beleid gericht op een inclusieve en groene (ecologisch duurzame) groei in ontwikkelingslanden.

## ***Meer aandacht nodig voor informaliteit van de stad***

Met de aandacht voor steden neemt ook het besef toe hoe belangrijk het is een andere kijk op steden te hebben. Een kijk die meer recht doet aan wat een stad maakt en hoe een stad werkt: een plek van inspiratie, uitwisseling en kansen voor sociale stijging, maar ook een plek van teleurstellingen, conflicten en uitsluiting. Aan deze complexiteit van steden gaat de huidige kijk te zeer voorbij. Met alle gevolgen van dien. Zo wijst UN-Habitat erop door te stellen dat inefficiënte of onuitvoerbare juridische hervormingen de dominantie van 'universele' technische overwegingen weerspiegelen, evenals het feit dat buitenlandse 'best practices' worden gekopieerd zonder aandacht te hebben voor lokale omstandigheden en mogelijkheden voor effectieve afweging en aanpassing (UN-Habitat 2016b: 104). Informaliteit, met haar inherente onzichtbaarheid voor het publiek bestuur zowel in planning als in beheer, speelt hierbij een belangrijke rol. Soms onttrekt in ontwikkelingslanden meer dan de helft van zowel de verstedelijking als de economie van een stedelijke regio, en dus ook de planning en het beheer van de stad, zich aan het formele bestuur (UN-Habitat 2016b: 139). Informaliteit is direct verbonden met uitsluiting en marginalisering van kwetsbare groepen. Indirect ondergraaft ze elke poging om de aantasting en de uitputting van ecosystemen tegen te gaan.

## ***Aansluiten bij lokale ontwikkelingen en belangen***

Op verzoek van de directie Inclusieve Groene Groei van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een onderzoek uitgevoerd naar aanknopingspunten voor een ontwikkelingsbeleid dat steden nadrukkelijker betreft bij de aanpak van sociale en ecologische opgaven in ontwikkelingslanden. Het PBL heeft hiertoe een onderzoek uitgevoerd naar de stadsvorming in drie zeer verschillende steden in ontwikkelingslanden waarmee het ministerie contacten onderhoudt: Ho Chi Minh City in Vietnam, Beira in Mozambique en Barranquilla in Colombia. In deze drie deltesteden heeft het PBL onderzoek verricht naar de interactie tussen fysieke verstedelijking en lokale overstromingsrisico's en de stedelijke governance die daarachter schuil gaat. Het idee hierachter is dat de fysieke ruimte een verhaal vertelt over achterliggende mechanismen en processen, zowel in ruimtelijke als in institutionele zin. Met morfologisch onderzoek is de stadsvorming in kaart gebracht tot op het laagste onderscheidende geografische schaalniveau: dat van wijken en buurten in deze steden. Op dit schaalniveau worden de diverse tactieken, belangen en mogelijkheden van de dagelijkse gebruikers van de stedelijke ruimte goed zichtbaar. Daarmee ontstaan niet alleen diepere inzichten over de oorzaken van de stedelijke wateropgaven, maar ontstaat ook zicht op een aanpak die aansluit op de lokale ontwikkelingen, belangen en mogelijkheden.

Het morfologisch onderzoek legt bloot hoezeer de informele, kleinschalige stadsvorming verschilt van de formele, veelal op westerse leest geschoeide, grootschalige en technologisch georiënteerde stedenbouw. Informele en formele stadsvorming vertonen geheel andere relaties met de lokale ecologie en de natuurlijke (groen-blauwe) infrastructuur, maar ook met de

harde (aangelegde) grijze en blauwe infrastructuur en met de lokale economie. Doordat de actoren los van elkaar opereren, wegen zij de belangen tussen de formele en de informele verstedelijking niet tegen elkaar af. Als gevolg daarvan beïnvloedt de stadsvorming op de ene plek de ontwikkeling of situatie op een andere plek op ongeplande en onbedoelde wijze, vaak in negatieve zin. Per saldo verbeteren de condities van kwetsbare en gemarginaliseerde groepen daardoor niet, of veel minder, dan die van de meer welvarende stadsbewoners die altijd wonen in formele delen van de stad. De toenemende ruimtedruk versterkt dit. De minst welvarende bewoners van de stad zijn steeds vaker aangewezen op risicovolle, overstromingsgevoelige en ecologisch gezien vaak kwetsbare locaties. Lokale overheden zijn onvoldoende bij machte om dit te voorkomen en om ontwikkelingen te plannen en op elkaar af te stemmen. Institutioneel en organisatorisch, maar vooral financieel schieten de mogelijkheden tekort om ontwikkelingen te coördineren of te regisseren. Vervuiling, uitputting en overbelasting van het natuurlijke watersysteem nemen daardoor toe, en daarmee de risico's op waterproblemen en -rampen voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen, en voor de stad als geheel.

### ***Ruimtelijke interventies nemen mechanismen van stadsvorming als uitgangspunt***

Het onderzoek van het PBL laat zien dat iedere ruimtelijke interventie, gepland of ongepland, onderdeel is van een meerschallige ruimtelijke dynamiek. Dit maakt grootschalige, vanaf de tekentafel bedachte interventies tot risicovolle projecten. Door de complexiteit van de stedelijke omgeving worden dergelijke projecten maar zelden gerealiseerd zoals ze bedacht zijn. Ook zijn ze als 'oplossing' vaak alweer suboptimaal of zelfs niet-effectief tegen de tijd dat ze gerealiseerd zijn, zeker in een hoog-dynamische omgeving. Deze bevindingen sluiten aan op de al langer bestaande kritiek op de modernistische stadsontwikkeling dat de 'wat-vraag' (wat is het probleem en wat moet er dus worden aangepakt?) te zeer voorop staat. De 'hoe-vraag' (hoe komen we tot verandering en verbetering?) is minstens zo belangrijk. Een benadering die het proces en de diverse mechanismen van stadsvorming als uitgangspunt neemt, en niet het (beoogde) resultaat hiervan, biedt ruimte voor een antwoord op deze hoe-vraag. Het aansluiten op informele praktijken, in plaats van deze te negeren, is hierbij van cruciaal belang. Om die aansluiting effectief te kunnen maken, zijn investeringen nodig om lokale kennis over de lokale, geplande én de ongeplande processen van stadsvorming te kunnen genereren en gebruiken. De primaire doelgroep voor deze nieuwe stedelijke kennis is niet het ministerie of de wetenschap, maar de partijen, zowel uit Nederland als uit het projectgebied, die samenwerken aan lokale verbeteringen. Deze kennis kan het beste actiegericht en op lerende wijze worden opgedaan, in concrete samenwerkingsprojecten van Nederlandse kennisinstellingen, bedrijven en ngo's met lokale partijen die een sleutelrol vervullen in de lokale stadsvorming.

### ***Ontwerpend onderzoek biedt kansen voor stadsvorming in delta's***

Nederlandse partijen kunnen het verschil maken als ze kiezen voor een aanpak waarbij ze hun kennis over het watersysteem verbinden aan lokale kennis en praktijken. De effectiviteit van hun inbreng hangt niet zozeer samen met de inhoud en kwaliteit van de kennis over water(management) en ruimtelijke planning, die zijn hoogstaand, maar wel met de manier waarop ze deze kennis inbrengen: gericht op het bereiken van duurzame verbeteringen die rekening houden met de lokale context. Een kansrijke manier van werken biedt ontwerpend onderzoek, in de vakwereld ook wel bekend als de methode van research-by-design. Ontwerpend onderzoek is in essentie de integratie van onderzoek, ontwerp en governance. Onderzoek staat in deze methode voor ruimtelijke analyse, soms ondersteund door modellen, GIS-data en toekomstscenario's. Ontwerp staat voor de concrete oplossing voor een opgave en governance voor de verbinding met de lokale belangen. De methode van ontwerpend onderzoek kan worden gebruikt om samen met lokale experts en belanghebbenden toe te werken naar concrete, implementeerbare (ontwerp)oplossingen. Voor dergelijk participatief

ontwerpend onderzoek hebben Nederlandse kennisinstellingen al eerder praktische methoden en instrumenten ontwikkeld, zoals het instrument Delta Envisioning Support System (DENVIS) (Meyer et al. 2015). Met inzichten uit het onderzoek van het PBL kan dit instrument verder worden ontwikkeld en worden toegespitst op de stadsvorming in delta's in ontwikkelingslanden. Kern van deze inzichten is dat er oog is voor de relaties die er op de diverse schaalniveaus zijn tussen de ecologie van de delta, de 'zachte' groen-blauwe en de 'harde' aangelegde infrastructuur, het formele en informele gebruik van de stedelijke ruimte, en de lokale economie.

### ***New Urban Agenda is een aanmoediging om door te gaan op de ingeslagen weg***

Het ministerie van Buitenlandse Zaken mag de New Urban Agenda zien als een aanmoediging om door te gaan op de ingeslagen weg van samenwerking en capaciteitsopbouw met lokale partijen en het bevorderen van kennisuitwisseling via al bestaande 'lerende' netwerken zoals de Delta Coalition, de Delta Alliance en de Human Cities Coalition en programma's die al worden uitgevoerd door bijvoorbeeld VNG International en Cordaid. Het beleid kan de effectiviteit en de doelmatigheid van (netwerk)samenwerking vergroten door te sturen op de wijze waarop samenwerking in projecten tot stand komt en kennis hierover wordt opgedaan, uitgewisseld en gebruikt. Het kan daarbij gaan om i) het gericht ondersteunen van de verdere ontwikkeling van al bestaande instrumenten en werkwijzen voor participatieve en ontwerpende deltaplanning in concrete praktijksituaties, in (deels) informele steden, ii) het (laten) analyseren en evalueren van de toepassing ervan, iii) het bevorderen van inzicht in de manier waarop kennis over duurzame groene groei in steden overdraagbaar is en het kunnen leren van elkaars aanpakken, en iv) het (laten) monitoren en evalueren van lokale interventies en projecten tegen de achtergrond van de SDGs en eventuele specifiekere ambities voor inclusieve, groene groei van stedelijke delta's in partnerlanden.

