

De VROM-raad adviseert regering en parlement over beleid voor een duurzame leefomgeving, in het bijzonder op het gebied van wonen, ruimte en milieu. De VROM-raad bestaat uit onafhankelijke deskundigen met sterk uiteenlopende achtergronden. Dit draagt bij aan de advisering vanuit een brede benadering. Bovendien komen veel adviezen tot stand in actieve samenwerking met andere adviesraden.

De nadruk ligt op strategische keuzen voor de (middel)lange termijn aan het begin van de beleidscyclus. Daarnaast worden ook zowel gevraagde als ongevraagde adviezen gegeven naar aanleiding van actuele vraagstukken. Advisering vindt zo mogelijk plaats aan het begin van de beleidscyclus. Adviezen hebben dan ook vooral een pro-actief in plaats van een reactief karakter.

VROM-raad
Oranjevuitensingel 6
Postbus 30949 – IPC 105
2500 GX Den Haag
T (070) 339 15 05
F (070) 339 19 70
E vromraad@minvrom.nl
I www.vromraad.nl

Colofon

Publieke ruimte. Naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer
VROM-raad, Den Haag, 2009
Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding

Fotoverantwoording:

Omslag	Joost van den Broek / Hollandse Hoogte
Pagina 8	Co de Kruijf / Hollandse Hoogte
Pagina 18	Rob Huibers / Hollandse Hoogte
Pagina 22a	Flip Franssen / Hollandse Hoogte
Pagina 22b/32a/57a	Lianne van Duinen / VROM-raad
Pagina 23a	Siebe Swart / Hollandse Hoogte
Pagina 23b	Ton Poortvliet / Hollandse Hoogte
Pagina 28	Bert Spiertz / Hollandse Hoogte
Pagina 32b/35b/40a/40b/41b	Anita Bruines / VROM-raad
Pagina 33a/70b	John Schaffer / Hollandse Hoogte
Pagina 41a	Peter Hilz / Hollandse Hoogte
Pagina 48a/b	Atelier Verborgten Land / RPB
Pagina 53a	Maarten Hartman / Hollandse Hoogte
Pagina 53b/57b	Michiel Wijnbergh / Hollandse Hoogte
Pagina 60	Taeke Henstra / Hollandse Hoogte
Pagina 64a	Wim Ruigrok / Hollandse Hoogte
Pagina 64b	Patrick Post / Hollandse Hoogte
Pagina 66	David Rozing / Hollandse Hoogte
Pagina 70a/71b/79b	Dirk-Jan Visser / Hollandse Hoogte
Pagina 71a/78b	Peter Hilz / Hollandse Hoogte
Pagina 78a	Rob Huibers / Hollandse Hoogte
Pagina 79a	Willem Mes / Hollandse Hoogte
Pagina 96	cantrijn / Hollandse Hoogte

Opmaak en drukwerk
OBT bv, Den Haag

ISBN: 978-90-8513-039-0

Publieke ruimte

Naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer



Publieke ruimte

N

Naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer



Aan de minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Mevrouw dr. J.M. Cramer

Aan de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie
De heer mr. E.E. van der Laan
Postbus 20951, IPC 100
2500 EZ Den Haag

VROMraad

datum: 5 juni 2009
kenmerk: VRR 2009001405
betreft: advies 'Publieke Ruimte: naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer'

Ministers,

Met genoegen bieden wij u het advies 'Publieke Ruimte' aan. In dit advies constateert de VROM-raad dat de publieke ruimte thans een belangrijk thema is in de maatschappelijke discussie. Bij veel gemeenten, private en maatschappelijke partijen staat het onderwerp in de belangstelling. Er zijn veel initiatieven en veel projecten staan in de steigers. Ook op uw eigen politieke agenda scoort het belang van kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving hoog, waardoor een vruchtbare bodem is ontstaan om verbeteringen door te voeren.

De kwaliteit van de publieke ruimte in Nederland staat onder druk en sluit niet altijd aan op de veranderende eisen die aan die ruimte worden gesteld. De VROM-raad is van mening dat de kwaliteit van de publieke ruimte van groot belang is voor de leefbaarheid en tevens voor de waardeontwikkeling van het omliggende vastgoed. Juist in een tijd waarin sprake is van een teruglopende waarde van het vastgoed, levert investeren in de publieke ruimte een bijdrage aan de instandhouding van de kwaliteit van steden en landschap. Met relatief kleine investeringen kan op korte termijn een positieve bijdrage geleverd worden aan de kwaliteit van de leefomgeving en het behoud van waarde.

De VROM-raad acht het juist nu van groot belang dat zowel de rijksoverheid als de gedecentraliseerde overheden en private partijen een actieve strategie voeren ten aanzien van de verbetering van de kwaliteit van de publieke ruimte, zowel wat betreft inrichting als beheer. Daar waar fricties optreden zijn nieuwe beelden nodig, die een vernieuwingsproces in gang kunnen zetten. De raad presenteert enkele aanbevelingen als uitwerking van deze strategie, waaronder het dichtenvan het juridisch gat voor bewonerbeheer, het ondersteunen van de opstartfase van BedrijvenInvesteringsZones en het werken met structuurvisies voor het maken van nieuwe beelden. Tevens nodigt de raad u uit om nog meer dan nu gebeurt een stimulerende en inspirerende rol te spelen bij vernieuwende ideeën en praktijken voor de publieke ruimte. Deze rol wordt thans node gemist en zou via een nieuwe ronde voorbeeldprojecten vorm kunnen krijgen.

Hoogachtend,

de voorzitter,



mr. H.M. Meljdam

de algemeen secretaris,



drs. A.F. van de Klundert



Inhoud

Samenvatting en aanbevelingen	9
1 Inleiding	19
1.1 Het belang van een goede publieke ruimte	19
1.2 Hoeveelheid publieke ruimte in Nederland	19
1.3 Aanleiding: teruglopende publieke kwaliteit	20
1.4 Urgentie	24
1.5 Publieke ruimte: begripsomschrijving en schaalniveaus	24
1.6 Probleemstelling: vier gebieden	26
1.7 Leeswijzer	27
2 Transformaties in de publieke ruimte: probleemanalyse	29
2.1 Inleiding	29
2.2 Publieke ruimte in binnensteden: de herontdekking van de binnenstad	29
2.2.1 Toenemende consumptiefunctie en monofunctionaliteit	29
2.2.2 Toezicht in de publieke ruimte wordt belangrijker	32
2.2.3 Beheer van de publieke ruimte: 'free-riders' en versnipperde belangen	34
2.2.4 De centrale opgave voor publieke ruimte in de binnenstad	36
2.3 Publieke ruimte in naoorlogse wijken	37
2.3.1 Veranderende bewonerssamenstelling	37
2.3.2 Monofunctionele wijken en ongedifferentieerde publieke ruimte	37
2.3.3 Financiering: onrendabele top en de 'split incentive'-problematiek	41
2.3.4 Nieuwe beheerconstructies	42
2.3.5 De centrale opgave voor de publieke ruimte in naoorlogse wijken	47
2.4 Publieke ruimte in tussenland	47
2.4.1 Beelden voor het tussenland ontbreken	49
2.4.2 Toenemende publieksfuncties	50
2.4.3 Beheer: financiering en organisatie	51
2.4.4 De centrale opgave voor publieke ruimte in het tussenland	52



2.5	Publieke ruimte in het buitengebied	53
2.5.1	Landelijk gebied als consumptieruimte	54
2.5.2	Landbouw: schaalvergroting versus verbreding	55
2.5.3	Fricties tussen gebruikers	56
2.5.4	Bij wie ligt het beheer?	56
2.5.5	De centrale opgave in het buitengebied	57
2.6	Conclusie: de centrale opgave voor de publieke ruimte	58
3	Een integrale blik op de publieke ruimte: de drie B's	61
3.1	Inleiding	61
3.2	Drie B's: beeld – belang – beheer	61
3.3	Misfit tussen de drie B's	63
3.4	Conclusie: op zoek naar nieuwe samenhangen	65
4	Oplossingsrichtingen	67
4.1	Inleiding	67
4.2	Ingrediënten voor een integrale strategie voor de publieke ruimte	67
4.3	Gebiedsgewijze operationalisering	70
4.3.1	Spreiding van voorzieningen over het stedelijk veld	70
4.3.2	Menging rood en groen	71
4.3.3	Verbindingen tussen publieke ruimten	72
4.3.4	Contrast en differentiatie in belangen en functies	74
4.3.5	Parkeren	75
4.3.6	Multifunctionaliteit via wonen boven winkels	75
4.3.7	Een betere regulering van de bedrijvigheid in het buitengebied	77
4.3.8	Toegankelijkheid	78
4.4	Instrumentarium	80
4.4.1	Ondersteun ondernemers in de aanvangsfase BIZ	80
4.4.2	Dicht het juridisch gat bij bewonerbeheer	83
4.4.3	Betrokkenheid ontwikkelaars en beleggers bij publieke ruimte	85
4.4.4	Doorbreek de 'split incentive'-problematiek voor corporaties	90
4.4.5	Beheer door maatschappelijke organisaties en private ondernemers	90
4.4.6	Beheer cultuurlandschap door agrariërs: groen-blauwe diensten	91
4.4.7	Financiering van beheer: privaat en publiek	92
4.5	Conclusie	95

5	Rolverdeling	97
5.1	Inleiding	97
5.2	Kabinet: zet sterker in op de publieke ruimte	97
5.3	Gemeenten: bewaak uw publieke ruimte	98
	Literatuur	101
Bijlage 1	Externe contacten	106
Bijlage 2	Samenstelling VROM-raad	107



Publieke ruimte ∞ Naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer



Samenvatting en aanbevelingen

Dit advies gaat over de publieke ruimte in Nederland. Dat is ruimte die een publieke functie heeft, waar mensen elkaar ontmoeten en waar het publieke leven zich kan afspelen. In het dagelijks taalgebruik heeft men het dan vaak over ‘openbare ruimte’. Die term wordt in dit advies niet gebruikt. Openbare ruimte staat doorgaans voor ruimte die in handen van de overheid is, tegenover privé-ruimte in handen van private partijen. Dit denken in binaire termen (het is het een of het ander, openbaar of privé) doet geen recht aan de huidige situatie waarin de grenzen tussen publieke en private ruimte steeds diffuser worden. Het advies wil ook gaan over ruimte op dit grensvlak: over ruimte die publiek toegankelijk is maar in private handen, zoals een overdekt winkelcentrum of station. Of andersom, ruimte die door de overheid wordt beheerd maar die niet altijd voor iedereen toegankelijk is, zoals bijvoorbeeld het geval is bij ruimten waarbij de toegang wordt gereguleerd (met camera’s, regels). Daarom spreekt het advies van ‘publieke ruimte’. De kern van publieke ruimte is dat het *voor* het publiek is, niet noodzakelijkerwijs *van* het publiek.

Belang van de publieke ruimte

De kwaliteit van de publieke ruimte is een belangrijk thema in de maatschappelijke discussie. Het staat hoog op de agenda van veel gemeenten. Ook op de politieke agenda van de minister van VROM scoort de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving hoog. Inmiddels zijn op veel plekken in Nederland waardevolle initiatieven ontstaan ter verbetering van de publieke ruimte. De VROM-raad juicht dit toe. Het belang van een goede publieke ruimte is immers groot: het fungeert als verblijfs- en ontmoetingsplek en creëert zo condities voor het publieke leven, het bepaalt mede hoe de leefomgeving wordt beleefd, nodigt uit tot bewegen en draagt zo bij aan de gezondheid van mensen en beïnvloedt bovendien de waardeontwikkeling van vastgoed en de economische positie van een gebied. Kortom, het Nederlandse leef- en woonklimaat gedijt bij een goede publieke ruimte. Andersom geldt dat er een risico bestaat van een negatieve spiraal als de publieke ruimte niet op orde is.

Urgentie

Met dit advies wil de VROM-raad aandacht vragen voor de publieke ruimte. Daar is reden voor. Zo zijn mensen de laatste decennia anders aan gaan kijken tegen de publieke ruimte. Ze stellen steeds hogere eisen aan de kwaliteit daarvan. Bovendien komen er allerlei nieuwe functies in en om die publieke ruimte bij. Anderzijds treedt er door teruglopende budgetten in delen van de publieke ruimte



een verschraling op, met een teruglopende kwaliteit. Dit gaat wringen. Daar komt bij dat juist in deze tijd van economische crisis de urgentie hoog is om aandacht te hebben voor de kwaliteit van de publieke ruimte. In de ogen van de VROM-raad zal de kwaliteit van de publieke ruimte de komende tijd de kurk worden waarop de kwaliteit van de gebouwde omgeving in Nederland in belangrijke mate gaat drijven. Juist wanneer er sprake is van een teruglopende waarde van het vastgoed, is investeren in de publieke ruimte een belangrijke voorwaarde voor de instandhouding van de kwaliteit van steden en landschap in Nederland. Een investering in de publieke ruimte kan het veelvoudige opleveren in waarde voor het omliggende vastgoed.

Wat is er aan de hand?

In dit advies zijn vier typen gebieden onderscheiden waar sprake is van fricties in de publieke ruimte. Het gaat om publieke ruimte in binnensteden, naoorlogse wijken, stadsrandzones ("tussenland") en het landelijk gebied. Dit laatste gebied kan verbazing opwekken: gaat het bij publieke ruimte niet primair om ruimte binnen de stad? Vanuit het idee dat verhoudingen tussen stad en land aan het veranderen zijn, en het land steeds vaker bijdraagt aan en gebruikt wordt als onderdeel van de publieke ruimte van de stad, meent de raad dat er ook aandacht moet zijn voor publieke ruimte op bovenstedelijke, regionale schaal. Daarom kijkt dit advies ook naar de publieke ruimte buiten de steden.

Publieke ruimte in binnensteden

In veel binnensteden is de commerciële functie sinds de jaren negentig steeds meer de boventoon gaan voeren. Binnensteden zijn centra van vermaak geworden, met een groeiend aantal evenementen, terrassen en meters winkelvloer. De inrichting van die binnensteden raakt steeds meer gericht op het vergroten van de attractiewaarde en vermaakfunctie. Dit geldt met name voor centra van historische steden. Maar ook in naoorlogse binnensteden of centra waar het economisch minder gaat, wordt ingezet op het aantrekken van nieuwe bezoekersstromen. Als gevolg van de dominantie van de commerciële vermaakfunctie zijn binnensteden monofunctioneler geworden. De publieke ruimte raakt steeds minder toegesneden op andere gebruikersbelangen, zoals die van bewoners en bedrijven. De alledaagse ontmoetings- en ontwikkelingsfunctie komt hierdoor in het gedrang. Naarmate de consumptiefunctie dominantier wordt, neemt de behoefte aan veiligheid in de publieke ruimte toe: een toename van het toezicht geldt vervolgens steeds meer als voorwaarde voor het optimaal functioneren van de publieke ruimte. In de praktijk blijkt het moeilijk de multifunctionaliteit van binnensteden te behouden. Het organiseren en financieren van het beheer is lastig door de versnipperde eigendomsverhoudingen en het 'free-riders'-probleem.

Publieke ruimte in naoorlogse wijken

De publieke ruimte was altijd een belangrijke kwaliteit van naoorlogse wijken. Door de toenemende diversiteit van bewonersgroepen en het diffuser worden van beheerverhoudingen is deze kwaliteit niet langer onbetwist, hetgeen een grote impact heeft. In veel naoorlogse wijken is de gebruikswaarde van de publieke ruimte laag. Het groen lijkt veelal eenzijdig en dreigt bij herstructurering van wijken te verdwijnen, bijvoorbeeld om plaats te maken voor parkeren. De wijken zijn destijds ontwikkeld met veel collectief- en wandelgroen, maar dit botst inmiddels met het huidige veelsoortiger gebruik en beheer. Er is een noodzaak tot aanpassing aan veranderende wensen voor de woonomgeving. In sommige gevallen nemen andere partijen, zoals bewoners, woningcorporaties of private partijen, de verantwoordelijkheid voor beheer over van de gemeente.

Publieke ruimte in tussenland

Tussen stad en land bestaat een zone, ook wel 'tussenland' genoemd, waar allerlei nieuwe activiteiten een plaats vinden, variërend van kleinschalige startende bedrijfjes (broedplaatsfunctie) tot grootschalige leisurecomplexen. De dynamiek is een belangrijke waarde van dit gebied. Door de komst van publieksfuncties in delen van het tussenland, van leisurecomplex tot themaboulevard, ontstaat er in het tussenland een nieuw soort publiek domein. Het is vaak onduidelijk wat de gewenste kwaliteit daarvan is. Door de komst van nieuwe gebruikers worden er andere eisen gesteld aan het beheer, maar dat is hier veelal nog niet op toegespitst. Bovendien is niet altijd helder wie er verantwoordelijk is.

11

Publieke ruimte in het landelijk gebied

Het landelijk gebied wordt in toenemende mate gebruikt als recreatieruimte. Hierdoor worden er andere eisen aan het landelijk gebied gesteld dan louter die van een agrarische productieruimte. Zo kan de toegankelijkheid van de groene ruimte beter: in de loop van de ruilverkavelingen en de landinrichting zijn vele kilometers onverharde wegen en kerkepaden verloren gegaan. Bovendien storen recreanten zich in toenemende mate aan de grootschalige, agrarische bebouwing en het bedrijfsmatige erfgebruik. De uiteenlopende belangen van de gebruikers van het gebied gaan botsen: zoals die van de sterk schaalvergrotende agrarische en veeteeltindustrie, de 'traditionele' boerenlandbouw met gezinsbedrijven op zoek naar een verbrede landbouw, de recreatieondernemers en de natuurontwikkelingsorganisaties. Nu de landbouw niet meer alleen de vanzelfsprekende producent en beheerder van het buitengebied is, is het zaak om medebeheerders van de publieke ruimte te zoeken, passend bij nieuwe wensbeelden voor de groene ruimte en de bijbehorende belangen.



De drie B's van de publieke ruimte: beeld – belang – beheer

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de publieke ruimte een veelvormige problematiek kent. Desondanks meent de VROM-raad dat door alle verbijzondering heen sprake is van een gemeenschappelijke noemer. In alle gevallen is sprake van het ontstaan van fricties tussen veranderingen in de organisatie van het *beheer*, veranderingen in het samenstel van *belangen* en veranderingen in geldende of gewenste *beelden*. Door ontwikkelingen binnen een of meerdere van deze domeinen raakt de relatie tussen beeld, belang en beheer in onbalans. Dat leidt tot onduidelijke verwachtingen, een desorganisatie van verantwoordelijkheden, het wegvallen van heldere kosten-batenverhoudingen, een afname van de betrokkenheid. De uitdaging is om het speelveld zodanig in te richten dat beeld, belang en beheer weer meer met elkaar in balans kunnen geraken. Hoe dat moet, verschilt per type gebied. In binnensteden lijkt vooral aan de orde om geldende belangen en de organisatie van het beheer beter te doen aansluiten bij het dominante beeld van een multifunctionele 'Europese' stedelijkheid. Naoorlogse woonwijken moeten in beeld en beheer beter aansluiten bij de groeiende diversiteit van gebruikersbelangen (wonen, werken, recreëren). In tussenland is in eerste aanleg een ontwerpogave aan de orde; welke beelden van nieuwe stedelijkheid kunnen daarvoor worden bedacht, met de aansluitende organisatie van het beheer. In het buitengebied gaat het om een andere ordening van belangen, zodat deze belangen de ruimte krijgen om zich te ontwikkelen in lijn met veranderende ideaalbeelden.

Aanbevelingen

De nieuwe strategie die de VROM-raad voorstelt bestaat uit een drietal aanbevelingen. Deze algemene aanbevelingen zijn vervolgens geconcretiseerd naar gebied en naar instrumentarium.

Aanbeveling 1

Overheden, corporaties, ontwikkelaars en bedrijven: ontwikkel een integrale strategie voor de verbetering van publieke ruimte op basis van het uitgangspunt van een betere congruentie tussen de drie B's: beeld – belang – beheer.

Om de publieke ruimte te versterken pleit de VROM-raad voor een integrale strategie waarbij beeld – belang – beheer met elkaar in balans worden gebracht. Het gaat daarbij om de relatie tussen zaken als de identiteit en inrichting van de publieke ruimte (beeld), het eigendom en gebruik (belang) en het onderhoud en de ontwikkeling (beheer). Deze elementen zijn in hun onderlinge verhouding de belangrijkste ingrediënten van een strategie voor de verbetering van de kwaliteit van de publieke ruimte in Nederland. Wanneer er sprake is van een goede balans

tussen beeld – belang – beheer blijft de kwaliteit van de publieke ruimte ook over een langere periode in stand.

Aanbeveling 2

Publieke ruimte wordt nog te vaak gezien als restruimte, terwijl het een eigenstandige kwaliteit dient te hebben. Investeer daarom in het ontwerpen en ontwikkelen van beelden waarin deze eigenstandige kwaliteit tot uitdrukking komt.

Voor de vier gebieden zijn aantrekkelijke en leesbare beelden van groot belang. Pas vanuit heldere beelden kunnen duidelijke richtlijnen en kwaliteitseisen aan de inrichting en het beheer van publieke ruimte opgesteld worden. Hier ligt een ontwerpopgave. Bij sommige gebieden, zoals tussenland, ontbreken beelden geheel. Bij andere gebieden, zoals naoorlogse woonwijken, kan het noodzakelijk zijn om de beelden bij te stellen. Door middel van een goed ontwerp kunnen nieuwe beelden voor de publieke ruimte ontwikkeld worden. Dit zou via een structuurvisie uitgewerkt kunnen worden. In de structuurvisie moet nadrukkelijk aandacht besteed worden aan het regionale schaalniveau en de relatie tussen stad en land. Via het formuleren van een (lokale) welstandsnota kunnen gemeenten vervolgens de kwaliteit en beelden verankeren. Ook dienen gemeenten de mogelijkheden van het bestaande instrumentarium zoals kwaliteitsatlassen en beeldkwaliteitsplannen optimaal te benutten. Maak een beeld, benoem de gewenste kwaliteit en leg verbindingen tussen publieke ruimten in verschillende gebieden. Dit legt de basis voor een zorgvuldige programmering van functies over het gebied. De VROM-raad roept opdrachtgevers, ontwerpers en beheerders van de publieke ruimte op een actieve bijdrage te leveren aan de permanente actualisering van beelden voor de publieke ruimte, die recht doen aan mogelijke veranderingen in gebruikersbelangen en aldus een goede onderlegger kunnen vormen voor de organisatie van het beheer.

Gebiedsgerichte uitwerking

Hoe de strategie voor de publieke ruimte er in de praktijk uit gaat zien, is per gebied verschillend. Afhankelijk van het gebied, de aanwezige kwaliteiten en knelpunten zal de strategie anders ingevuld worden. Met andere woorden, het uitgangspunt om nieuwe beelden te maken en om beeld – belang – beheer in een nieuwe balans te brengen zal gebiedsgewijs geoperationaliseerd moeten worden. Daarbij wil de VROM-raad een aantal aandachtspunten meegeven. Dit is niet bedoeld als voorschrijvende verplichting, maar eerder als een checklist. Deze punten zijn de volgende:



Spreading van voorzieningen over het stedelijk veld

Voorzieningen kunnen een positieve wisselwerking ontwikkelen met hun omgeving en een nieuwe impuls geven aan de publieke ruimte. Het kan daarbij zaak zijn om van het denkmodel van de concentrische stad af te stappen, en een welbewuste spreiding van nieuwe voorzieningen na te streven. Hoort een bibliotheek bijvoorbeeld altijd in het traditionele stadscentrum thuis, of kunnen er ook nieuwe nevencentra ontwikkeld worden waar de bibliotheek prima terecht kan? Dit vergt een andere manier van denken over stad en stedelijkheid.

Menging rood en groen

De menging van rood en groen kan kansen bieden voor de verbetering van de publieke ruimte. Vooral bij herstructurering wordt dit uit het oog verloren: het 'verstenen' lijkt de trend in plaats van het vergroenen van publieke ruimte. Voor het ontstaan van een aantrekkelijk beeld van de publieke ruimte in naoorlogse wijken is het echter wel een essentieel punt. De VROM-raad is dan ook voorstander van het ontwikkelen van stadsparken in naoorlogse wijken. In krimpgebieden liggen er goede kansen voor menging door in te zetten op 'groen voor rood'.