# 1 Duurzame ontwikkeling en de cruciale rol van verstedelijking

Het ministerie van Buitenlandse Zaken wil in ontwikkelingslanden een economische groei bevorderen die gepaard gaat met een afname van de milieubelasting en van het aantal mensen dat in de marge van de samenleving moet leven. In veel ontwikkelingslanden is het omgekeerde het geval: in veel landen groeit de economie, soms zelfs hard, maar die groei gaat gepaard met een toenemende milieuvervuiling en met blijvende en soms toenemende sociale uitsluiting en marginalisatie van kwetsbare groepen (UN-Habitat 2016a:2).

De afgelopen tien jaar is men zich meer gaan beseffen dat de wereldwijde verstedelijking een cruciale rol speelt bij het op mondiale schaal bereiken van een economische groei die inclusiever en groener is dan de huidige (Satterthwaithe 2014). De cijfers over verstedelijking spreken voor zich. Naar verwachting neemt het aantal mensen dat woont en werkt in stedelijke regio's, toe van bijna 4 miljard mensen in 2014 – ruim de helft van de huidige wereldbevolking – naar bijna 6,5 miljard mensen in 2050 – ongeveer twee derde van de verwachte wereldbevolking. Vooral in landen waar de bevolking nog snel groeit, speelt de verstedelijking een cruciale rol. Deze is bovengemiddeld sterk in Zuidoost-Azië en delen van Afrika. Zo wordt verwacht dat 37 procent van de wereldwijde verstedelijking zal plaatsvinden in slechts drie landen: China, India en Nigeria. In absolute aantallen: China verwacht de komende twee decennia een stedelijke groei van circa 250 miljoen mensen en de stedelijke populatie in Afrika neemt naar verwachting toe van 400 miljoen in 2014 naar 1,2 miljard mensen in 2050 (UN DESA 2014).

De ongebreidelde groei van steden leidt tot tal van sociale problemen. Wereldwijd wonen bijna 900 miljoen mensen in informele gemeenschappen (UN-Habitat 2016b: 63). Vooral in Afrika kunnen de steden de groei niet aan. Momenteel woont 62 procent, oftewel 300 miljoen, van de Afrikaanse stedelingen in informele nederzettingen, en ongeveer 30 procent van de mensen in alle ontwikkelingslanden wereldwijd. De bewoners van deze informele nederzettingen behoren tot de armste klasse en wonen op de meest kwetsbare plekken, zowel in termen van de natuurlijke omstandigheden als in termen van de juridische zekerheid. De ontwikkeling van 'nieuwe steden' en de bouw van nieuwe infrastructuren leiden soms tot 'land grabbing' in de stedelijke, vaak grotendeels informele randgebieden (Zoomers et al. 2016). Op veel plekken worden deze randgebieden bebouwd met luxe woonomgevingen voor de nieuwe stedelijke middenklasse. Daarmee wordt het armere deel van de bevolking veroordeeld tot de nog onbebouwde stukken land verder buiten de stad. Dit proces van stadsvorming is er mede de oorzaak van dat in de meeste stedelijke regio's de bevolking verdunt in plaats van verdicht (Angel 2012). Per inwoner is er gemiddeld steeds meer land nodig om te wonen, te werken en zich te verplaatsen. Voor de stadsbesturen betekent dit vooral dat de kosten voor de aanleg en het onderhoud van infrastructuur verder toenemen. En dat gaat vaak weer ten koste van de mogelijkheid om informele gemeenschappen aan te sluiten op basisvoorzieningen zoals water, sanitatie, elektriciteit en openbaar vervoer.



De huidige stadsvorming draagt niet alleen bij aan hardnekkige sociale verschillen en achterstanden. Ze vergroot ook de afhankelijkheid van schaarse grondstoffen en leidt tot aantasting van het lokale ecosysteem. Dit wordt in steden het meest direct merkbaar in relatie tot de aanwezigheid of de beschikbaarheid van water. De uitbreiding van steden leidt tot een toenemende waterconsumptie en -vervuiling en belemmert de natuurlijke waterlopen. Door versterking, bodemdaling en klimaatverandering nemen de waterproblemen (overstromingsrisico's) in steden aan de kust en nabij rivieren toe. In een eerder onderzoek heeft het PBL de ontwikkelingen op het gebied van verstedelijking in kustgebieden en in riviermondingen in kaart gebracht (Ligtvoet et al. 2014). Uit dit onderzoek blijkt dat tussen 1980 en 2010 90 miljoen mensen werden getroffen door overstromingen, waarbij jaarlijks 5.000 mensenlevens verloren gingen en gemiddeld 20 miljard USD aan economische verliezen optrad. Wereldwijd staan overstromingsrisico's inmiddels op plek twee als het gaat om de risico's op humanitaire en economische rampen door natuurlijke oorzaken (Ligtvoet et al. 2014).

## 2 De New Urban Agenda – aanleiding voor een nieuw buitenlandbeleid?

Door de wereldwijde urbanisatie verandert niet alleen het fysieke landschap. Ook het bestuurlijke en politieke landschap verandert, zowel binnen landen en regio's als op wereldschaal. Doordat demografische groei en economische activiteiten zich vooral concentreren in steden, neemt de economische en politieke macht van die steden toe. Deze macht wordt nog versterkt doordat steden zich verenigen in netwerken, zoals ICLEI, United Cities en Local Governments (UCLG), Covenant of Mayors, C40, City Alliance en 100 Resilient Cities. Steden weten zo de aandacht van de internationale gemeenschap op zich te vestigen. De in 2015 in VN-verband afgesproken Duurzame Ontwikkelingsdoelen (verder: *Sustainable Development Goals*, SDGs) kennen een expliciet doel voor steden (UN 2015). Ook het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) noemt de rol van steden expliciet (Satterthwaith 2014). Met de recente New Urban Agenda worden de betekenis van de wereldwijde verstedelijking en de rol van steden definitief erkend (UN-Habitat 2016a). Met de ondertekening van deze declaratie op de derde UN-Habitat-conferentie op 22 oktober 2016 in Quito hebben de lidstaten van de Verenigde Naties (VN) het belang van een duurzame verstedelijking en de rol die steden daarbij vervullen, unaniem en breed onderschreven.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de betekenis van de wereldwijde verstedelijking voor het buitenlandbeleid eerder verkend. Uit deze verkenning bleek dat de verstedelijking het beleidsterrein van het ministerie in brede zin raakt (Mosel et al. 2016). Het ligt dan ook voor de hand om de New Urban Agenda tot onderdeel te maken van het nationale buitenlandbeleid op een wijze die bijdraagt aan de belangrijkste doelen van het beleid, zoals het Klimaatdoel en de SDGs. Daarbij is het belangrijk om aan te haken bij de potenties die steden hebben voor de aanpak van deze problematiek (Mosel et al. 2016). Een eerste punt dat hierbij wordt genoemd, is de concentratie van intellectueel kapitaal in steden. Dit kapitaal kan worden ingezet om lokaal innovatieve oplossingen te zoeken voor klimaatadaptatie (Leichenko 2011). Daarnaast beschikken steden, in tegenstelling tot veel landelijke gebieden, over een planningsapparaat. Ondanks het feit dat het vaak niet optimaal functioneert, kan dit apparaat toch in meer of mindere mate worden benut. Als laatste hebben steden, vanwege hun nabijheid en relatief korte lijntjes, de mogelijkheden om verschillende partijen, zowel private als publieke, te binden in duurzame strategieën of projecten (Terpstra et al. 2013).

Hoe het beleid effectief op de bovengenoemde potenties van steden kan aanhaken, is onduidelijk. Een specifiek 'stedelijke' component in het beleid is lastig concreet en werkbaar te maken. Steden zijn divers en uitermate complex, zowel in hun ruimtelijk-fysieke diversiteit en dynamiek, als in de wijze waarop ze politiek-institutioneel functioneren en dus met stedelijke actoren kunnen samenwerken. Ook al spelen de problemen lokaal, lokale adaptatie is veelal ingebed in een complexe set aan spanningen tussen lokale en nationale overheden met betrekking tot regulering en inkomstenverdeling (Shi et al. 2016). Steden zijn slechts één niveau in een landschap dat meerschallig is, zowel natuurlijk als bestuurlijk. Ontwikkelingen op het regionale, nationale of internationale niveau hebben invloed op de opgaven, en op de competenties om die aan te pakken, op het stedelijke niveau (Bulkeley 2010; Shi et al. 2016). Daarbij geldt dat veel landen de rol van steden alleen op papier erkennen. In de

praktijk verlenen ze lokale overheden onvoldoende juridische, financiële en organisatorische steun voor de grote sociale en milieuoopgaven waar deze voor staan (OECD 2014; UNEP 2013; UN-Habitat 2016a; UN-Habitat, UCLG & LSE Cities 2016; WBGU 2016).

Het ministerie van Buitenlandse Zaken zoekt daarom naar mogelijkheden om de lokale klimaatdoelstellingen te verwezenlijken via partnerschappen met het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en onderzoeksinstituten. Zo laat het initiatief Public Private Partnership for Climate Compatible Development in Maputo, Mozambique, zien hoe bedrijven, steden en lokale communities kunnen samenwerken bij de aanpak van klimaatverandering. Het Nederlandse bedrijfsleven, gespecialiseerd in het ontwikkelen en implementeren van nieuwe technologieën voor klimaataanpassing en risicoreductie, kan in dergelijke partnerschappen een belangrijke rol vervullen (Mosel et al. 2016).

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft het PBL al in de aanloop naar de UN-Habitat-conferentie van oktober 2016 verzocht om inzichten aan te leveren over de plek die de New Urban Agenda zou kunnen krijgen in het nationale buitenlandbeleid. Het PBL heeft dit verzoek toegespitst op de vraag of, en hoe, het nationale buitenlandbeleid kan bijdragen aan een effectieve samenwerking met steden en stedelijke actoren, gelet op de SDGs en op specifieke Nederlandse prioriteiten in het buitenlandbeleid. Denk bijvoorbeeld aan de prioriteit om een inclusieve en groene groei te bevorderen in gebieden waar watervraagstukken spelen. Om inzicht te krijgen in de discussies die hierbij een rol spelen, heeft het PBL het proces van de totstandkoming van de New Urban Agenda actief gevolgd. Dit is onder andere gebeurd door deel te nemen aan de bijeenkomsten van de zogenoemde Policy Units van UN-Habitat. Deze Policy Units werden in september 2015 door de Verenigde Naties ingesteld om de wetenschappelijke kennis over verstedelijking en steden bij elkaar te brengen. De kennis die in totaal ruim 200 experts in deze Policy Units bij elkaar hebben gebracht, is eind april 2016 gepresenteerd aan alle VN-lidstaten, op een vijfdaagse bijeenkomst bij de Verenigde Naties in New York. Daarnaast hebben vertegenwoordigers van het PBL deelgenomen aan de afsluitende UN-Habitat3-conferentie in Quito. In de aanloop naar deze conferentie is samengewerkt met het nationale stakeholdersnetwerk, de Human Cities Coalition, en het kennisnetwerk van de Delta Alliance.