Verbindingen tussen publieke ruimten

Publieke ruimte wordt nu nog vaak gezien als een verzameling 'plekken'. Het is belangrijk te bezien hoe de afzonderlijke publieke ruimten met elkaar samenhangen en hoe ze met elkaar verbonden kunnen worden. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het realiseren van verbindingen tussen de publieke ruimte in een naoorlogse wijk met de publieke ruimte daarbuiten: het centrum of juist de stadsrand.

Zet in op multifunctionaliteit in binnensteden (onder andere via wonen boven winkels)

In binnensteden zijn beeld en belang niet langer in evenwicht. Het gericht versterken van bepaalde gebruikersbelangen, zoals op het vlak van wonen, of van creatieve bedrijvigheid, naast het winkelen, kan dit doorbreken. De VROM-raad pleit er daarom voor om in steden ruimte te creëren voor meer diverse vormen van bedrijvigheid en om in binnensteden in te zetten op wonen boven winkels, via een gecombineerde inzet van een gemeentelijk coördinatiepunt en een leegstandsboete.

Zet in op een betere regulering van de bedrijvigheid in het buitengebied

Om het beeld van het landelijk gebied als verblijfsgebied (recreatie) meer in balans te brengen met de daar geldende belangen, pleit de VROM-raad voor het beter reguleren van grootschalige agribusiness in het agrarisch cultuurlandschap

door concentratie ervan op bepaalde plekken. Daar waar sprake is van schaalvergroting van de landbouw dient beter gelet te worden op de handhaving van de verblijfskwaliteit (zoals op het vlak van de toegankelijkheid en de kleine landschapselementen), zonder dat de bedrijfsvoering buitensporig belast wordt. Daarnaast zou bekeken kunnen worden hoe recreatie- en natuurorganisaties onderling beter kunnen worden gepositioneerd ten behoeve van de groeiende behoefte aan groene verblijfsruimte.

Aanbeveling 3

Betrokkenheid is de sleutel tot kwaliteitsverbetering van de publieke ruimte. Leg daarom beheer en belang dichter bij elkaar.

De duurzaamheid van een publieke ruimte wordt gediend door de betrokkenheid van direct belanghebbenden te vergroten, zoals burgers of bedrijven. De openbare ruimte is van iedereen, dus ook van niemand. Hoe kleiner de betrokkenheid is van iemand bij zijn publieke ruimte, hoe meer beheerkosten en hoe meer verlies van kwaliteit. Dat is niet alleen kostbaar, maar vooral ook niet duurzaam. Publieke ruimte moet daarom ook een collectieve verantwoordelijkheid oproepen. Dat kan door belanghebbenden (eigenaren en gebruikers) nadrukkelijker de verantwoordelijkheid te geven voor het onderhoud en de ontwikkeling van die ruimte. Op deze manier worden gemeenschappelijke belangen gevonden voor het beheer van de publieke ruimte.

15

Instrumentele uitwerking

Er dienen instrumenten ontwikkeld te worden, dan wel bestaande instrumenten beter te worden ingezet, om te bereiken dat naast de overheid, ook de direct belanghebbenden een bijdrage gaan leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de publieke ruimte, zowel in financiële zin als door een grotere mate van directe betrokkenheid bij het beheer. Uiteindelijk profiteren zij het meest van een goede leefomgeving, direct door het dagelijks gebruik en indirect door de waardeverhoging van het onroerend goed.

Stimuleer beheer door ondernemers middels BIZ

De raad is blij met de Experimentenwet BedrijvenInvesteringsZone (BIZ), die betrokkenheid van ondernemers bij het beheer van hun eigen bedrijfsomgeving mogelijk maakt. Belang en beheer worden dichter bij elkaar gelegd. Met dit voor Nederland nieuwe instrument moeten nu eerst ervaringen opgedaan worden. Omdat Angelsaksische voorbeelden laten zien dat veel initiatieven voor een BIZ al in de beginfase mislukken, pleit de VROM-raad voor een stimuleringsmaatregel die ondernemers in deze fase ondersteunt.



Dicht het juridisch gat bij bewonerbeheer

Collectief beheer van de woonomgeving kan leiden tot een grotere betrokkenheid van bewoners. Juridische constructies belemmeren echter het uitbreiden van bewonerbeheer in Nederland. Vooral buiten het appartementsrecht zijn constructies voor het gemeenschappelijk maken van ruimte zwak. Dit juridisch gat moet worden gedicht. Ingrijpen van de wetgever, middels verandering van de privaatrechtelijke wetgeving, is hiervoor noodzakelijk. Een kwalitatief lidmaatschap van een beheervereniging of coöperatie moet ook gekoppeld kunnen worden aan het eigendom van een woonhuis of het gemeenschappelijk eigendom van de woonomgeving. Daarnaast moet nagedacht worden over het inperken van de macht van de enkeling binnen een VvE (onder het appartementsrecht).

Anticipeer reeds in ontwikkelfase op bewonerbeheer

Los van de juridische aanpassingen is een omslag naar een pro-actieve houding nodig. Wil een ontwikkelaar bij een project iets doen met collectief beheer, dan moet al tijdens de ontwikkelfase geanticipeerd worden op het beheer door bewoners. Een gemeente kan bij de uitgifte van de grond eisen van de ontwikkelaar dat als er collectief wordt ontwikkeld er ook een beheerregeling voor ontworpen wordt.

Organiseer beheer en belangen in een omgevingschap

In het buitengebied kan naast de landbouw en terreinbeherende organisaties de recreatiesector een betekenisvolle rol vervullen bij de instandhouding van de kwaliteit van de publieke ruimte. Om dit te realiseren pleit de VROM-raad voor een 'recreatieschap nieuwe stijl': een regionaal omgevingschap. Deze lichte organisatievorm kan fungeren als gebiedsgerichte ontwikkel- en beheermaatschappij van het landschap. De benodigde financiële middelen kunnen met heffingen worden verkregen, waarbij gemeenten aan het omgevingschap een bedrag betalen naar rato van het aantal ingezetenen.

Bied reële vergoedingen voor groen-blaue diensten

Om in het agrarisch cultuurlandschap de botsing tussen agrarische bedrijfsbelangen en de recreatie-eisen van bezoekers aan het landschap te verminderen pleit de VROM-raad voor reële vergoedingen aan agrarische ondernemers voor groen-blaue diensten. Niet natuurbeheer maar landschapsbeheer zou de hoofd-doelstelling van deze vergoedingen moeten vormen. De overheid zou hiervoor geld ter beschikking moeten stellen.

Aanvullende fondsen

Om aan de sterke maatschappelijke behoefte aan een mooi landschap tegemoet te komen, pleit de VROM-raad voor nieuwe, structurele financieringsconstructies waarbij privaat geld aan publieke doelen gekoppeld wordt. Volgens de commissie-Rinnooy Kan kunnen deze bestaan uit nationale en provinciale fondsen, met een bepaalde voeding (zoals aardgasbaten). Langs eenzelfde lijn kan ook naar financiële constructies voor publieke ruimte in de stad gezocht worden. De gemeentelijke OZB kan bijvoorbeeld als dekkingsmiddel worden ingezet.

Adressanten

Wat betekenen bovenstaande aanbevelingen nu voor de adressanten van dit advies? Wat moeten Rijk en gemeenten doen?

Aanbevelingen per actor

Kabinet, voer een actieve strategie op de publieke ruimte:

- Stimuleer vernieuwende ideeën en 'best practices'. Stel een nieuwe ronde voorbeeldplannen in (VROM).
- Bekijk in hoeverre via aanpassing van de criteria van het Provinciefonds en het Gemeentefonds de verbetering van de publieke c.q. open ruimte een extra impuls kan krijgen (BZK, VROM, LNV).
- Zet in op een aanvangsstimuleringsregeling voor de BIZ (EZ en VROM).
- Zet in op versterking van het juridisch instrumentarium (mandelig eigendom; VvE) (VROM, BZK en Justitie).

Gemeenten, bewaak uw publieke ruimte:

- Formuleer in de structuurvisie een integrale visie op de publieke ruimte, en besteed daarbij ook aandacht aan de publieke ruimte *buiten* de stad.
- Benut optimaal de mogelijkheden van het bestaande instrumentarium zoals welstandsnota's, kwaliteitsatlassen en beeldkwaliteitplannen.
- Stuur op de samenhang van beeld – belang – beheer middels de programmering van functies rond de publieke ruimte (wonen boven winkels, spreiding van voorzieningen, toegankelijkheid buitengebied, et cetera).
- Betrek de publieke ruimte bij de aanwending van ISV-middelen.
- Zoek partners bij de verantwoordelijkheid voor de publieke ruimte. Betrek bewoners, corporaties en private partners bij inrichting en beheer van de publieke ruimte en kies voor financieringsconstructies waarbij privaat geld aan publieke doelen gekoppeld wordt.



1 Inleiding

1.1 Het belang van een goede publieke ruimte

In dit advies staat de publieke ruimte in Nederland centraal. Het gaat daarbij om ruimten met een publieke functie, waar mensen elkaar ontmoeten en waar het publieke leven zich kan afspelen, zoals straten, pleinen en parken, maar ook stations en bibliotheken. Ons leef- en woonklimaat gedijt bij een goede publieke ruimte. Het is de plek waar mensen verblijven en het publieke leven maken: mensen die rustig op een bankje zitten, een rondje hardlopen, zonnebaden in het park, spelen, een broodje eten, op de bus wachten, op weg zijn naar school, werk of thuis. Groene publieke ruimte nodigt uit tot bewegen, zoals parken en speelterreinen. Dit draagt bij aan de gezondheid van mensen. De publieke ruimte is ook de plek waar een enorme diversiteit aan mensen bij elkaar komt en waar de fysieke ontmoeting met 'de ander' plaatsvindt. Mensen met verschillende ervaringen, verhalen en herinneringen komen elkaar tegen, passeren elkaar, ontmoeten elkaar. Openheid, diversiteit in vorm en onvoorspelbaarheid zijn dan ook belangrijke kenmerken van de publieke ruimte. De publieke ruimte creëert de condities voor het publieke leven als verplaatsruimte, verblijfs- en ontmoetingsplek. Het bepaalt de beleving van ruimte en van stad en buitengebied.

Maar het belang van de publieke ruimte gaat verder dan dat. Een goed functionerende en goed beheerde publieke ruimte legt ook een basis voor het vertrouwen van burgers in de overheid en in het zelfoplossend vermogen. Andersom geldt dat er een risico bestaat van een negatieve spiraal als de publieke ruimte niet 'schoon, heel en veilig' is. Bovendien is de kwaliteit van de publieke ruimte van groot belang voor de waardeontwikkeling van het aanliggende vastgoed en de economische positie van een gebied. De waarde van woningen wordt bijvoorbeeld voor meer dan de helft bepaald door de omgeving van die woningen (Visser en Van Dam, 2006). Kortom, voor het goed functioneren van de samenleving is publieke ruimte essentieel.

1.2 Hoeveelheid publieke ruimte in Nederland

Het is moeilijk te zeggen hoeveel openbare ruimte er in Nederland eigenlijk is.¹ Volgens Han Meyer, hoogleraar te Delft en medeauteur van het standaardboek

¹ Het doen van uitspraken over de hoeveelheid openbare ruimte is niet eenvoudig. Een van de belemmeringen is dat in de gangbare statistieken de openbare ruimte vaak schuilgaat achter andere indelingen. De categorie 'woongebied' omvat bijvoorbeeld privé-domeinen zoals huizen en tuinen, maar ook straten en speelplaatsen. Elke raming gaat dan ook gepaard met een bepaalde vertaalslag van indelingen.



Het ontwerp van de openbare ruimte, weet een fors percentage van de daarnaar gevraagde gemeenten geen antwoord op deze vraag te geven. In ieder geval is er in de naoorlogse wijken meer openbare ruimte dan in de oude stadscentra. Enkele cijfers voor grote steden maken duidelijk dat de hoeveelheid openbare ruimte per stad omvangrijk is. In Utrecht beslaat het openbaar gebied bijvoorbeeld 43 procent van het totale grondgebied binnen de gemeentegrenzen, in Rotterdam (exclusief het havengebied en Hoek van Holland) is dat 51 procent en in Den Haag 60 procent (Meyer, 2006: 9). Het is belangrijk om te realiseren welke definitie van openbare ruimte in deze berekeningen is gehanteerd. Niet alleen wegen, straten, pleinen, lanen, parken en plantsoenen zijn meegerekend, maar ook waterlopen en plassen. Dat kan vertekenend werken. Tot de publieke ruimte van de gemeente Almere wordt bijvoorbeeld ook een groot deel van het Markermeer gerekend: dit ligt deels binnen de gemeentegrenzen van Almere en zorgt voor een hoog percentage publieke ruimte. Ook zonder dit Markermeer beschikt de gemeente Almere overigens over veel openbare ruimte: binnen de bebouwde kom bedraagt het percentage openbare ruimte 73 procent.²

Wanneer gekeken wordt naar heel Nederland beslaat de openbare ruimte in het stedelijk gebied naar schatting totaal circa 2.250 vierkante kilometer. Hierin is de landschappelijke openbare ruimte buiten de gemeentegrenzen op grotere afstand van de steden (dat wil zeggen meer dan 1,5 kilometer), zoals landbouwgebied, bosgebied en grotere wateren, niet in de berekeningen meegeteld.³

1.3 Aanleiding: teruglopende publieke kwaliteit

Dertig jaar geleden was de publieke ruimte nauwelijks onderwerp van discussie. Het kwam niet op de agenda voor. Publieke ruimte was 'restruimte', waar geen uitspraken over gedaan werden. Inmiddels heeft hier een grote omslag plaatsgevonden. Sinds de jaren tachtig en negentig is de publieke ruimte op steeds meer gemeentelijke agenda's terecht gekomen. Gemeenten spanden zich in om de kwaliteit van de publieke ruimte in hun (binnen)steden te verbeteren. Ook bij het Rijk kwam het thema op de agenda. In de Vierde Nota werd voor het eerst afzonderlijk aandacht besteed aan de openbare ruimte, als onderdeel van de aandacht voor de dagelijkse leefomgeving (DALO). Het beleid was gericht op het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit van verbindingen tussen openbare ruimten, van

² Berekening op basis van de Grootchalige Basiskaart Almere (GBKa), door de heer Vreenegoor, gemeente Almere.

³ Deze raming uit 2002 hanteert een bredere definitie dan alleen de traditionele openbare ruimte, zoals pleinen, parkeerplaatsen en parken (Ministerie van VROM *et al.*, 2002: 79). Het gaat ook om stations, winkelcentra, meubelboulevards, terrassen, cafés en openbare gebouwen zoals scholen, fitnessruimten, ziekenhuizen en bibliotheken. Ook de landschappelijke openbare ruimte *binnen* een straal van 1,5 kilometer rond de gemeente is in de raming meegeteld.

ontmoetingsplaatsen en van de samenhang tussen de gebieden binnen en buiten de stad (Reijndorp en Nio, 1996). In 2002 bracht het kabinet het *Pleidooi voor de Openbare Ruimte* uit (Ministerie VROM *et al.*, 2002).

Na deze publicatie en enkele pilot-projecten die hieruit voortvloeiden, is de publieke ruimte weer naar de achtergrond verschoven. Toch is er nu reden om opnieuw na te denken over de kwaliteit van de publieke ruimte en de vraag hoe deze verbeterd kan worden. Door verschillende ontwikkelingen is de kwaliteit van de publieke ruimte de laatste jaren onder druk komen te staan. Voor veel Nederlanders is deze teruglopende kwaliteit een reden tot zorg. In het door de Volkskrant georganiseerde maatschappelijk debat over de ruimtelijke agenda in 2007 kwam de verschraling van de publieke ruimte als agendapunt nummer één uit de bus. Ook de VROM-raad deelt deze zorg. Er zijn verschillende ontwikkelingen:

Verschraling publieke ruimte

In de maatschappij heerst een breed gevoel van onbehagen over de verschraling van de publieke ruimte. Budgetten voor onderhoud en beheer schieten tekort, er is in veel gevallen al geminimaliseerd op onderhoudskosten en vooral het openbare groen in de naoorlogse wijken legt een groot beslag op de middelen (Lengkeek, 2007: 13).⁴ Vaak overheerst het gevoel dat de publieke ruimte van niemand meer is, en niet uitnodigt tot gebruik. Openbare ruimte dreigt daardoor terecht te komen in een negatieve spiraal van verloedering, onveiligheid en verval. Terwijl de budgetten voor het beheer en onderhoud van de publieke ruimte geslonken zijn, is paradoxaal genoeg de omvang van de publieke ruimte in de afgelopen decennia alleen maar toegenomen. Door stedelijke uitleg wordt ruimte omgezet in publieke ruimte, zoals landbouwgrond die wordt ontwikkeld tot Vinex-wijk, de ontwikkeling van een vervoersknooppunt of een stadsrandgebied dat publieksfuncties krijgt en beter toegankelijk gemaakt wordt. Er ontstaat nieuwe publieke ruimte door nieuwe publieksfuncties. Met name buiten de stad - in het buitengebied en aan de rand van de stad - is dit het geval. Er komt dus enerzijds steeds meer publieke ruimte bij, terwijl er anderzijds minder budget is voor onderhoud en beheer. Dit heeft ook te maken met het Nederlandse systeem van gronduitgifte, waarbij de nadruk ligt op nieuwbouw en eenmalige inrichting en niet zozeer op beheer op de lange termijn. Inmiddels nemen andere partijen soms de rol van de overheid over, zoals corporaties, marktpartijen of bewonersgroepen die het beheer en onderhoud (al dan niet noodgedwongen) in eigen hand nemen.

4 Afgezet tegen het weinig intensieve gebruik van deze ruimte.



Hogere eisen aan de publieke ruimte

De condities waaronder mensen zich prettig voelen in de publieke ruimte zijn de afgelopen decennia veranderd. Er worden steeds hogere eisen gesteld aan de kwaliteit van de publieke ruimte. Een van de oorzaken daarvan is een toegenomen mobiliteit, waardoor mensen steeds meer in staat raakten om te reizen, andere landen te bezoeken en meer te zien. Hierdoor ontwikkelden mensen een 'tourist gaze' en zijn zij een groter belang gaan hechten aan de kwaliteit van de publieke ruimte (Urry, 2002). Ook de toenemende concurrentie tussen plekken speelt een rol: het onderscheidend vermogen van plekken wordt steeds belangrijker. Er worden hierdoor hogere eisen gesteld aan inrichting, materiaal en veiligheid van de publieke ruimte. Vanuit bepaalde sectoren in het bedrijfsleven wordt een groeiend belang gehecht aan de kwaliteit van de werkomgeving. Met name in de dienstverlenende sector wordt de publieke ruimte steeds meer als een verlengstuk van de werkruimte beschouwd.

Nieuwe functies

De hedendaagse publieke ruimte is in toenemende mate geprogrammeerd ten behoeve van consumptie. Dat gaat niet alleen over de consumptie van commerciële producten, maar ook van vrijetijdsactiviteiten en van cultuur: "winkelstraten zijn ook op zondag druk bevolkt, de terrascultuur is door buitenverwarming allang niet meer beperkt tot de zomermaanden of zuidelijke oorden en veelvuldig is er sprake van festivals en evenementen" (Avermaete *et al.*, 2008: 2). De programmering van functies is daarmee in sommige gebieden veranderd, met meer commercialisering en functies gericht op vermaak. Sommige delen van de publieke ruimte worden hierdoor intensiever gebruikt dan ooit. Deze ontwikkeling gaat gepaard



met een toenemende focus op controle en beheersing. Ruimten worden geprivatiseerd, krijgen een specifiek thema, of worden streng gecontroleerd om de veiligheid te waarborgen. Daardoor ontstaan er steeds meer ruimten die ontworpen zijn voor een specifieke doelgroep en minder toegankelijk zijn voor iedereen. Dit en de soms strikte regulering van gedrag in deze gebieden voedt de kritiek: er zou aan de publieke ruimte steeds minder 'publieks' te beleven zijn (NAi, tentoonstelling 'My Public Space', 2008; Lengkeek, 2007). De VROM-raad meent echter dat het bij deze ontwikkeling vooral gaat om het gebrek aan variatie in typen publieke ruimte. Doordat elke (binnen)stad streeft naar een dergelijke programmering gericht op consumptie, dreigt overal eenzelfde identiteit te ontstaan. Ook roept het de vraag op of de programmering ten behoeve van consumptie andere belangen niet te veel uitsluit. Overigens gaat het bij nieuwe functies niet alleen om functies binnen het stedelijk gebied. Ook daarbuiten is een ontwikkeling van nieuwe functies te zien, met grootschalige functies zoals megamalls en megastallen. Bij veel omwonenden bestaat de vrees dat deze ontwikkeling de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving aantast.

Gebruik en betekenis van de publieke ruimte is veranderd

In de afgelopen dertig à veertig jaar is de betekenis van de publieke ruimte veranderd. Allerlei ontwikkelingen, zoals de toename van het gebruik van internet en de mobiele telefoon, hebben ervoor gezorgd dat de publieke ruimte een andere rol heeft gekregen – en nog steeds krijgt. De publieke functies van straat en plein zijn nu deels overgenomen door andere platforms, zoals virtuele ontmoetingen op het wereldwijde web. De rol van publieke ruimte als 'venster op de wereld', als ontmoetingsplek, is daarmee deels vervangen door het gebruik van moderne





communicatiemiddelen. Desondanks lijkt het er niet op dat de sociale functie van de publieke ruimte daarmee vervalst. Het sociale gedrag van mensen in de publieke ruimte is geenszins verdwenen. De drang van mensen om zich ondanks internet, hyves en msn in een fysieke, sociale wereld te begeven is weerbarstiger dan misschien werd aangenomen (Avermaete *et al.*, 2008: 5-7).

1.4 Urgentie

Bovenstaande ontwikkelingen maken dat we opnieuw moeten nadenken over versterking van de kwaliteit van de publieke ruimte. Dit is aanleiding voor de VROM-raad om een adviestraject aan de publieke ruimte te wijden. De urgentie van de opgave is groot. Een kwalitatief goede dagelijkse leefomgeving is van belang, niet alleen vanuit sociaal opzicht, voor de bewoners, maar ook vanuit economisch opzicht. Een goede leefomgeving versterkt de internationale concurrentiepositie van Nederland. Dit inzicht is al vanaf de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988) gemeengoed geworden. Op dit moment blijft Nederland in vergelijking met andere landen achter in de verbetering van zijn publieke ruimte. Thans zijn er vele experimenten gaande, met meer of minder succes, ook zijn er veel buitenlandse voorbeelden waarvan een leereffect kan uitgaan.

Daar komt bij dat de economische context recentelijk sterk is gewijzigd. De VROM-raad meent dat juist in tijden van economische crisis de urgentie van het op niveau houden van de publieke ruimte hoog is. De kwaliteit van de publieke ruimte zal waarschijnlijk de komende tijd de kurk worden waarop de kwaliteit van de gebouwde omgeving in Nederland in belangrijke mate gaat drijven. Deze actualiteitswaarde onderstreept het belang van inzet op en investeringen in de publieke ruimte, waaronder ook het dagelijks beheer en onderhoud. Investeren in de gebouwde omgeving hebben daarbij een multipliereffect ten opzichte van investeringen in de omliggende panden. Juist wanneer er sprake is van een teruglopende waarde van het vastgoed, is investeren in de publieke ruimte daarom een belangrijke voorwaarde voor de instandhouding van de kwaliteit van onze steden en ons landschap. Een relatief kleine investering levert op korte termijn een positieve bijdrage aan het behoud van waarde en aan de kwaliteit van de leefomgeving.

1.5 Publieke ruimte: begripsomschrijving en schaalniveaus

Publieke ruimte of openbare ruimte?