# 3 Het belang van een nieuwe kijk op steden

In de New Urban Agenda wordt een grote rol voor steden gesignaleerd als het gaat om duurzame ontwikkeling. Daarbij wordt erop gewezen dat steden die rol alleen maar kunnen waarmaken als er een andere kijk op steden ontstaat. Een kijk die veel meer past bij de wijze waarop steden zich ontwikkelen en waarop hun besturen de stedelijke governance vorm geven: in netwerken die, aansluitend op lokale praktijken en op de belangen van bewoners en ondernemers, zich bewegen tussen formeel en informeel en die werken vanuit lokale projecten die vaak een experimenteel karakter kennen (UN-Habitat 2016b: 139). In de eerdere verkenning die het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft laten uitvoeren, wordt ook al gewezen op het belang van een dergelijke paradigmashift (Mosel et al. 2016). Er wordt zelfs gesproken over een lacune in het onderzoek naar en de kennis over stedelijke ongelijkheid. Een lacune die vooral de werking betreft van de informele verstedelijking, inclusief de betrokken informele instituties en bottom-up benaderingen. Ook is er geen kennis over het soort programma dat werkelijk werkt, in welke context programma's werken en met welk type partnerschap. Actiegericht onderzoek dat de effecten van een project tijdens het proces documenteert, zou volgens de auteurs zeer waardevol zijn (Mosel et al. 2016: 53).

De informele, organische stadsvorming is herkenbaar in veel ontwikkelingslanden, maar speelt geen of een ondergeschikte rol in de op westerse leest geschoeide stadsplanning. De stadsplanning in met name China, India en Afrika bestaat uit grootschalige projecten en investeringen die vrijwel zonder uitzondering zijn geënt op modernistische planningstradities (Kennedy et al. 2011). De ambitie van inclusieve en groene groei lijkt hier moeilijk mee te verenigen. Grootschalige en technocratische stedenbouw is vaak gericht op het uitbouwen van de automobilititeit, met veel harde infrastructuur en verstening. Deze bouwwijze vergroot juist de kwetsbaarheid van het ecosysteem en draagt bij aan de belasting van het lokale milieu. De op vastgoedwaarde, het aantrekken van (buitenlandse) private investeringen en economische groei georiënteerde formele verstedelijking leidt vaak tot verdrukking en verplaatsing van kwetsbare groepen (Kennedy et al. 2011). Deze groepen zijn steeds vaker aangewezen op onaantrekkelijke en vaak risicovolle plekken. Dit verschijnsel speelt vooral in kustgebieden en delta's, waardoor de risico's op humanitaire en economische rampen hier sterk toenemen (Ligtvoet et al. 2014; Meyer & Peeters 2016). Om deze trend te kunnen keren is een beter begrip noodzakelijk van de rol die informele verstedelijking en inclusiviteit spelen bij de vorming van klimaatadaptieve steden (Shi et al. 2016; Zoomers et al. 2016).

Het aansluiten op bestaande technocratische en informele praktijken en het daarbinnen zoeken naar groene en inclusieve alternatieven is een alternatief voor de gangbare stadsvorming in veel steden in ontwikkelingslanden. Om effectief te kunnen aansluiten op de lokale praktijken zal eerst zicht moeten worden verkregen op de instituties en mechanismen die de lokale stadsvorming genereren. Het gaat daarbij vooral om de informele processen en de wijze waarop deze kunnen aanhaken op formele processen. Zo kunnen interventies op tafel komen die aansluiten op bestaande processen en praktijken en die deze kunnen verbeteren, in plaats van ze te negeren en te marginaliseren. Het gaat bij deze interventies om samenwerkingspraktijken tussen buitenlandse kennisinstellingen, bedrijven en ngo's met lokale sleutelpartijen. Deze laatste kunnen zowel uit de (formele) private en publieke sector komen als hoofden of vertegenwoordigers zijn van informele wijken en buurten.

Om een (eerste) indruk te krijgen van de complexiteit van de stadsvorming in (deels) informele steden, en daarmee het belang van een nieuwe kijk op steden te onderstrepen, heeft het PBL een onderzoek opgezet om diverse (zeer) lokale processen van stadsvorming, inclusief hun achterliggende mechanismen, te beschrijven en analyseren. De hiervoor gehanteerde benadering is getoetst en aangescherpt door haar vervolgens toe te passen binnen drie sterk verschillende contexten van stadsvorming, namelijk in Ho Chi Minh City (Vietnam), in Beira (Mozambique) en in Barranquilla (Colombia). Deze steden verschillen sterk in geografische ligging, planningscultuur, economische ontwikkeling en tempo van verstedelijking. De overeenkomst tussen de steden is dat ze alle drie liggen nabij of in de monding van een rivier. Voor deze steden is gekozen vanwege de Nederlandse beleidsprioriteit van 'Sustainable Urban Delta's'. Bovendien zijn Vietnam, Mozambique en Colombia landen waarmee Nederland samenwerkt binnen de Delta Coalition – een mede door Nederland opgezet netwerk van deltalanden (zie tekstkader 3.1).

De benadering en de resultaten van de drie casestudies zijn uitgebreid beschreven in Bijlsma et al. (2017). De onderhavige notitie is gericht op de kennis- en beleidsagenda van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Daartoe is gebruik gemaakt van de beschrijvingen van Bijlsma et al. (2017). Deze zijn geplaatst naast inzichten uit de literatuur en inzichten die zijn opgedaan door deelname aan de diverse bijeenkomsten en gesprekken. Met de casestudies wil het PBL de meerwaarde van een 'nieuwe' benadering van steden tastbaar maken door te laten zien dat deze nieuwe waardevolle inzichten oplevert en door aannemelijk te maken dat ze zich leent voor praktische uitwerking en toepassing, door zowel wetenschappelijke als praktijkgeoriënteerde partijen.

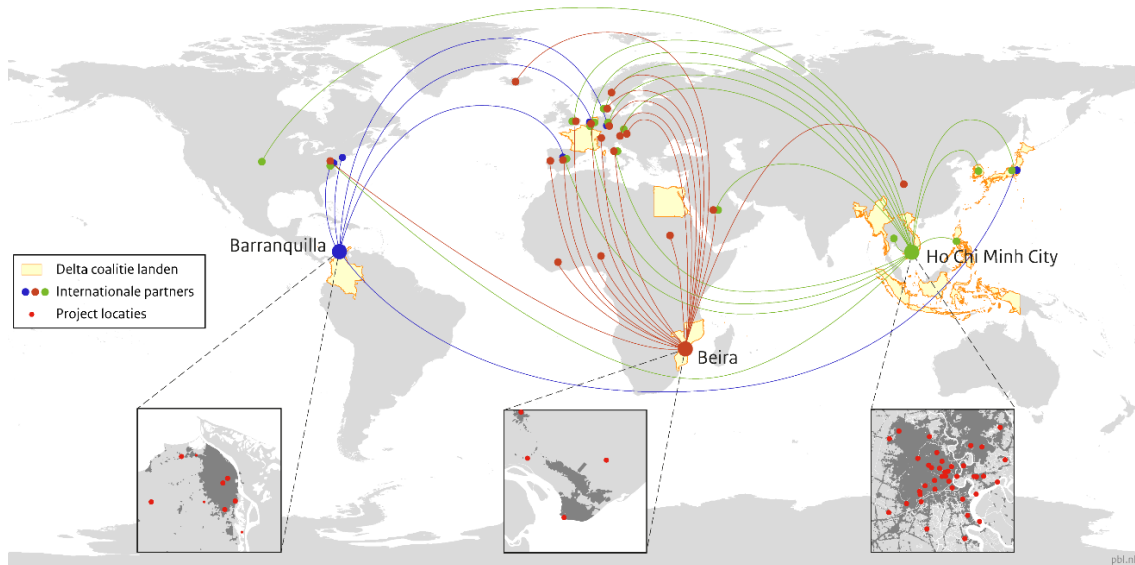
### **3.1 Drie verschillende deltasteden: Ho Chi Minh City, Beira en Barranquilla**

De steden Ho Chi Minh City (Vietnam), Beira (Mozambique) en Barranquilla (Colombia) liggen in landen van de zogenoemde Delta Coalition: een mede door Nederland geïnitieerd netwerk van landen die de problemen in delta's willen aanpakken door samen te werken en kennis en ervaringen uit te wisselen. Alle drie de steden liggen in of aan de monding van een rivier, gelijk aan of relatief dichtbij de kust. Deze ligging biedt voordelen voor handel en economische activiteiten, waardoor de steden zich nu, of in de recente geschiedenis, relatief sterk hebben ontwikkeld. De ligging heeft echter ook een keerzijde in de vorm van overstromingsrisico's in laaggelegen delen, vanuit zee, de rivier of door en tijdens heftige regenval. Doordat de delta's verstedelijken, nemen deze risico's toe. Ook raken bronnen van (schoon) zoetwater uitgeput en wordt het bodem- en oppervlaktewater op veel plekken vervuild. Er zijn diverse initiatieven en projecten om deze problemen aan te pakken. Ook buitenlandse partners dragen daar, in de vorm van (mede)financiering, advisering of met organisatorische steun, vaak aan bij (zie figuur 3.1).