In dit advies wordt bewust over 'publieke ruimte' gesproken en niet over 'openbare ruimte'. In het dagelijks taalgebruik spreekt men vaak over openbare ruimte als men ruimte bedoelt die in essentie voor iedereen vrij toegankelijk is. Daarbij wordt er vaak vanuit gegaan dat deze ruimte dan ook publiek eigendom is, dat wil

zeggen in handen van de overheid. Deze openbare ruimte onderscheidt zich van privé-ruimte, in handen van private partijen.

Het spreken in deze binaire termen (het is het een of het ander, openbaar of privé) doet echter geen recht aan de huidige situatie waarin de overgang tussen openbare en niet-openbare ruimte steeds diffuser wordt (zie ook Avermaete *et al.*, 2008: 4). Daarmee verschuiven ook publieke ontmoetings- en uitwisselingsfuncties. Denk bijvoorbeeld aan private initiatieven die steeds meer de publieke ruimte gaan innemen, zoals caféterrassen en kraampjes. Maar ook andersom: ontmoetingen die zich verplaatsen van openbaar toegankelijke ruimten naar privaat beheerde ruimten zoals overdekte winkelcentra of treinstations. Daarom wordt in dit advies de term 'publieke ruimte' gehanteerd. Dit is ruimte die een publieke functie heeft, die belangrijk is voor het publieke leven. Het kan daarbij ook gaan om ruimte die publiek toegankelijk is maar die in private handen is, zoals een overdekt winkelcentrum. Of andersom: ruimte die door de overheid wordt beheerd, maar die niet altijd of voor iedereen toegankelijk is, zoals het geval is bij ruimten waarbij de toegang wordt gereguleerd (met camera's, regels, afsluiten van parken, et cetera) of die door groepen worden gemeden. Publieke ruimten kunnen dus ruimten zijn die in strikt juridische zin niet openbaar zijn: privaat-beheerde collectieve ruimten die desondanks als publiek domein fungeren. Voorbeelden zijn een bibliotheek of stadion. De kern van publieke ruimte is dat het *voor* het publiek is, niet noodzakelijkerwijs *van* het publiek (Needham, 2007: 197). In kader 1 is het onderscheid samengevat.

Kader 1. Onderscheid Openbare ruimte en Publieke ruimte

	Omschrijving	Voorbeelden
Openbare ruimte	Ruimte die publiek toegankelijk is, en die door de overheid wordt beheerd.	Straten, pleinen, parken, parkeerplaatsen, et cetera.
Publieke ruimte	Ruimte die publiek toegankelijk is, maar die zowel publiek als privaat beheerd kan zijn.	Straten, pleinen, et cetera, maar ook: treinstations, bibliotheek, stadion, winkelgebied.

Publieke ruimte: ook buiten de stad

Tot enige jaren geleden richtte het debat over de publieke ruimte zich nog vooral op de ruimte in de steden. Er is lange tijd nauwelijks aandacht geweest voor publieke ruimte in het grotere stedelijk veld (Hajer en Reijndorp, 2001; Hajer, 1997). De laatste jaren is dit in het vakdebat aan het veranderen. Steeds vaker gaat het bij publieke ruimte ook om ruimte op bovenstedelijke, regionale schaal,



bijvoorbeeld recreatiegebieden, grote groengebieden, het geheel van wegen en bedrijventerreinen, de overgangsgebieden tussen stad en land, sportfaciliteiten, fiets- en toeristische routes. Vanwege de grotere schaal waarop mensen tegenwoordig hun dagelijks leven organiseren, neemt het belang van dit regionale schaalniveau van de publieke ruimte toe (zie Reijndorp en Nio, 1996: 7). Vanuit het idee dat verhoudingen tussen stad en land aan het veranderen zijn, en dat het land steeds vaker bijdraagt aan en gebruikt wordt als onderdeel van de publieke ruimte van de stad, wil de VROM-raad in dit advies ook aandacht besteden aan publieke ruimte op bovenstedelijke, regionale schaal. Er zal niet alleen naar de publieke ruimte in de steden worden gekeken, maar ook naar de ruimte daarbuiten.

1.6 Probleemstelling: vier gebieden

Het kwaliteitsverlies van de publieke ruimte is aanleiding voor dit advies. De raad meent echter dat dit kwaliteitsverlies niet overal speelt, en bovendien niet overal in gelijke mate. In dit advies is er daarom voor gekozen om op enkele specifieke ‘typen’ publieke ruimte in te zoomen, waar met name sprake is van fricties in de publieke ruimte. Het gaat om publieke ruimte in binnensteden, naoorlogse wijken, stadsrandzones (‘tussenland’) en het buitengebied. Dit zijn plekken die elk te maken hebben met verschillende problematieken, maar die met elkaar gemeen hebben dat de aard van de publieke ruimte en het gebruik en het beheer⁵ ervan niet meer op elkaar aansluiten, met een lagere publieke kwaliteit als gevolg. In hoofdstuk 2 zal de problematiek in elk van de vier gebieden nader geanalyseerd worden. Voor dit moment volstaat het om te constateren dat in alle vier de gebieden andere verhoudingen tussen de publieke ruimten zijn ontstaan. Sommige gebieden hebben te veel monofunctionaliteit, terwijl voor andere gebieden het probleem juist is dat we de multifunctionaliteit geen plek weten te geven. Het gaat in alle gevallen echter om misfits, waarbij de aard van de publieke ruimte, beheer en gebruik ervan niet meer op elkaar aansluiten. De balans is zoek.

In dit advies staat de volgende vraagstelling centraal:

Onder welke randvoorwaarden kan de kwaliteit van de publieke ruimte in binnensteden, naoorlogse wijken, tussenland en het landelijk gebied worden versterkt?

5 In het dagelijks taalgebruik wordt ‘beheer’ vaak in één adem genoemd met ‘onderhoud’. De begrippen worden dikwijls door elkaar heen gebruikt. Strikt genomen gaat dit voorbij aan het onderscheid tussen beide zaken. Waar onderhoud gericht is op het in goede staat houden van de publieke ruimte (het daadwerkelijk schoffelen, grasmaaien, vuil weghalen en dergelijke), omvat beheer meer. Bij beheer gaat het om het planmatig nadenken over de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte en over het bijpassend onderhoud (zie ook www.aedesnet.nl). Omdat beide begrippen in elkaars verlengde liggen en omdat het in de vakliteratuur gebruikelijk is om te spreken van collectief beheer en bewonerbeheer (in plaats van ‘bewoneronderhoud’), wordt in dit advies beheer als koepelbegrip gehanteerd, bestaand uit “beheer en/of de daaraan gekoppelde onderhoudsactiviteiten”. Onderhoud van de woonomgeving door bewoners wordt in dit advies bewonerbeheer genoemd.

Het advies probeert een antwoord te vinden op de vraag hoe het belang van de omgevingskwaliteit in de publieke ruimte kan worden geborgd en welke randvoorwaarden kunnen worden gecreëerd, zodat publieke en private partijen elkaar kunnen versterken in de afweging en vormgeving van lokale en regionale omgevingsaspecten. Het is daarmee in lijn met de strategische gedachtevorming binnen VROM.

Het advies kijkt niet zozeer naar de lokale, *locatiespecifieke* aspecten van een goede publieke ruimte, zoals verrommeling in de publieke ruimte, de ruimtelijke inrichting of bepaalde lokale ontwerpmaatregelen. Dit zijn zaken die op het niveau van gemeente en lokale partijen thuishoren. Daarmee kan de vraag gesteld worden of het onderwerp ‘publieke ruimte’ zich überhaupt wel leent voor advisering door de VROM-raad aan de minister van VROM. Is de publieke ruimte niet primair een verantwoordelijkheid van gemeentelijke overheden? De VROM-raad ontkent deze verantwoordelijkheid niet. In de advisering zal de raad zich daarom mede richten tot partijen op dit lokale niveau. Tegelijkertijd wil de raad benadrukken dat beleidsuitspraken op het nationale niveau op indirecte wijze gevolgen hebben voor de kwaliteit van de publieke ruimte op lokaal niveau. Zo zijn de doelstellingen van het verstedelijkingsbeleid medebepalend voor de kwaliteit van de publieke ruimte. De ambitie om veertig procent van de woningbouwopgave binnen het bestaand stedelijk gebied te realiseren betekent een extra druk op de openbare ruimte en stelt hoge eisen aan de inrichting ervan. Dit wordt ook door het ministerie van VROM erkend (zie Kuijpers, 2008: 38-39). Ook andere beleidsuitspraken hebben deze doorwerking. Te denken valt aan de visie Randstad 2040, met de voorstellen voor geconcentreerde hoogbouw in een parkachtige omgeving: dit heeft gevolgen voor de inrichting en kwaliteit van de publieke ruimte. Daarnaast spelen rijkssubsidies een rol. Dit geldt ook voor sectorale wetgeving en sectoraal beleid, zoals op het gebied van horeca of bedrijventerreinen, dat doorwerkt in de kwaliteit van de publieke ruimte. Tot slot maakt ook de nieuwe wetgeving ter verbetering van de publieke ruimte (de wet Bedrijveninvesteringszones, waarover later meer) die beoogt een lacune in de wetgeving op te heffen, het thema (mede) een rijksverantwoordelijkheid.

1.7 Leeswijzer

Het advies is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt de problematiek geanalyseerd die speelt in de verschillende typen publieke ruimte: in binnensteden, naaologse wijken, tussenland en het landelijk gebied. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 bekeken of er bij deze veelvoudige problematiek een gemeenschappelijke noemer te herkennen is. Op basis van deze rode draad worden in hoofdstuk 4 aanbevelingen en oplossingsrichtingen gepresenteerd. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 bekeken wat deze aanbevelingen nu betekenen voor de adressanten: wat kunnen zij doen?



2 Transformaties in de publieke ruimte: probleemanalyse

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een probleemanalyse voor elk van de vier typen gebieden: publieke ruimte in binnensteden (§ 2.2), naoorlogse wijken (§ 2.3), tussenland (§ 2.4) en het buitengebied (§ 2.5).

2.2 Publieke ruimte in binnensteden: de herontdekking van de binnenstad

Sinds de jaren tachtig hebben gemeenten steeds meer oog gekregen voor de openbare ruimte en inrichting van de binnenstad. Binnensteden werden 'herontdekt' als belangrijke ontmoetingsplaatsen en verblijfs- en woonruimten. Veel gemeenten begonnen daarop de kwaliteit van hun stadscentra te verfraaien met uiterlijke verbeteringen ('face lift'). Binnensteden werden inzet van een onderlinge economische competitie tussen steden, waarbij een goede kwaliteit van de publieke ruimte steeds meer als een concurrentiefactor werd gezien. Er werd gestreden om het aantrekken van bedrijven, toeristen en kapitaalkrachtige consumenten door het bieden van een aantrekkelijke binnenstad. Om de toenemende hinder van het autoverkeer in winkelgebieden tegen te gaan (congestie, parkeerproblemen) werden auto's steeds meer uit het straatbeeld geweerd: parkeren ging ondergronds, en straten werden autovrij gemaakt. In veel plannen werden het verkeer, het groen in de binnenstad, de culturele en economische aspecten en de sociale veiligheid met elkaar in verband gebracht. De aanlegkosten voor de herinrichting van de binnensteden werden in de jaren negentig steeds hoger, mede onder invloed van de aanhoudend gunstige economische situatie die investeringen mogelijk maakte (Meyer *et al.*, 2006: 205-215). Steden die de openbare ruimte in hun binnensteden in deze periode hebben herontwikkeld zijn onder andere Maastricht, Rotterdam, Den Haag, Groningen, Breda, Den Bosch en Amsterdam. Sindsdien hebben binnensteden met verschillende ontwikkelingen te maken gehad. Deze worden hieronder uiteengezet.

2.2.1 Toenemende consumptiefunctie en monofunctionaliteit

Sinds de jaren negentig is in veel Nederlandse binnensteden de commerciële functie steeds meer de boventoon gaan voeren. Binnensteden worden centra van vermaak, met een groeiend aantal evenementen, een uitbreiding van terrassen en het aantal vierkante meter winkelvloer. In de praktijk hebben deze binnensteden te maken met grote hoeveelheden bezoekers per jaar. Winkelen is verworpen tot



een recreatief vermaak en domineert de binnensteden, er is nauwelijks ruimte en aandacht voor andere functies. Hierdoor ontstaan monofunctionele binnensteden. De inrichting is gericht op het vergroten van de attractiewaarde voor een specifieke activiteit, het 'funshoppen', op het aantrekken van de bezoeker en toerist. Veiligheid en aantrekkelijkheid van het (veelal) winkelgebied moeten daarom steeds verder worden vergroot. Speelplekken en sportvelden verdwijnen uit de (binnen)stad, ze worden verdrongen door intensievere functies die meer geld opbrengen. De prijzen voor winkelruimten zijn er enorm hoog geworden, en de diversiteit (waar juist de consument zo'n behoefte aan heeft) verdwijnt uit het winkelaanbod en de horeca. De publieke ruimte raakt steeds minder toegesneden op andere gebruikers, zoals bewoners. De ontmoetingsfunctie, woonfunctie en publieke kwaliteit komen hierdoor in het gedrang. Paradoxaal genoeg neemt juist de behoefte aan die woonfunctie toe, omdat binnensteden een prettiger en veiliger leefklimaat zijn gaan bieden.

Vooraf in de centra van historische steden, zoals Maastricht, Utrecht en Amsterdam, lijkt de monofunctionele ontwikkeling en groei van de consumptiefunctie zich voor te doen. In naoorlogse binnensteden zoals Tilburg, Rotterdam en Enschede, lijkt de druk op de binnensteden vooralsnog minder hoog. Maar ook in binnensteden waar het economisch wat minder gaat, met wegtrekkende winkels en leegstaande panden (lagedruk-problematiek), is dezelfde reactie waar te nemen om in te zetten op het aantrekken van nieuwe bezoekersstromen. Ook als er signalen zijn over teruglopende bezoekersaantallen aan binnensteden lijkt dit de tendens te zijn.

Onderscheidende identiteit valt weg

Het toenemend belang van de winkelfunctie in binnensteden gaat gepaard met een toenemend verlies aan onderscheidende identiteit. Het is een veelgehoorde klacht de laatste jaren dat binnensteden steeds meer op elkaar gaan lijken. Waar je ook bent in Nederland, elk centrum van een middelgrote stad lijkt op het centrum van een willekeurige andere stad in Nederland. Binnensteden hebben steeds meer eenzelfde profiel gekregen. Dit heeft veel te maken met landelijke winkelketens die in bijna alle stadscentra een vestiging hebben. Voor de beleving van een binnenstad is dit een bepalende factor. De mogelijkheden van gemeenten om hierop te sturen zijn echter gering. Via branchering in het bestemmingsplan kan slechts gestuurd worden op de soort (branche, bijvoorbeeld drogisterij) en niet op de uitstraling van de winkel binnen deze branche (goedkope of exclusieve

winkel).⁶ Sommige gemeenten hebben een brancheringscommissie ingesteld, bestaande uit ondernemers en de overheid, maar deze commissie kan alleen adviseren over de gewenste ontwikkeling, zij kan niet deze niet afdwingen. Daarvoor blijft men afhankelijk van de beslissing van de ondernemers zelf. Daar komt bij dat de markt voor winkelvestiging mede bepaald wordt door de huurprijzen van de winkelpanden. Veelal is de huur in hoofdwinkelstraten te hoog voor de individuele ondernemer die geen winkelketen achter zich heeft staan.

Doorbreken van monofunctionaliteit: wonen boven winkels

Ook pogingen om de monofunctionaliteit en de dominantie van het winkelbelang in binnensteden te doorbreken zijn niet altijd even succesvol. Een van de manieren waarop dat kan is door andere functies aan het gebied toe te voegen, bijvoorbeeld de woonfunctie. Met name de verdiepingen boven winkels bieden hiertoe mogelijkheden: veel bovenverdiepingen staan momenteel leeg, of worden als opslag of kantoor gebruikt.⁷ Maar in de praktijk lopen eigenaren van winkelpanden niet warm voor het realiseren van een woonfunctie boven hun winkels. Het levert hen te weinig op en is te veel gedoe (De Vos, 2008). Hoewel het vaak gaat om toplocaties in de binnensteden wordt dit potentieel lang niet altijd uitgebuit. Voor de eigenaar én voor de gemeente zijn er vele praktische obstakels: zo is de gemeente meestal niet de eigenaar van die panden maar de particuliere of institutionele belegger; beleggers splitsen het pand niet graag, want dit vereist een nieuwe opgang en is dus duurder; de verbouwingkosten zijn sowieso hoog en de mogelijkheid ontbreekt om de woonbestemming in een latere fase weer van de bovenverdieping af te halen (eenmaal woonfunctie, altijd woonfunctie). Over het algemeen verdient de belegger veel met de winkelfunctie op de beneden-etage. Eventuele huuropbrengsten van een appartement op de bovenverdieping vallen daarbij in het niet. Het is vanwege deze hoge opbrengsten van het winkelgedeelte en de vele praktische obstakels dat het wonen boven winkels nog geen grote vlucht heeft genomen. De beoogde grotere diversiteit aan functies en levensdigheid komen daardoor niet overal van de grond. Ondanks de belemmeringen

6 Overigens zijn de mogelijkheden van branchering voor gemeenten met de nieuwe Wro wel groter geworden (interview met de heer Wigman, Platform Binnenstadsmanagement). Voorheen kon branchering alleen via het bestemmingsplan geregeld worden voorzover het ruimtelijk relevant was. Onder de nieuwe Wro mag een gemeente ook branchering via het bestemmingsplan regelen als er sprake is van economische herstructureringsdoelen. Voorwaarde is wel dat er een structuurvisie aan het bestemmingsplan ten grondslag ligt. Hierdoor wordt het mogelijk voor een gemeente om bijvoorbeeld belwinkels in een gebied uit te sluiten indien dit vereist is voor de economische revitalisering van de buurt. Naar verwachting versterkt deze maatregel de uitgangspositie van de gemeente om te sturen op de branchering.

7 Volgens een schatting van het ministerie van VROM ligt het aantal lege bovenverdiepingen in Nederland op veertigduizend. Dat biedt ruimte aan ongeveer tachtigduizend appartementen (Ekkelboom, 2008). Daarvan is in de afgelopen twintig jaar een klein deel tot woning verbouwd.



en obstakels ontstaan op verschillende plekken in Nederland echter wél succesvolle projecten. In hoofdstuk 4 zullen we hier op terug komen.

2.2.2 Toezicht in de publieke ruimte wordt belangrijker

In samenhang met de toenemende vermaak- en leisurfunctie van de binnenstad en de toenemende commercialisering, speelt er in de binnenstad nog een tweede belangrijke ontwikkeling. Delen van de binnensteden worden in steeds grotere mate gekenmerkt door beveiliging, afsluiting en regulering. Een toename van het toezicht geldt steeds meer als voorwaarde voor het functioneren van de publieke ruimte in binnensteden. In veel steden neemt cameratoezicht bijvoorbeeld toe. Uit onderzoek uit 2006 blijkt dat bijna één vijfde van de Nederlandse gemeenten cameratoezicht inzet op openbare plaatsen, vaker in grotere dan in kleinere gemeenten (Regioplan, 2006b). De camera's hangen met name in uitgaansgebieden, winkelcentra, bedrijventerreinen en op en rond stations. Bijna de helft van de gemeenten die al cameratoezicht hebben, wil dit in de toekomst uitbreiden.

Verklarende factoren zijn ondermeer de toenemende differentiatie van leefstijlen en consumptiepatronen waardoor een grotere behoefte aan toezicht ontstaat, maar ook angstgevoelens van burgers. Ook de verschuivende rolverdeling tussen overheid en markt speelt mee. In binnensteden raken ontwikkelaars en beleggers betrokken bij de aanleg en het beheer van de publieke ruimte, met name bij nieuwbouw met winkelfuncties zoals retail- en leisurecomplexen.⁸ Goed beheer

⁸ De aanwezigheid van een commerciële winkelfunctie is voor hen cruciaal omdat deze in vergelijking met horeca, kantoren en woningen relatief hogere huuropbrengsten met zich meebrengt en lagere risico's (Van Melik, 2008: 13).



en het waarborgen van veiligheid worden door beleggers als cruciaal gezien voor het onderhouden en laten groeien van de waarde van de beleggingen. Het speelt een belangrijke rol om de locatie aantrekkelijker te maken voor de huurders en bezoekers. Voordeel is dat deze ruimten vaak schoon, heel en veilig zijn of zo worden ervaren, nadeel is dat er weinig ruimte is voor verrassingen. Dat laatste is de keerzijde van de grote betrokkenheid van een private partij: het beheer van een gebied wordt soms restrictiever. Er mag minder, overlast wordt minder getoleerd (zie kader 2 voor een voorbeeld). Overigens wil de raad hiermee niet zeggen dat privaat ontwikkelde en -beheerde publieke ruimten als zodanig negatief beoordeeld moeten worden. Wel kan er sprake zijn van een strikte regulering.

Kader 2. Beurstraverse Rotterdam - Toezicht en beheer door een private partij

De Beurstraverse in de binnenstad van Rotterdam, in de volksmond Koopgoot genoemd, is een winkelgebied in eigendom van een private belegger. De ontwikkeling ervan heeft een impuls gegeven aan het gebied en zijn omgeving. De openbare ruimte in de Koopgoot is erop gericht om grote groepen mensen door een consumptief landschap te loodsen. Er is sprake van een strikte regulering van gedrag, door particuliere bewakingsdiensten maar ook door de fysieke inrichting van het gebied, bijvoorbeeld met luie trappen die niet bedoeld zijn om op te gaan zitten. In de Koopgoot is het zelfs verboden om te fotograferen. De enige uitzondering op het consumptiegedrag vormen de fontein, waar kinderen kunnen spelen (Lengkeek, 2007: 14-15).





Opvallend is dat nu de samenleving complexer wordt, de overheid lijkt te kiezen voor een hardere opstelling in het publieke domein in de binnenstad. De 'zachte' aanwezigheid van de overheid (wijkagent die mensen kent, aandacht voor onderhoud van groen) is vervangen door een harde aanwezigheid van camera's, politieagenten, et cetera.

2.2.3 Beheer van de publieke ruimte: 'free-riders' en versnipperde belangen

Door de herontdekking van binnensteden in de jaren tachtig en de druk van stedelijke concurrentie zijn gemeenten hun binnensteden steeds meer als 'visitekaartje' van hun stad gaan zien. Om de kwaliteit van het centrumgebied te verbeteren en te beheren is er daarbij gaandeweg een steeds intensievere samenwerking met de ondernemers tot stand gekomen. Gemeenten en bedrijven hebben een gedeeld belang bij een aantrekkelijk gebied voor bezoeker en consument en een goed beheer daarvan. Via verschillende vormen van gebiedsmanagement (centrummanagement, binnenstadsmanagement) werken gemeenten en ondernemersverenigingen hieraan samen.

In *nieuwe* gebieden is het opzetten van gebiedsmanagement en de financiering van het beheer nog relatief eenvoudig te regelen, bijvoorbeeld via afspraken met ontwikkelaars of via contracten met de nieuwe huurders. In nieuwe winkelcentra wordt die aanpak al veel toegepast. De eigendomsverhouding is inzichtelijk en de bijdrage aan de collectieve kosten wordt opgenomen in de huurvoorwaarden. Gebiedsmanagement in *bestaande* gebieden is vaak veel lastiger. Er is sprake van een sterk versnipperde eigendomssituatie, met veel verschillende eigenaren.

Bovendien is de eigenaar van een commercieel pand in de binnenstad (belegger) meestal niet de gebruiker (winkelier, uitbater) en kent deze nauwelijks lokale bindingen. Tussen de ondernemers onderling kunnen grote verschillen bestaan in wensen en belangen, zoals bij horecaondernemers versus winkeluitbaters. Ook kan het 'free-riders'-probleem spelen. Het gaat hierbij om ondernemers die wel van gezamenlijke maatregelen profiteren (bijvoorbeeld van de ondernemersvereniging), maar daar niet aan willen bijdragen. Hoe meer van deze 'free-riders', hoe groter de kans is dat andere ondernemers ook afhaken. Als gevolg daarvan heeft het centrummanagement weer problemen met het werven van voldoende fondsen of het opbouwen van draagvlak onder ondernemers.