Tussen Ho Chi Minh City, Beira en Barranquilla zijn er grote demografische en sociaaleconomische verschillen. Van de drie is Ho Chi Minh City de grootste stad, die ook in absolute aantallen het hardst groeit. Tussen 1990 en 2015 groeide de bevolking van 3 naar 8 miljoen inwoners. Daarbij nam de bevolkingsdichtheid binnen de stadsgrenzen toe van 11.000 inwoners per vierkante kilometer in 1990 naar bijna 15.000 in 2015. Hier is zo'n 14 procent van de stadsvorming informeel. Beira is qua bevolkingsomvang veel kleiner: zo'n 0,6 miljoen inwoners. In 1990 waren dat er nog slechts 0,3 miljoen. De bevolkingsdichtheid is hier opvallend laag, gemiddeld zo'n 5.000 inwoners per vierkante kilometer. Met 66 procent ongeplande stedelijke groei is de informele verstedelijking hier het hoogst van de drie steden. Barranquilla groeide tussen 1990 en 2015 van 1,3 naar 2,3 miljoen inwoners. De bevolkingsdichtheid is hier hoog: 17.000 inwoners per vierkante kilometer. De dichtheid loopt steeds meer op doordat de stad tegen zijn (administratieve en natuurlijke) grenzen aanloopt. De meeste informele bebouwing – zo'n 9 procent – raakt hier snel geformaliseerd en verdere verstedelijking binnen de stadsgrenzen zal vooral formeel van aard zijn.

### Figuur 3.1

#### Ho Chi Minh City, Beira en Barranquilla: de internationale partners en de projectlocaties



Zowel Ho Chi Minh City als Barranquilla hebben te maken met overstromingen vanuit de rivier. In Ho Chi Minh City is dit probleem echter groter dan in Barranquilla omdat het tij er een grote variatie kent. Overstromingen in Beira zijn verwoestender en kosten meer mensenlevens dan in de andere twee steden, maar deze worden vooral veroorzaakt door orkanen. De daarmee gepaard gaande heftige regenval wattert niet goed af in de moerassige bebouwde gebieden. Het gaat hier om gebieden die van de zee zijn afgesloten door duinen, waar het water na buien blijft staan. Ook in Barranquilla worden de heftigste waterproblemen niet veroorzaakt door de rivier, maar door regenval. De flash floods komen hier echter zo weinig voor dat ze veel minder ingrijpen op het dagelijks leven van de bewoners. Dit in tegenstelling tot Ho Chi Minh City, waar het dagelijks leven totaal wordt bepaald door het leven in een open estuarium. In zowel Beira als Ho Chi Minh City moeten nog veel mensen op het waternet worden aangesloten. Maar waar in Ho Chi Minh City vervuiling van oppervlaktewater dreigt door industriële lozingen en overstroming van stortplaatsen, komt dit in Beira door afval en gebrekkige riolering. In Barranquilla speelt vervuiling van oppervlaktewater ook een grote rol, maar daar wordt het vooral veroorzaakt door achteloosheid van burgers en zwerfvuil.

Vooral in Ho Chi Minh City en in Beira heeft de bevolkingsgroei geleid tot bebouwing in de overstromingsgevoelige gebieden, vooral na het jaar 2000. Rond die tijd werd de druk op de stedelijke ruimte zo groot dat deze steden zich steeds meer uitbreidden in de laaggelegen delen. De huidige, grotendeels op westerse principes geschoeide formele stedenbouw verdringt de traditionele, cultuureigen stadsontwikkeling daarbij steeds meer. Doordat ongeplande, informele stadsvorming in Beira een veel grotere rol speelt dan in Ho Chi Minh City, zijn de watergerelateerde risico's daar vooral geconcentreerd in gebieden waar het arme deel van de bevolking leeft. Toch is niet Beira maar Barranquilla de meest gesegregeerde stad. Dit is institutioneel (en niet vanuit de ondergrond) verklaarbaar doordat de locatiekeuze voor bebouwing wordt bepaald door een ruimtelijk uitgelegd belastingsysteem voor de vergoeding van voorzieningen. Verdere ontwikkeling van deze wijken is hier dan ook minder afhankelijk van historische patronen en natuurlijke ondergrond dan in Beira en Ho Chi Minh City. Voor Ho Chi Minh City geldt dat de segregatie relatief beperkt is, al lijkt deze toe te nemen door zonering en grootschalige projectontwikkeling. Figuur 3.2 toont de stadsuitbreidingen van Ho Chi Minh City, Beira en Barranquilla en laat zien hoe informele uitbreidingen zijn gelegen ten opzichte van overstromingsgevoelige gebieden.



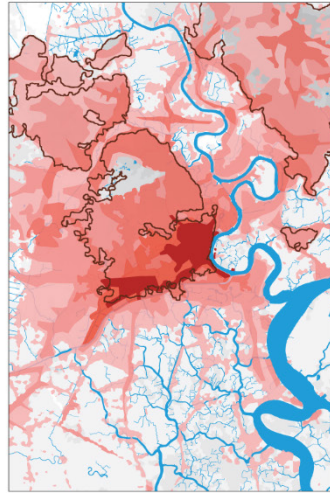
### Figuur 3.2

## Stedelijke ontwikkeling, geplande en ongeplande stadsvorming en watterisico's

Stedelijke ontwikkeling

Geplande en ongeplande stadsvorming en watterisico's

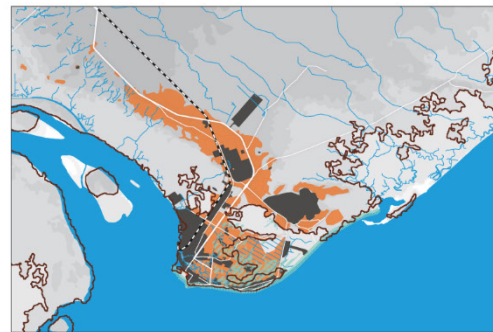
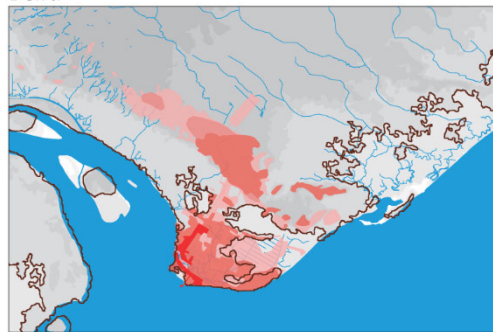
HCMC



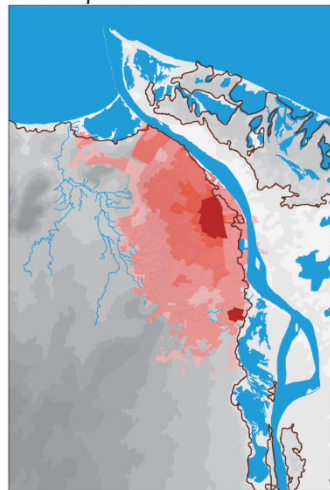
- Stedelijk gebied < 1930
- Stedelijk gebied 1930 - 1960
- Stedelijk gebied 1960 - 1975
- Stedelijk gebied 1975 - 2000
- Stedelijk gebied 2000 - 2015
- Gepland stedelijk gebied
- Ongepland stedelijk gebied
- Gebied met overstromingsrisico
- 5 meter boven zeeniveau
- Hoogtekaart



Beira



Barranquilla



# 4 Zicht op stadsvorming – drie deltasteden als testcases voor een nieuwe benadering

Van veel kust- en deltasteden is bekend dat ze kampen met te veel, te weinig en/of te vies water en dat deze problemen toenemen (Ligtvoet et al. 2014). Deze problemen worden vaak toegeschreven aan klimaatverandering (zeespiegelstijging, groeiende pieken in neerslag) en aan aantasting van de 'veerkracht' (het natuurlijke aanpassingsvermogen oftewel de *resilience*) van het deltasysteem. In de literatuur ligt de nadruk dan ook veelal op de geografische schaal van het stroomgebied van de delta (Mosel et al. 2016). De delta verstedelijkt ten koste van de landbouw en verandert door de winning van grondstoffen en de aanleg van stuwdammen die de stad moeten voorzien van elektriciteit. Hierdoor ontstaan wezenlijke veranderingen in de hydrologie en de ecologie van de delta. Op de schaal van de stad wordt de druk vanuit het natuurlijk systeem versterkt door onder andere de verminderde ruimte voor water en de verstedelijking van risicovolle gebieden (Meyer & Nijhuis 2013). Voor de achterliggende ruimtelijke processen en mechanismen bestaat tot nu toe echter weinig aandacht. Hierdoor ontbreekt het aan inzichten over hoe de diverse waterproblemen vanuit de stedelijke dynamiek kunnen worden aangepakt.

Het PBL heeft de stadsvorming in Ho Chi Minh City, Beira en Barranquilla onderzocht door ruimtelijke processen fijnmazig te beschrijven en te analyseren. De achterliggende actoren die deze processen vormgeven en beïnvloeden, zijn bij deze analyses betrokken. De in Nederland bekende lagenbenadering is in de drie steden toegespitst op de stedelijke situatie, waarin informele en zachte structuren een belangrijke rol spelen. De relaties met de ondergrond, de harde en zachte infrastructuur, de diverse bebouwing en de lokale economie zijn hierbij zoveel mogelijk benoemd (zie tekstkader 4.1). Om hier vervolgens een bredere betekenis aan te kunnen geven heeft het PBL de ruimtelijke ontwikkeling van de stad gedurende de afgelopen halve eeuw in kaart gebracht, inclusief de waterrisico's die hierbij een rol spelen. Daarnaast heeft het een globale institutionele analyse uitgevoerd om de lokale formele én informele governancecapaciteiten in kaart te kunnen brengen.

## **4.1 Verstedelijking in kwetsbare gebieden: de analyse van formele en informele processen van stadsvorming**

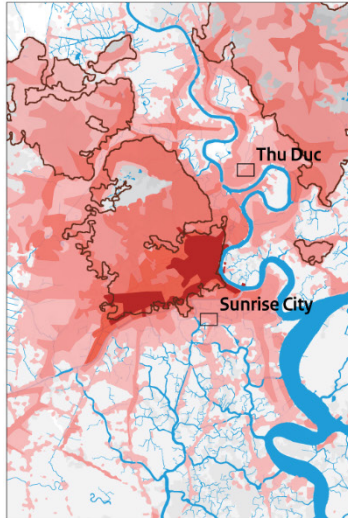
Om zicht te krijgen op de diverse processen van stadsvorming in ontwikkelingslanden, heeft het PBL fijnmazig gekeken naar veranderingen in de fysieke (stads)omgeving en de mechanismen die daarachter schuil gaan. Daartoe is in Ho Chi Minh City, Beira en Barranquilla ingezoomd op twee wijken: telkens één formele, geplande wijk en één ongeplande, (groten)deels informele wijk. In alle gevallen zijn de wijken in de periode 2000-2015 ontstaan, in kwetsbare gebieden. In elke wijk speelt de aanwezigheid van water en/of risico's door te veel, te weinig of te vies water. Het gaat om de wijken Thu Duc (ongepland) en Sunrise City (gepland) in Ho Chi Minh City, de wijken Chaimite (ongepland) en Golden Peacock (gepland) in Beira en de wijken La Pradera (ongepland) en Villas del Puerto (gepland) in Barranquilla. Figuur 4.1 geeft een beeld van de ligging van deze wijken in Ho Chi Minh City, Beira respectievelijk Barranquilla en een indicatie van hun sociaaleconomische ontwikkeling.



**Figuur 4.1**

**Ligging van onderzochte wijken en indicatie van sociaal-economische ontwikkeling**

**HCMC**



**Sunrise City**

HCM City  
Inkomen  
Levensverwachting  
Opleiding

**Hoger inkomen**



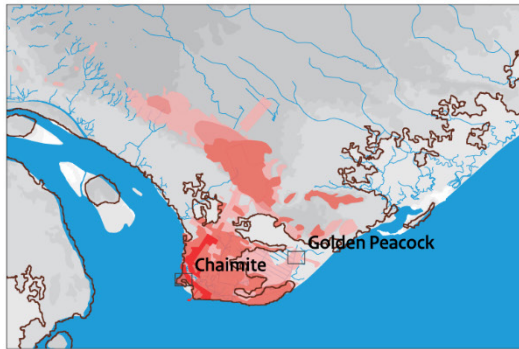
**Thu Duc**

HCM City  
Inkomen  
Levensverwachting  
Opleiding

**Lager inkomen**



**Beira**



**Golden Peacock**

Beira  
Inkomen  
Levensverwachting  
Opleiding

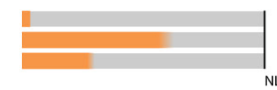
**Hoger inkomen**



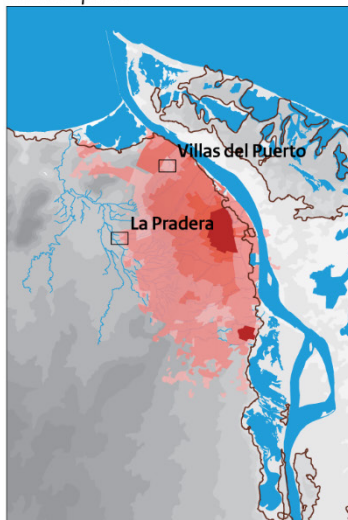
**Chaimite**

Beira  
Inkomen  
Levensverwachting  
Opleiding

**Lager inkomen**



**Barranquilla**



**Villas del Puerto**

Barranquilla  
Inkomen  
Levensverwachting  
Opleiding

**Hoger inkomen**



**La Pradera**

Barranquilla  
Inkomen  
Levensverwachting  
Opleiding

**Lager inkomen**



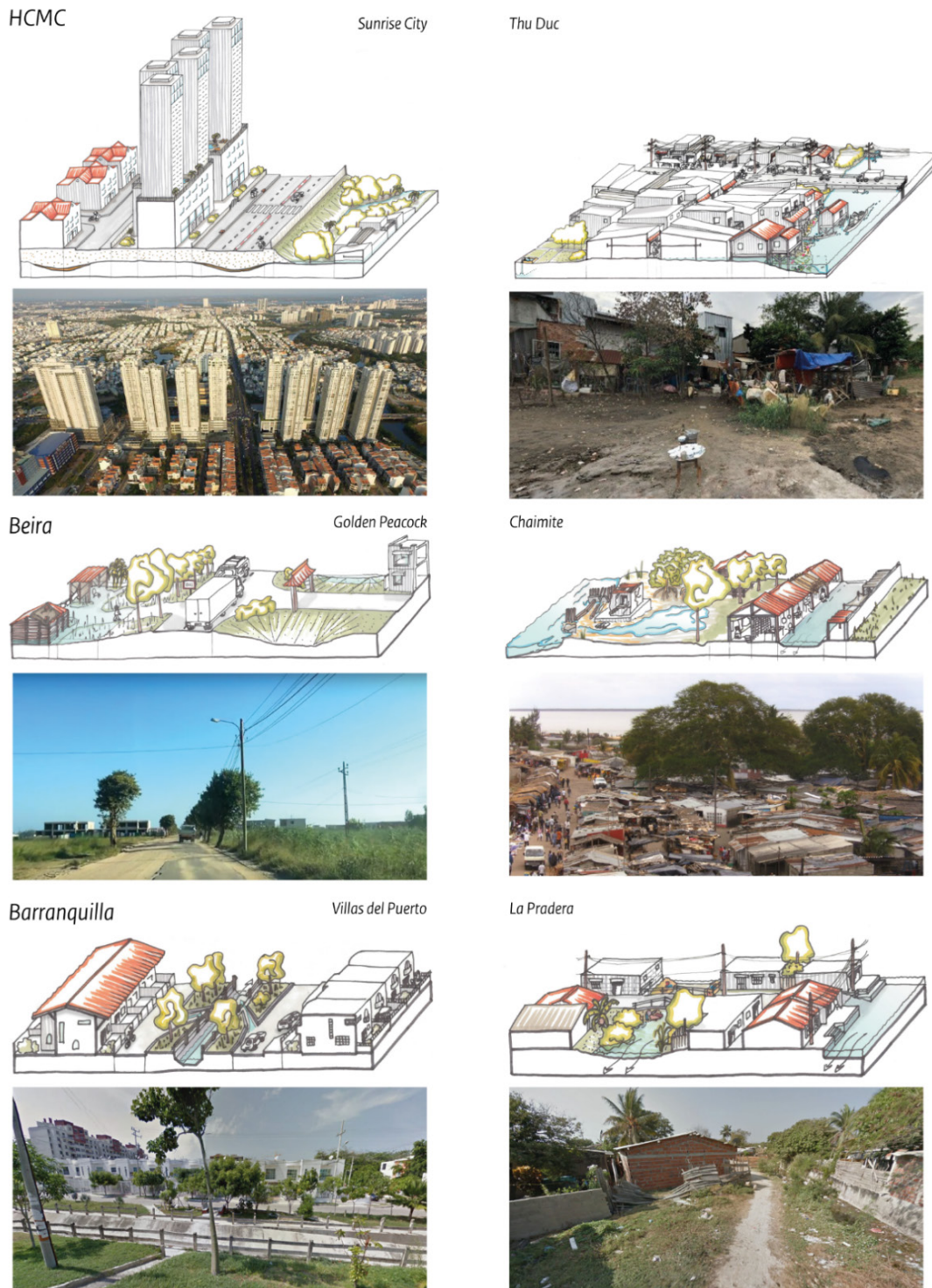
- Stedelijk gebied < 1930
- Stedelijk gebied 1930 - 1960
- Stedelijk gebied 1960 - 1975
- Stedelijk gebied 1975 - 2000
- Stedelijk gebied 2000 - 2015

- Onderzoeksgebieden
- 5 meter boven zeeniveau
- Hoogtekaart

*Ligging en indicatie van sociaaleconomische ontwikkeling van Thu Duc (ongepland) en Sunrise City (gepland) in Ho Chi Minh City, Chaimite (ongepland) en Golden Peacock (gepland) in Beira en La Pradera (ongepland) en Villas del Puerto (gepland) in Barranquilla*

Voor deze wijken is de ruimtelijke ontwikkeling door de tijd in kaart gebracht, en is vervolgens een morfologische analyse uitgevoerd. Voor de ruimtelijke analyse is gebruik gemaakt van satellietbeelden (Google Maps) en van beelden vanaf grondniveau (onder andere Google Streetview). Uit de morfologische analyse blijkt hoe het gebruik van de ruimte in elkaar steekt. Figuur 4.2 geeft een foto-impressie van de wijken en een impressie van de morfologische constructie. In een 'typische' doorsnede van het onderzoeksgebied is de ondergrond te zien, in combinatie met de bebouwingslaag in een daarop aansluitende isometrische projectie.

**Figuur 4.2**  
**Morfologie en impressies van onderzochte wijken**



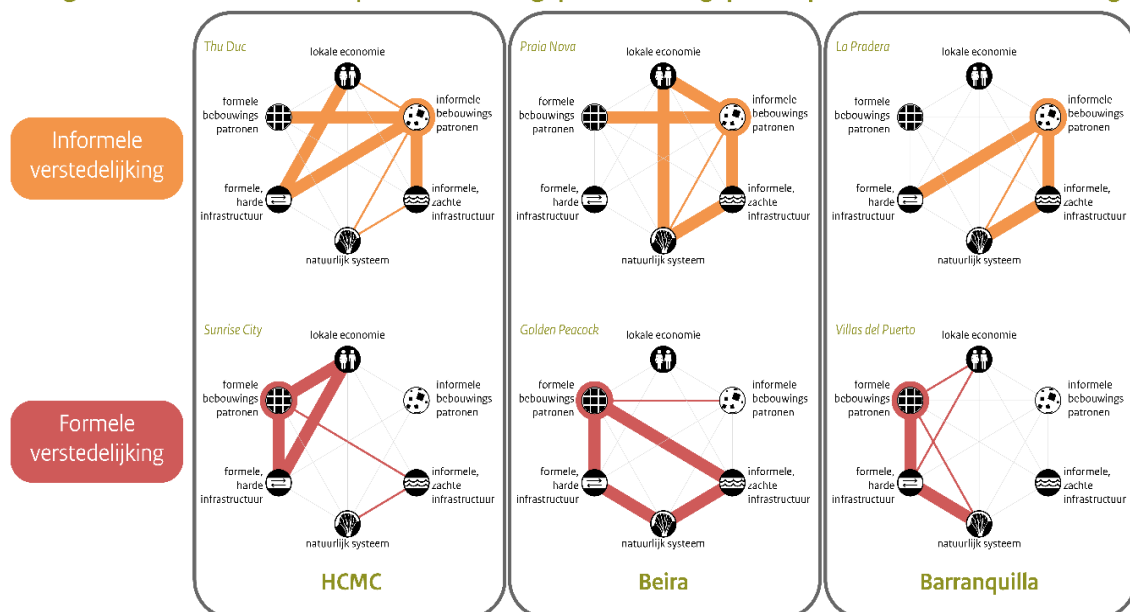
Morfologische beschrijving van de onderzochte wijken met fotografische impressies