Vanwege de genoemde problemen kan het voor een gemeente lastig zijn om grootschalige verbeteringen in de publieke ruimte of een verhoging van het beheerniveau in de binnenstad te organiseren. Nog steeds gaat het bij de aanpak

van de publieke ruimte dan ook om relatief kleine stukjes binnenstad (een plein, straat). Op sommige plekken in Nederland zijn experimenten opgestart om de problemen te verhelpen. Het Leids Ondernemersfonds is een voorbeeld daarvan, evenals de experimenten in Rotterdam, zie kader 3. Inmiddels is er een Wet Bedrijveninvesteringszones. We komen hier in hoofdstuk 4 op terug.

Kader 3. Voorbeelden van betrokkenheid ondernemers bij publieke ruimte

Het Ondernemersfonds Leiden

In Leiden is op initiatief van een groep Leidse binnenstadondernemers een ondernemersfonds ingesteld. Ondernemers in dit gebied hebben gevraagd om een opslag op de OZB voor niet-woningen (vanuit het draagkrachtprincipe: de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten). In een voor Nederland unieke constructie dragen alle ondernemers in de stad Leiden eraan bij. Het Ondernemersfonds wordt beheerd en aangestuurd door de Stichting Ondernemersfonds. Alle ondernemers in Leiden betalen met ingang van 2005 5,3% extra aan OZB. Die meeropbrengst van de OZB wordt in een fonds gestort dat ten goede komt aan ondernemers en wordt beheerd door de Stichting Ondernemersfonds Leiden. Met geld uit het fonds worden activiteiten georganiseerd die het collectief belang dienen van Leidse bedrijven en winkelterreinen (promotie, feestverlichting, collectieve beveiliging, publieksactiviteiten). Het doel van het fonds is het versterken van het ondernemersklimaat voor en door ondernemers in de stad. Alleen collectief georganiseerde initiatieven hebben een trekkingsrecht op het ondernemersfonds. Het ondernemersfonds doorbreekt daarmee het gedrag van 'free-riders' (Regioplan, 2006a: 30-31; Ondernemersfonds Leiden, 2008). Het ondernemersfonds is geen gebiedsgericht instrument: de opslag geldt voor de gemeente als geheel. Ook ondernemers buiten de binnenstad dragen bij en profiteren. De ondernemers kunnen niet zelf de omvang van het gebied bepalen.

BedrijvenVerbeterGebieden Rotterdam

De gemeente Rotterdam heeft in 2006 geld beschikbaar gesteld voor experimenten waarbij ondernemers gezamenlijk investeren in hun gebied. Omdat een gebiedsgerichte heffing niet mogelijk is, is financiering uit de algemene middelen beschikbaar gesteld. De ondernemers besluiten waar de investeringen naar toe gaan. Net als bij het Ondernemersfonds Leiden wordt ook hier niet alleen de verbetering van de leefomgeving gefinancierd maar bijvoorbeeld ook publieksactiviteiten (Regioplan, 2006a: 31-32). In 2007 is dit omgezet in de Rotterdamse subsidieregeling BedrijvenVerbeterGebieden (BVG). De regeling BedrijvenVerbeterGebieden is een subsidieregeling waarbij ondernemers gezamenlijk



bepalen welke maatregelen moeten worden uitgevoerd om hun winkelgebied of bedrijventerrein extra aantrekkelijk te maken. Het gaat vooral om initiatieven om het gebied aantrekkelijk, schoon, heel en bereikbaar te maken. Daarbij valt te denken aan investeringen in straatverlichting of -meubilair en gebiedspromotie. De eerste gebieden die van de regeling gebruik maken zijn winkelcentrum Hesseplaats en bedrijventerrein Hordijk. Het is niet de bedoeling dat de subsidieregeling (deels) in de plaats komt van de normale gemeentelijke taken. Het gaat juist om extra's daarbovenop. Daarom kan vóór het aanvragen van de subsidie een Service Level Agreement (SLA) worden afgesloten met de (deel)gemeente. Hierdoor wordt duidelijkheid verkregen over het niveau van de te verwachten diensten van de gemeente.

2.2.4 De centrale opgave voor publieke ruimte in de binnenstad

Uit bovenstaande schets blijkt dat veel binnensteden in een ontwikkelingsspiraal zijn geraakt waarbij een steeds grotere controle over de publieke ruimte wordt nagestreefd. Deze ontwikkeling is tweeledig. Enerzijds ontwikkelen publieke ruimten in binnensteden zich steeds meer tot monofunctionele vermaakcentra met leisure- en vermaakfuncties in de stedelijke publieke ruimte. Anderzijds neemt de behoefte aan veiligheid in de openbare ruimte in binnensteden toe, met beveiliging in de vorm van bijvoorbeeld cameratoezicht en strengere regelgeving. Ook de afscherming van woondomeinen past hierbij. De Amerikaans socioloog John Hannigan heeft deze ontwikkeling gevat in twee concepten, namelijk 'fear and fantasy' (Hannigan, 1998). Deze twee beïnvloeden elkaar: naarmate de vermaak- en consumptiefunctie in binnensteden dominantier wordt ('fantasy'), neemt ook de behoefte aan veiligheid toe ('fear'). Met andere woorden: de toenemende consumptiefunctie creëert een grotere behoefte aan veiligheid. Zo ontstaat een cyclus, een spiraal, die leidt tot steeds grotere monofunctionaliteit.

Als gevolg van deze ontwikkeling raakt de publieke ruimte steeds minder toegesneden op andere gebruikersbelangen, met fricties tussen bezoekersstromen en bewoners tot gevolg. De veerkracht en de publieke kwaliteit komt hierdoor in het gedrang. Paradoxaal genoeg is er om de commerciële belangen goed te kunnen dienen, juist behoefte aan zaken die momenteel door de dominante consumptiefunctie worden weggedrukt: een onderscheidende identiteit, diversiteit, functiemenging met bijvoorbeeld wonen. In de praktijk blijkt het moeilijk de ontwikkelingsspiraal te keren en de multifunctionaliteit van binnensteden te behouden. Wonen boven winkels komt moeizaam van de grond, het organiseren van het beheer is lastig door de versnipperde eigendomsverhoudingen en het 'free-riders'-probleem, en er spelen financieringsvraagstukken.

De centrale opgave voor de publieke ruimte in binnensteden die hieruit volgt is dan ook hoe om te gaan met de toenemende druk van de consumptieruimte. Binnensteden moeten hun economische en sociaal-culturele identiteit veiligstellen. Hoe kan de diversiteit in publieke ruimten behouden blijven en indien mogelijk, vergroot worden? Hoe kan de publieke ruimte worden beheerd? In hoofdstuk 4 wordt hier op teruggekomen.

2.3 Publieke ruimte in naoorlogse wijken

Naoorlogse woonwijken zijn ontwikkeld in de jaren na de Tweede Wereldoorlog. Kenmerkend voor deze wijken is een grote hoeveelheid groen in de wijk, gestapelde bouw (vier bouwlagen), veel sociale woningbouw en een veelal ruime opzet. Het oppervlak aan publieke ruimte in deze wijken is opvallend groot. In naoorlogse wijken spelen verschillende ontwikkelingen die de aard en het gebruik van de publieke ruimte beïnvloeden. Deze zullen hieronder uiteengezet worden.

2.3.1 Veranderende bewonerssamenstelling

De naoorlogse wijken zijn destijds opgezet vanuit een idee van homogeniteit en gemeenschappelijkheid, bedoeld voor gezinnen uit de toenmalige, stijgende middenklasse. Hoewel homogeniteit bij de opzet van de wijken een rol speelde, betekende dat niet dat de bevolking die er uiteindelijk kwam wonen ook homogeen was en dat het samenleven in de wijken probleemloos was. Ook toen waren er fricties in de naoorlogse wijken, iets dat tegenwoordig soms wel eens vergeten lijkt te worden. Tegenwoordig is de diversiteit in bewoners in de naoorlogse wijken echter wel groter dan in de jaren vijftig en zestig. Interessant is dat - net als toen - er weer kinderen en jongeren in de wijk zijn. Omdat er meer verschillen zijn tussen bewoners dan in de uitgangssituatie, zijn er ook ten aanzien van de publieke ruimte meer verschillende gebruikerswensen (Hoekstra en Veenbos, 2008). Volgens sommigen is de frictie tussen de veranderende bevolkingssamenstelling en de sociaal-culturele ideeën waarmee de openbare ruimte in de jaren vijftig is ontworpen het belangrijkste probleem van de publieke ruimte in naoorlogse wijken. Het gevolg hiervan is dat er frictie ontstaat tussen de aard en het gebruik van de publieke ruimte. Dit leidt tot verloedering en onveiligheid. Er is sprake van verminderde zelfregulering.

2.3.2 Monofunctionele wijken en ongedifferentieerde publieke ruimte

Veel naoorlogse wijken zijn tegenwoordig monofunctionele wijken, met eenzijdig groen en een beperkt aanbod van publieke voorzieningen. De woonfunctie staat centraal in deze wijken. Ruimte voor bedrijvigheid is er nauwelijks. Ook het aanbod van publieke voorzieningen is vaak minimaal. Dit maakt de wijken tot monofunctionele woonclaves in de stad. Daarbij komt dat de openbare ruimte



in deze wijken nauwelijks afwisseling kent in termen van dichtheid of openheid. Hierdoor worden deze wijken nu als saai en monotoon gezien (Musterd en Ottens, 2002).

Ook het groen in de wijk wordt vaak als ongedifferentieerd gezien: het lijkt allemaal 'meer van hetzelfde', met veel gras en bosschages die zijn uitgegroeid tot onveilige 'wildernissen'. Dit is overigens niet overal zo, er is een enorme variëteit bij de naoorlogse wijken. Aanvankelijk zijn veel naoorlogse wijken juist aangelegd met een sterke groenstructuur en een grote variëteit aan groen. De groene openbare ruimte werd als sterke kwaliteit van naoorlogse wijken gezien. Den Haag Zuidwest is daarvan een voorbeeld en delen van de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam. Die differentiatie wordt tegenwoordig echter niet altijd meer als zodanig herkend en het groen heeft een lagere gebruikswaarde. Bovendien is door bezuinigingen het aanvankelijk gedifferentieerde groen steeds minder gedifferentieerd geworden. De inrichting van het openbaar groen is vaak zodanig teruggebracht dat het een minimum aan onderhoud vergt: de rozenstruik is vervangen door onderhoudsarm groen. De symboolwaarde daarvan is groot: het gaat om de betrokkenheid en de zorg die daar uit spreekt. Onverschilligheid van gemeenten ten aanzien van de publieke ruimte zorgt dat bewoners zich minder serieus genomen voelen. Minstens zo belangrijk als de afnemende functionele (gebruiks)waarde van het groen is dus de aantasting van de symboolwaarde van het groen. Alleen het vergroten van de functionele waarde is niet genoeg.

Dat de publieke ruimte in naoorlogse wijken vaak als ongedifferentieerd wordt ervaren heeft ook te maken met de vervagende grenzen tussen de meer en minder openbare delen van de ruimte, tussen het collectief terrein en privédomein. De collectieve binnentuinen hadden destijds een sociale functie. In de loop der tijd is deze functie van binnentuinen verdwenen: "was vroeger het groen van iedereen, nu is het van niemand" (Nio, 2004: 9). Het gevolg is het ontstaan van een soort monotoon niemandsland, zonder identiteit en aantrekkelijkheid, waar de publieke ruimte te eentonig, te versnipperd en te anoniem is. Dit staat veelal in schril contrast tot de huidige behoeften van bewoners. Als een van de oplossingen wordt er tegenwoordig vaak voor gekozen om de collectieve binnentuinen te privatiseren. Een deel van de binnentuin wordt eenvoudigweg als privétuin bij de woning op de begane grond getrokken. Deze privatisering van de binnentuinen is echter een verlies aan openbare ruimte door smallere groenstroken en heeft de openheid van de wijken vervaagd (schuttingen, schuurtjes).