Het hexagonmodel helpt om het fysieke proces van lokale stadsvorming te beschrijven. Daarbij wordt expliciet aandacht besteed aan de (wederzijdse) relatie(s) die bodem, infrastructuur en bebouwing én formele en informele stedenbouw met elkaar en met de lokale economie kunnen hebben. Deze relaties zijn cruciaal om te kunnen aansluiten op lokale belangen en drijfveren en om deze te kunnen incorporeren in (samenwerkings)projecten. Het blijkt dat daarbij niet alleen grote verschillen bestaan tussen geplande en ongeplande stadsvorming, maar ook tussen op het eerste oog vergelijkbare wijken in verschillende steden. Door de elementen uit het hexagonmodel met elkaar te verbinden op basis van de inzichten uit de morfologische analyse ontstaat een eerste indruk van de binnen de formele en informele stadsvorming dominante relaties. Door de hexagons 'in te kleuren' voor meerdere gebieden en deze met elkaar te confronteren, ontstaat een beeld van de samenhang en (mogelijke) afwentelingsmechanismen die een rol spelen bij het herstellen van de veerkracht van de delta. Figuur 4.3 toont de resultaten van een eerste inkleuring van het hexagonmodel voor de geselecteerde wijken in Ho Chi Minh City, Beira en Barranquilla.

In alle gevallen blijkt dat formele stadsvorming aanhaakt op harde, formele infrastructuren. In het geval van Ho Chi Minh City en Barranquilla zijn deze losgekoppeld van de natuurlijke ondergrond. Informele stedelijke dynamieken sluiten altijd aan op de zachte infrastructuren, zoals rivierbeddingen en landwegen. Soms is er ook een directe relatie tussen informele verstedelijking en lokale ecologie en economie. Dit is bijvoorbeeld het geval in Chaimite, waar de commerciële activiteiten van lokale vissers in de wijk verweven zijn.

### Figuur 4.3

#### Hexagon-model: Schematische presentatie van geplande en ongeplande processen van stadsvorming



Hexagonmodel: Schematische presentatie van geplande en ongeplande processen van stadsvorming in Ho Chi Minh City, Beira en Barranquilla. De dikte van de lijnen tussen de hoekpunten zijn een kwalitatieve interpretatie van de sterkte van de relaties tussen het natuurlijke (delta)systeem, de geplande (formele) infrastructuur en de geplande (formele) bebouwing enerzijds en de ongeplande groen-blauwe infrastructuur en de ongeplande (informele) bebouwing anderzijds en de lokale economie.

# 5 De diverse gezichten van stadsvorming

Uit de morfologische analyses van Ho Chi Minh City, Beira en Barranquilla blijkt hoe weinig coherent de stadsvorming in deze steden is. Geplande en ongeplande uitbreidingen bestaan op talloze locaties letterlijk direct naast elkaar, maar kennen elk een eigen, zeer verschillende logica. Ze doorlopen verschillende processen van ontwikkeling, met elk hun eigen, kenmerkende institutionele mechanismen.

Formele verstedelijking – behalve in Beira – wordt veelal projectmatig aangestuurd en betreft een (vaak partiële en ongecoördineerde) overgang van een natuurlijk naar een kunstmatig watersysteem. De formele stedenbouw vindt plaats op opgespoten of opgehoogde en geëgaliseerde stukken land in een verkaveling die los staat van de natuurlijke of agrarische ondergrond. De formele verstedelijking is georiënteerd op snelwegen of hoofdwegen en is onderdeel van de lokale beleidsstrategie. Formele verstedelijking vindt plaats via technische ingrepen volgens generieke modelmatige plannings- en bouwsystemen met een harde impact op waterverloop en ondergrond, met vaak ingrijpende systemische gevolgen. Hierdoor raakt het natuurlijk systeem (verder) verstoord en worden waterproblemen afgewenteld op de andere, lager gelegen stadsdelen.

Informele verstedelijking daarentegen is juist een incrementeel proces dat leidt tot geleidelijke verdichting van bestaande structuren. Deze verstedelijking vindt vaak plaats in de groene ruimte, in uiterwaarden en nabij watergangen. Om economisch te kunnen overleven zoeken deze 'zelfbouwers' de nabijheid van formele structuren. Informele verstedelijking ontstaat vanuit de bewoningstactieken van lokale gemeenschappen. Deze zijn in sommige gevallen sterk verweven met het lokale natuurlijke systeem en de lokale economie. In andere gevallen is deze verweving minder sterk, en beslaat het *daily urban system*, ofwel het gebied binnen de dagelijkse invloedssfeer, van de bewoners de gehele stad. Informele verstedelijking bestaat vaak uit tijdelijke bebouwing en structuren die een minder permanente impact hebben. Denk aan de rieten huizen in Beira en de paalwoningen in Ho Chi Minh City. Waterproblemen worden binnen dit verstedelijkingsproces vaak lokaal opgelost, bijvoorbeeld door te bouwen op palen of door zich te verplaatsen met boten. Bij deze lokale interventies voegt de lokale bouw- en leefwijze zich naar de natuurlijke omstandigheden. De gebouwen worden in de loop der tijd verbeterd, riet verandert in steen en er komen meerdere etages. Uiteindelijk vindt in de meeste gevallen een proces van formalisering plaats als de overheid wegen aanlegt en de woningen aansluit op het waterleidingnetwerk.

Doordat formele en informele verstedelijking zich volgens een eigen logica ontwikkelen, ontstaan in de stedelijke ruimte tal van conflicten. Daarbij gaat het grofweg om een strijd tussen de ruimte voor groen en wateropvang en de ruimte voor informele nederzettingen. De formele ontwikkeling van nieuwe groen-blauwe infrastructuur in de stad heeft vaak tot gevolg dat de informele gemeenschappen zich gedwongen verplaatsen naar de periferie, met alle sociaaleconomische gevolgen van dien. Informele verstedelijking kan ook wijkoverstijgende stadsplannen dwarsbomen, bijvoorbeeld als gereserveerde groenzones worden bebouwd en verhard. Dit is gebeurd in Barranquilla. De informele bebouwing zorgt er hier voor dat het risico op aardverschuivingen toeneemt, omdat men bouwt op instabiele hellingen en verstening ertoe leidt dat de frequentie en intensiteit van *flash floods* en de daarmee gepaard gaande erosie toenemen. Doordat het in informele wijken ontbreekt aan goede voorzieningen voor afvalverwerking, sanitatie en schoon drinkwater, raakt het water er vervuild. Problemen worden binnen dit verstedelijkingsproces overwegend lokaal afgewenteld, maar



kunnen ook op een hoger schaalniveau bijdragen aan de achteruitgang van het watersysteem. Bijvoorbeeld wanneer afval zich ophoopt in de plaatselijke rivier, wanneer vervuiling zich via het water en de bodem verspreidt of wanneer de (grond)watervoorraad uitgeput raakt door het individueel oppompen van water.

# 6 De rol van de stedelijke governance

Formele strategieën en informele, incrementele praktijken zitten elkaar voortdurend in de weg. De lokale planvorming heeft hier geen antwoord op. Dit is onder andere het gevolg van de nog jonge, kwetsbare of zwakke publieke instituties voor planvorming, zoals een kadaster, een lokale dienst voor ruimtelijke ordening, een handhavingsdienst of commissies die moeten toezien op te volgen procedures. Het institutionele onderzoek in Ho Chi Minh City, Beira en Barranquilla bevestigt het beeld van beperkte financiële, juridische en organisatorische governancecapaciteiten. In alle gevallen zijn lokale overheden financieel afhankelijk van nationale overheden, bedrijven en buitenlandse investeerders. Deze afhankelijkheid hangt ook sterk samen met de aard van het probleem. In steden met informele stadsvorming is er een scheiding tussen de informele governance die domineert in ongeplande, informele stadsdelen, en de formele governance van geplande stadsdelen. Informele governance maakt gebruik van lokaal kapitaal en informele instituties en probeert via lokale sleutelfiguren toegang te krijgen tot de formele besluitvorming. Formele governance is vaak gekoppeld aan investeringen van private investeerders en/of geldstromen van nationale overheden. Voor private investeerders is het van belang dat ontwikkelingen op relatief korte termijn financieel renderen via vastgoedontwikkeling of via privaat-publieke samenwerking in infrastructuurprojecten. Daarbij geldt dat het ene formele project het andere niet is.

Er is een belangrijk onderscheid tussen de ontwikkeling van woon- en werklocaties en de aanleg of vernieuwing van (grote) infrastructuur, zo blijkt uit het onderzoek. In de besluitvorming over de aanleg en de vernieuwing van infrastructuur zijn regels en afspraken over inspraak (participatie) en milieuregels over het algemeen herkenbaar. Deze herkenbaarheid lijkt te maken te hebben met de (mede)financiering van infrastructuurprojecten door internationale organisaties zoals de Wereldbank. Dit laat zien hoe belangrijk het is dat mondiale instituten zoals de Wereldbank instrumenten en procedures inzetten die groene en inclusieve ontwikkelingen bevorderen. Een kanttekening hierbij is dat de aanwezigheid van regels als een ex-antetoets niet garandeert dat een groene en inclusieve lokale ontwikkeling binnen deze projecten ook werkelijk wordt gewaarborgd (Otsuki et al. 2016). Daarnaast zijn handhaving en bijbehorende sancties van belang. In de besluitvorming over gebiedsontwikkelingen zijn participatie en milieuregulering minder vaak vereist, waardoor ook inspraak en de beschouwing van milieueffecten minder aan bod komen.

Uit de drie casestudies komen de enorme governance-uitdagingen naar voren waar steden voor staan. Ze hebben niet alleen te maken met diverse lokale strategieën en formele en informele praktijken, maar ook met de belangen en ambities van regionale en globale spelers. Om die uitdagingen het hoofd te kunnen bieden, hebben steden steun nodig van nationale overheden, de private sector en de internationale gemeenschap. De juridische, financiële en organisatorische slagkracht van steden schiet anders te kort. Deze observatie is in verschillende bewoordingen ook terug te vinden in de New Urban Agenda (UN-Habitat 2016a: 16-20).

Een benadering van governance die tegemoet komt aan zowel de noodzaak van kennis over de lokale situatie als de beperkte lokale slagkracht en uiteenlopende lokale cultuur, richt zich niet zozeer op het bereiken van een 'eindresultaat' in de vorm van de aanleg van een haven, dijk, infrastructuur, enzovoort. Zo'n benadering gaat eerder uit van concrete plannings- en ontwikkelingsprojecten als een proces en benut deze projecten als middel om de governancecapaciteiten lokaal te vergroten (capaciteitsopbouw). Lokale partijen dragen in zo'n proces

zorg voor de lokale praktijkkennis en de aansluiting op lokale percepties, belangen en initiatieven. Nederlandse partijen kunnen daarbij de integrale kennis over het watersysteem inbrengen, evenals de meer technische kennis, ook over ruimtelijke planning en stedenbouw. Zij en andere kennispartijen kunnen daarbij ook verbanden leggen met andere opgaven, die wellicht nog minder op het netvlies staan van de lokale partijen, op het gebied van de afhankelijkheid van schaarse grondstoffen en de energie- en voedselvoorziening. Deze aanpak, die eerder is bepleit door de WRR (2010), is inmiddels onderdeel van de Nederlandse aanpak, die inzet op capaciteitsopbouw door leren binnen netwerken. Door kennis van Nederlandse bedrijven, kennisinstellingen en maatschappelijke (hulp)organisaties die lokaal actief zijn, bij elkaar te brengen in netwerken en in te zetten in een lokaal proces, kunnen lokale partijen leren over juridische, financiële en organisatorische instrumenten. Zij kunnen daarmee concreet en in hun lokale context (beter) aangeven wat zij nodig hebben om deze capaciteit te ontwikkelen. Tegelijkertijd biedt een dergelijke aanpak meer kansen voor inclusieve ontwikkelingen.

Het bouwen aan samenwerking door aan te sluiten op lokale partijen en door lokale partijen beter bij een vraagstuk te betrekken, is geen panacee voor alle vraagstukken. Uit recent onderzoek van het PBL is bekend dat de bestuurscultuur tussen landen essentieel verschilt, en daarmee de mogelijkheden voor een effectieve governance (Berkhout et al. 2017; Vink 2017). De analyses van de verstedelijkingsprocessen en hun achterliggende institutionele mechanismen onderstrepen feitelijk dit punt. Voor de ondersteuning van, of de concrete samenwerking met, steden valt vooraf geen generieke of 'traditionele' multi-level governance-structuur of -opzet te definiëren. Een participatieve benadering zal in het ene land meer kans van slagen hebben dan in het andere. Ook uit een eerder onderzoek van het PBL naar de effectiviteit van samenwerking tussen publieke en private partijen volgt een kritische kanttekening, namelijk ten aanzien van de lange terugverdiertijden en de risico's van investeringen in infrastructuur. De onderzoekers bepleiten daarom een zorgvuldig ontwerp van partnerschappen waarin duidelijk aandacht bestaat voor de toewijzing van risico's en verantwoordelijkheden en waarin de belangen van de verschillende partners expliciet zijn erkend, onderhandeld en afgestemd (Bouma & Berkhout 2015).

# 7 De New Urban Agenda: aanmoediging om bestaand beleid en bestaande praktijken voort te zetten en te versterken (Dutch Approach)

In de kern gaat het in de New Urban Agenda om de rol die de wereldwijde verstedelijking speelt bij het bereiken van inclusieve en groene groei in alle landen van de Verenigde Naties. In relatie tot de Nederlandse beleidsprioriteit van Sustainable Urban Delta's is het van belang dat klimaatverandering, overstromingen en droogte expliciet worden genoemd als bedreigingen voor stedelijke regio's, evenals het feit dat kustgebieden en delta's hier extra gevoelig en kwetsbaar voor zijn (UN-Habitat 2016a: 9). Stedelijke delta's en kustgebieden worden in de New Urban Agenda verder genoemd in relatie tot de rol die ze spelen als leveranciers van cruciale hulpbronnen, bijvoorbeeld voor transport, voedsel, economische vooruitgang en ecosysteemdiensten. Voor een mondiale duurzame ontwikkeling is de aandacht voor deze gebieden daarom van bijzonder belang (UN-Habitat 2016a: 11).

De Agenda is een steun in de rug voor de inhoudelijke doelstellingen van het beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De meerwaarde van de New Urban Agenda zit echter niet alleen in haar doelstellingen. Wellicht nog belangrijker is dat de Agenda een andere aanpak bepleit. Ze wijst nadrukkelijk op de noodzaak van een andere kijk op de manier waarop menselijke nederzettingen worden gepland, ontworpen, gefinancierd, ontwikkeld, bestuurd en gemanaged (UN-Habitat 2016a: 1). Om dit te bewerkstelligen is een betere samenwerking nodig tussen de diverse betrokken partijen op de diverse lagen van bestuur en de erkenning van de belangen van de diverse groepen die de stad bevolken (UN-Habitat 2016a: 10). Alhoewel deze aanpak niet is uitgewerkt en in de Agenda de leidende rol nog altijd bij natiestaten wordt gelegd, ligt hier voor Nederland een kans. Nederland kent immers een traditie van bredere participatieve samenwerking in netwerken, werkt al langer lokaal aan capaciteitsopbouw en heeft, als het om de aanpak van waterproblemen gaat, een bovengemiddeld goede reputatie en toegang tot lokale partijen (Steputtat & Van Voorst 2016). Deze aanpak, die in het verleden ook wel werd aangeduid als de 'Dutch Approach', krijgt door de New Urban Agenda verdere steun en kan verder worden verbeterd en toegepast op de stadsvorming en stedelijke governance in landen waarmee Nederland wil samenwerken.

De Dutch Approach komt in essentie neer op het creëren van allianties om in samenwerking met relevante stakeholders en gebruikers veranderingen tot stand te brengen binnen een complexe omgeving. Ontwerpend onderzoek speelt hierbij een centrale rol. Door middel van ontwerpend onderzoek worden diverse opvattingen en belangen verenigd in een concrete, voorstelbare fysieke ingreep die de verschillende belanghebbenden als oplossing omarmen. Niet zelden leidt de Dutch Approach tot oplossingen die de participanten vanuit hun eigen



blikveld niet eerder hadden gezien. Het meest bekend is de Dutch Approach van de Mississippi-delta na de grote overstromingen van New Orleans in 2005 en die van New York, na de orkaan Sandy, eind 2012. In beide gevallen zetten Nederlanders participatief ontwerpend onderzoek in om tot een oplossing voor de kwetsbare situatie te komen. In New York ging het om de prijsvraag Rebuild by Design, geïnitieerd door de Presidential Hurricane Sandy Rebuilding Task Force, onder leiding van de Nederlander Henk Ovink. Wat opvalt, is dat de winnende plannen allemaal zijn opgezet rond een vergelijkbaar idee over integraliteit en multifunctionaliteit en allemaal gebruik maken van de kracht van natuurlijke processen. Daarom kregen zij de titel 'building by nature' toegekend.

In de Dutch Approach speelt de methode van ontwerpend onderzoek – of research-by-design – een belangrijke rol. Ontwerpend onderzoek is in essentie de integratie van ruimtelijke analyse, ontwerp en governance. Aan de kracht van ontwerpend onderzoek wordt recentelijk ook in de wetenschappelijke literatuur de nodige aandacht besteed. Hierin ligt de nadruk op de ethische kant (van met name de inzet van technologie of technocratische oplossingen), op het belang van het begrijpen van de rol die formele en informele instituties spelen en op het belang van het betrekken van stakeholders (Taebi et al. 2014). In de kern gaat het om het erkennen van verschillende waarden die in het geding zijn bij ruimtelijke interventies, in de wetenschap ook wel aangeduid met *Value Sensitive Design* (Friedman 1996; Van de Poel 2013). Door de diverse waarden te (h)erkennen en deze te expliciteren ontstaat ruimte voor onderling begrip en een samenwerkingsproces waarin reflectie en leren en capaciteitsopbouw een plek kunnen krijgen. Met ontwerpend onderzoek gebeurt dit door op iteratieve wijze vanuit een gedeelde probleemanalyse toe te werken naar concrete (ontwerp)oplossingen. De probleemanalyse heeft een ruimtelijke onderlegger en kan worden ondersteund met geografische informatie en geografische informatiesystemen (GIS). Vervolgens doet de ontwerper voorstellen voor een concrete, plaatsgebonden oplossing (tekenen), die vervolgens worden besproken en worden getest op toekomstbestendigheid en effecten. Dit gebeurt bij voorkeur aan de hand van diverse scenario's en met behulp van zowel modellen als *expert judgement*. Daarna wordt het ontwerp aangepast en doorloopt het opnieuw de hiervoor geschetste stappen. In dit iteratieve proces is het van belang dat lokale experts en belanghebbenden vanuit een gelijkwaardige positie bijdragen met praktijkkennis en -ervaringen. Daarmee komen de diverse waarden concreet aan bod en worden ze in het ontwerp geïntegreerd. De effectiviteit van de inbreng van Nederlandse expertise zal daarbij niet zozeer samenhangen met de inhoud en kwaliteit van hun kennis over water(management) en het watersysteem – deze is breed en hoogwaardig –, maar wel met de manier waarop deze kennis wordt ingebracht en wordt gericht op het bereiken van duurzame verbeteringen die rekening houden met de lokale context en binnen het bereik liggen van lokale actoren.

Voor participatief, ontwerpend onderzoek hebben Nederlandse kennisinstellingen al eerder praktische methoden en instrumenten ontwikkeld, zoals het instrument *Delta Envisioning Support System* (DENVIS) (Meyer et al. 2015). Met inzichten uit het onderzoek van het PBL kan dit soort instrumenten verder worden ontwikkeld en worden toegespitst op de beoogde inclusieve en groene stadsvorming in delta's in ontwikkelingslanden. In essentie gaat het erom dat er binnen het instrument expliciet plek is voor de analyse van informele processen van stadsvorming. Ook is er oog voor de relaties die er op de diverse schaalniveaus zijn tussen de ecologie van de delta, de 'zachte' groen-blauwe en de 'harde' aangelegde infrastructuur, het formele en informele gebruik van de stedelijke ruimte en de lokale economie. Het valt daarom te overwegen om het hexagonmodel als sjabloon te gebruiken voor de monitoring en verdere doorontwikkeling van bestaande research-by-design-instrumenten zoals DENVIS.

Met het bevorderen van een projectgerichte aanpak gericht op een betere aansluiting met lokale processen en actoren, kan Nederland invulling geven aan de New Urban Agenda. Dit kan met een aantal elkaar aanvullende beleidsacties. In de eerste plaats om de verbetering van bestaande instrumenten actief te ondersteunen. Dit kan gebeuren in een samenwerking

tussen kennisinstellingen op het gebied van watermanagement, planologie, stedelijke ontwikkeling en inrichting en met universiteiten en hulporganisaties die kennis hebben van informele stadsvorming in ontwikkelingslanden. In de tweede plaats om te bevorderen dat de verbeterde instrumenten worden toegepast en dat daarvan methodisch en procesmatig wordt geleerd. Het beleid kan daarin sturen door de ondersteuning van projecten in woord en daad (geld) hiervan afhankelijk te maken. Een vergelijkbare toepassing van de instrumenten in meerdere, verschillende, praktijksituaties waarbij informele stadsvorming een rol speelt, is hierbij belangrijk. Het verdient aanbeveling om hiervoor een lopend en overzichtelijk programma te kiezen waarin participatie en capaciteitsopbouw belangrijke elementen vormen (als pilot).

Een voorbeeld van een dergelijk programma is 'Governance of inclusive green growth in cities' (DEALS) van de VNG (2017). Dit door het ministerie van Buitenlandse Zaken ondersteunde vijfjarige programma zet in op de ontwikkeling van lokale capaciteit om bij te kunnen dragen aan een inclusieve, veiligere, adaptieve en duurzame leefomgeving. Hierin zoekt de VNG de samenwerking met zeven steden in zeven verschillende ontwikkelingslanden. De Nederlandse City Deals worden hierbij als voorbeeld gehanteerd van een vorm van governance waarin steden (met hun stakeholders) vanuit een gelijkwaardige positie samenwerken met nationale overheden (Ministerie van BZK, Ministerie van EZ & Ministerie van IenM 2015). Een ander voorbeeld zijn de *urban resilience*-programma's van Cordaid. Met deze programma's wil Cordaid de veerkracht tegen klimaatverandering en rampen versterken via een risicogerichte participatieve benadering. De belangrijkste elementen zijn het faciliteren dat risicoanalyses worden uitgevoerd samen met sloppenwijkbewoners, partijen uit de private sector en overheden. Met deze partijen worden actieplannen gemaakt en geïntegreerde oplossingen ontwikkeld. Cordaid maakt zich er sterk voor dat de plannen worden opgenomen in lokaal én nationaal beleid en dat de nationale overheid deze (mede)financiert. Capaciteitsopbouw van zowel de gemeenschappen als lokale overheden maken expliciet onderdeel uit van de werkwijze. De programma's van Cordaid lopen in Ethiopië, de Filipijnen, Indonesië, Kenia en Myanmar.

Vervolgens verdient het aanbeveling dat een onafhankelijke partij de toepassing van de instrumenten voor ontwerp onderzoek binnen een dergelijk programma kan monitoren en – over de diverse projecten heen – kan evalueren. Evaluatie van de toepassing van de instrumenten biedt inzicht in de inhoudelijke, procesmatige en organisatorische aspecten van gepleegde interventies. Daarmee ontstaat inzicht in de effectiviteit van de instrumenten in de diverse ruimtelijke en vooral bestuurlijke en culturele contexten. Het vinden van 'vergelijkbare' situaties is van belang om stakeholders uit diverse steden en landen van elkaar te kunnen laten leren (effectieve peers). Tot slot is het wenselijk dat niet alleen het proces en de (mogelijkheden tot effectieve) kennisuitwisseling op tafel komen, maar ook de ontwikkelingen die deze interventies in gang zetten. Het ligt voor de hand om daarvoor aansluiting te zoeken bij de monitoring van de *Sustainable Development Goals* (SDGs) en van specifieke(re) doelen van het beleid.

# Literatuur

- Angel S. (2012), *A Planet of Cities*, Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bouma, J. & E. Berkhout (2015), *Public private partnerships in development cooperation - Potential and pitfalls for inclusive green growth*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Berkhout E, Bouma J, Terzidis N and Voors M. (forthcoming), *Supporting Local Institutions for Inclusive Green Growth: Developing an Evidence Gap Map*, forthcoming in special issue of *NJAS - Wageningen Journal of Life Sciences*.
- Bijlsma L., T. Dassen, J. Janssen, L. Pols, F. van Rijn, M. van Schie & M. Vermoolen (2017), *Zicht op stadsvorming: fysieke en institutionele afhankelijkheden in deltasteden – Een kritische reflectie op basis van drie casestudies*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bulkeley H. (2010), 'Cities and the Governing of Climate Change', *Annual Review Environmental Resources*, 35: 229-53.
- Friedman B. (1996), 'Value-Sensitive Design', *Interactions*, 3(6): 16-23.
- Kennedy L., G. Robbins, D. Scott, C. Sutherland, E. Denis, J. Andrade, L. Miranda, A. Varrel, V. D. Dupont & B. Bon (2011), *The politics of large-scale economic and infrastructure projects in fast-growing cities of the South*, Bonn: European Association of Development Research and Training (Chance2Sustain research project report).
- Leichenko R. (2011), 'Climate change and urban resilience', *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 3(3): 164-168.
- Ligtvoet W. et al. (2014), *Towards a world of cities in 2050 – an outlook on water-related challenges*, Background report to the UN-Habitat Global Report, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Meyer, H. & S. Nijhuis (2013), 'Urbanism. Planning and design in urbanized Delta's', *Journal of Urbanism International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, July 2013: 160-191.
- Meyer H. & R. Peeters (2016), *A plea for putting the issue of Urbanizing Deltas on the New Urban Agenda*, Delft: Delta Alliance / TU Delft.
- Meyer H., A. Bregt, E. Dammers & J. Edelenbos (2015). *New perspectives on urbanizing deltas – a complex adaptive systems approach to planning and design*, Amsterdam: MUST publishers.
- Ministerie van BZK, Ministerie van EZ & Ministerie van IenM (2015), *Kamerbrief, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 757, nr. 73*.
- Mosel I., P. Lucci, J. Doczi, C. Cummings, A. Bahadur, D. Walker, L. Scott & H. Nixon (2016), *Horizon scanning on urbanisation: consequences and opportunities for the Netherlands' Directorate-General for International Cooperation, Overseas Development Institute (ODI), United Kingdom*.
- OECD (2014), *Cities and Climate Change. National governments enabling local action*, Parijs: Organisation for Economic Cooperation and Development.

- Otsuki K., M. Read & A. Zoomers (2016), Large Scale Investments in Infrastructure: Competing Policy regimes to Control Connections, Colloquium Paper No. 32, The Hague: ISS.
- Poel, I. van de (2013), 'Translating Values into Design Requirements', *Philosophy and Engineering: Reflections on Practice, Principles and Process*, 15: 253-266.
- Satterthwaithe D. (2014), *The IPCC and an urbanising planet*, <https://www.iied.org/ipcc-urbanising-planet>. Bekeken op 3 maart 2017.
- Shi L., E. Chu, I. Anguelovski, A. Aylette, J. Debats, K. Goh, T. Schenk, K.C. Seto, D. Dodman, D. Roberts, J. Timmons Roberts & S.D. VanDeveer (2016), 'Roadmap towards justice in urban climate adaptation research', *Nature Climate Change Perspective*. Published online: 27 January 2016.
- Stepputat, F. & R. van Voorst (2016). *Cities on the agenda: urban governance and sustainable development*, DIIS Reports, No 2016:04, Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Taebi B., A. Correljé, E. Cuppen, M. Dignum & U. Pesch (2014), 'Responsible innovation as an endorsement of public values: the need for interdisciplinary research', *Journal of Responsible Innovation*, 1:1, 118-124.
- Terpstra, P., H. McGray & A. Ofstedahl (2013), *Adapting to Climate Change: The Private Sector's Role*. Geraadpleegd op 15/05/2017 op: <http://www.wri.org/blog/2013/11/adapting-climate-change-private-sector%E2%80%99s-role>
- UN (2015), Transforming our world: the 2010 Agenda for Sustainable Development. Resolution A/RES/70/1.
- UN DESA (2014), *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.
- UNEP (2013). *City-Level Decoupling: Urban resource flows and the governance of infrastructure transitions*. Full report by the Working Group on Cities of the International Resource Panel. Swilling M, Robinson B, Marvin S and Hodson M.. United Nations Environment Programme.
- UN-Habitat (2016a), *The New Urban Agenda*. Geraadpleegd op 15 december 2016 op <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda>.
- UN-Habitat (2016b), *World Cities report 11<sup>th</sup> edition. Urbanization and Development – Emerging Futures*, Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Programme.
- UN-Habitat, UCLG & LSE Cities(2016). *The Urban Governance Survey*.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2017), *Governance of inclusive green growth in cities, (DEALS)*, Den Haag: VNG International.
- Vink, M. (2017), Making sense of land-use change in view of food production in Africa. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- WBGU (2016), *Humanity on the move: Unlocking the transformative power of cities*, German Advisory Council on Global Change.
- WRR (2010), *Minder pretentie, meer ambitie - ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Zoomers A., F. Van Noorloos, K. Otsuki, G. Steel & G. van Westen (2016), 'The rush for land in an urbanizing world: from land grabbing toward developing safe, resilient, and sustainable cities and landscapes', *World Development*, Vol. 92: 242-252.