Bij herstructurering van naoorlogse wijken ontstaan kansen om de publieke ruimte te versterken. Het is daarbij belangrijk om niet alleen te herstellen wat er

was, maar ook om nieuw gebruik mogelijk te maken. Er zijn nieuwe publieke ruimten nodig, ruimten die het verschillend gebruik van verschillende groepen bewoners faciliteren. Daar zijn plekken voor nodig, nieuwe groene ontmoetingsruimten zoals speelplekken en buurtparken. In Nederland is het daarbij nauwelijks praktijk dat er in herstructureringswijken een grootschalig stadspark (her)ontwikkeld wordt. Eerder is er een tendens tot rode verdichting. Wel zijn er goede uitzonderingen, zoals het Stadspark in Osdorp. Dit is een voorbeeld van differentiatie, waarbij aan de ene kant privatisering heeft plaatsgevonden van collectieve tuinen en aan de andere kant een openbaar, veel publieker, stedelijk park is gemaakt. Het probleem van veel naoorlogse wijken is overigens niet zozeer dat er geen parken zijn (die zijn er wel, veel naoorlogse wijken zijn destijds aangelegd inclusief parken) maar dat de parken slecht zijn aangesloten op de wijken. Bij Den Haag Zuidwest moet de bezoeker bijvoorbeeld eerst de weg over, vervolgens langs de sportvelden. Daarna begint pas het park. Vanuit de functionalistische gedachte waarmee de wijken destijds zijn aangelegd is dit te begrijpen, maar inmiddels kijkt men hier anders tegenaan. Op veel plekken is of wordt hier al wat aan gedaan, bijvoorbeeld door publiekstrekkers aan de buitenrand van het park te leggen.

Toenemende parkeerdruk op de publieke ruimte

Een van de belangrijke ruimteclaims op de publieke ruimte in naoorlogse wijken is de steeds grotere parkeerclaim. Parkeren op en aan de straat (op maaiveld) legt een steeds groter beslag op de publieke ruimte. Dit komt doordat het autobezit per huishouden toeneemt, terwijl het aantal parkeerplaatsen daar geen gelijke tred mee houdt (Van de Coevering *et al.*, 2008). Door de forse toename van de parkeerdruk op de publieke ruimte neemt de verblijfskwaliteit af, ontstaan er onveilige situaties en daalt de waardering van de dagelijkse leefomgeving. Bewoners ergeren zich aan het gebrek aan parkeerruimte. Deze problemen zullen in de toekomst waarschijnlijk groter worden, omdat er voorlopig nog geen einde lijkt te komen aan het stijgende autobezit.⁹ Stedelingen krijgen per huishouden meer auto's en er zullen meer huishoudens komen. In de sterk stedelijke gebieden zal deze ontwikkeling extra plaatsvinden: na de landelijke gebieden krijgen ook huishoudens in stedelijke gebieden steeds vaker twee of meer auto's. Ook het beleid om extra woningen binnen bestaand stedelijk gebied te concentreren draagt bij aan de parkeerdruk. Het probleem met parkeren is niet voorbehouden aan naoorlogse wijken. Ook in andere gebieden (stadscentra, woonwijken) wordt de druk groter. Wel is het zo dat bij herstructurering van naoorlogse wijken er vaak wordt verdicht, ook met eengezinswoningen, hetgeen de druk doet

⁹ Het RPB gaat uit van een verdere toename van het aantal auto's met negen tot vijftig procent tot 2030, afhankelijk van de maatschappelijke en economische ontwikkelingen (Van de Coevering *et al.*, 2008).



toenemen. Binnenterreinen worden veelal met parkeren 'opgevuld'. Dit komt de kwaliteit van de inrichting niet ten goede.

Woonerven

Inmiddels is na de naoorlogse wijken een nieuwe generatie wijken in aantocht: de woonerfwijken. Deze wijken zijn gebouwd tussen 1970 en 1985 en opgezet vanuit idealen van kleinschaligheid en collectivisme. Woonerfwijken, ook wel bloemkoolwijken genoemd, komen veel voor in Nederland: ze omvatten ongeveer 1,2 miljoen woningen, wat betekent dat één op de zes Nederlanders in een dergelijke wijk woont (zie ook VROM-raad, 2009b). Hoewel de problematiek in woonerfwijken anders is dan in naoorlogse wijken, en hoewel de woonerfwijken onderling sterk in kwaliteit verschillen, doet zich juist ook in deze 'bloemkoolwijken' de problematiek van de publieke ruimte sterk voor. Het probleem is divers. Ten eerste is de publieke ruimte in deze 'bloemkoolwijken' onduidelijk. Woningen, openbare ruimte en verkeersstructuur zijn vaak niet goed op elkaar afgestemd. Sommige huizen staan bijvoorbeeld met de voorkant naar het erf terwijl andere met de achterkant daarop uitkijken. Ten tweede staat de openbare ruimte onder druk door de ruimteclaims. Net als de naoorlogse wijken zijn de woonerfwijken destijds ruimer ontworpen, met minder ruimte voor auto's, dan ze uiteindelijk zijn gebouwd en nu gebruikt worden. Nu staat de openbare ruimte vaak vol met auto's. Bovendien is er sterk verdicht. Dat zorgt voor fricties. Ten derde is het onderhoud er sterk verwaarloosd. Het openbaar groen overwoekert.



De gebruikswaarde van de openbare ruimte in de woonerven is laag. Het goede nieuws is dat de aandacht voor deze wijken vanuit beleid en onderzoek inmiddels toeneemt.¹⁰ Zo kan wellicht worden voorkomen dat woonerfwijken, en dan met name die woonerfwijken die onder druk staan, verder verzwakken. Specifiek voor de publieke ruimte in deze wijken wordt als oplossingsrichtingen gedacht aan deels privatisering en deels opwaardering van de collectieve ruimte waarbij bewoners een grotere rol spelen bij het beheer en onderhoud.

2.3.3 Financiering: onrendabele top en de 'split incentive'-problematiek

In naoorlogse wijken, waar de woningen voor een groot deel in bezit zijn van de corporaties, neemt de betrokkenheid van corporaties bij de publieke ruimte toe. Bij herstructureringsprojecten van wijken wordt behalve naar de woningen ook nadrukkelijk naar de woonomgeving, de publieke ruimte, gekeken. De financiering van kwaliteitsverbetering van de publieke ruimte is echter een lastig vraagstuk. Corporaties hebben bij herstructurering te maken met een onrendabele top, waardoor er weinig middelen overblijven voor de publieke ruimte. Een bijkomende factor die het voor corporaties lastig maakt om over te gaan tot grootschalige opwaardering van de publieke ruimte is de zogenoemde 'split incentive'-problematiek. Deze problematiek is in Nederland vooral bekend geworden door investeringen in duurzaam bouwen en energiebesparing, maar het is een generiek principe. Bij de kwaliteitsverbetering van de publieke ruimte speelt het net zo goed.

41

¹⁰ Bureau Middelkoop heeft in opdracht van SEV verschillende studies naar bloemkoolwijken uitgevoerd.





De 'split incentive'-problematiek heeft te maken met de verdeling van kosten en baten van investeringsmaatregelen. Er is sprake van een split incentive als de investeringen voor bepaalde verbetermaatregelen gedaan worden door de ene partij terwijl de baten daarvan terecht komen bij de andere. Dit is het geval als de opdrachtgever die moet investeren, niet de gebruiker is: niet de investeerder krijgt het rendement van de investering, maar de gebruiker. Dit speelt vaak bij utiliteitsbouw en huurwoningen waarbij het gebruik en het eigendom van het vastgoed zijn gescheiden. Door deze 'split incentive' komen de verbetermaatregelen niet van de grond: geen van beide partijen, de eigenaar danwel de huurder, heeft genoeg reden om te investeren. De eigenaar verdient de investering alleen terug als hij de investering kan vertalen in een hogere huur. Maar dat is vaak niet zomaar mogelijk.

Ook bij verbetering van de publieke ruimte speelt de 'split incentive'-problematiek. De corporatie heeft hier als eigenaar van veel panden vaak mee te maken. Als een corporatie investeert in verbetering van de publieke ruimte, bijvoorbeeld in groen, ziet de corporatie niet direct de baten daarvan terug. Die komen in eerste instantie terecht bij de gebruiker (in dit geval de huurder) die profiteert van een hoger woongenot. De corporatie mag dit hogere woongenot volgens de huidige wetgeving niet zomaar vertalen in een hogere huur. Bovendien moet de corporatie door de gestegen vastgoedwaarde ook extra onroerendzaakbelasting (OZB) gaan betalen. Tegenover de hogere vastgoedwaarde staan dus ook hogere belastingen.

Het lijkt er op dat dergelijke 'split incentives', waarbij het verzilveren van investeringen door de investeerder niet mogelijk is door het ingrijpen van de overheid, niet stimulerend werken voor investeringen in de publieke ruimte. De financiële prikkel om de kwaliteit te verbeteren, ontbreekt. Op dit moment is het echter onvoldoende bekend hoe belemmerend dit in de praktijk uitpakt. In hoofdstuk 4 komen we hier op terug.

2.3.4 Nieuwe beheerconstructies

Zoals eerder gezegd is de kwaliteit van de openbare ruimte door bezuinigingen van de overheid op het onderhoud aanzienlijk achteruit gegaan (Meyer *et al.*, 2006: 168). De terugtocht van de overheid leidt (mede) tot de opkomst van andere beheerconstructies waarbij partijen zoals bewoners of corporaties (soms noodgedwongen) de verantwoordelijkheid en de kosten voor het beheer en onderhoud overnemen (zie CROW, 2002). Op veel plekken in Nederland komen er op dit gebied initiatieven van de grond. Met name op het gebied van bewonerbeheer - waarvan in kader 4 een aantal voorbeelden zijn genoemd - is het echter de vraag of lokale initiatieven uit kunnen groeien tot structurele constructies.

In de praktijk blijkt beheer door bewoners - ook wel collectief beheer genoemd - niet altijd even succesvol te zijn. Veel projecten mislukken door de te grote verschillen tussen bewoners. De meest succesvolle projecten worden gedragen door een vrij homogene bewonersgroep, niet zozeer financieel, maar in leefstijl en levensfase. Maar ook de kwaliteit van de woonomgeving speelt een rol. "In succesvolle projecten zijn woningen gegroepeerd rond semi-openbare ruimte, met (veel) collectief groen, water en plaatsen om samen te spelen. De aanwezigheid van (extra) voorzieningen is niet bepalend voor het succes" (Wooninnovatiereeks, 2008: 22).

Een andere succesfactor is de organisatie van het beheer. Het blijkt dat een ingewikkelde beheerorganisatie en een grotere rol van niet-bewoners daarin (zoals gemeente, bedrijven uit de omgeving) de kans op succes doen afnemen: "de betrokkenheid van de bewoners die noodzakelijk is voor duurzaam beheer, blijft alleen in stand als zij het zelf voor het zeggen hebben" (Wooninnovatiereeks, 2008: 22). Zeker in de beginfase blijken niet alle bewoners de soms vergaande consequenties te overzien van beheervormen door bewoners. Dit geldt met name bij het mandelig maken van gemeenschappelijke ruimte in de woonomgeving. Hierbij is er sprake van eigendomsoverdracht van publieke ruimte naar bewoners. Bewoners worden verantwoordelijk voor het onderhoud van bijvoorbeeld een groenstrook, maar ook van hele straten - en dus ook van verzakkingen en groot onderhoud. Omdat er sprake is van eigendomsoverdracht en de gemeente dus geen eigenaar meer is van het gebied, trekt de gemeente zich volledig terug uit het beheer. Hierdoor kan de gemeente niet langer faciliterend optreden richting bewoners, en dat terwijl bewoners vaak niet precies weten wat het gezamenlijk eigendom van de buitenruimte precies inhoudt. Vaak ook heeft de ontwikkelaar nagelaten om de zaken te regelen en moeten bewoners het maar met elkaar uitzoeken (Building Business, 2007; Van Velten, 2006; zie ook VROM-raad, 2009b).

Kader 4. Voorbeelden van beheer door bewoners

Park Rozendaal, Leusden

Park Rozendaal is een van de oudste en bekendste voorbeelden in Nederland van beheer van de openbare ruimte door bewoners. Het is de eerste uitbreidingswijk van groeikern Leusden. Park Rozendaal is opgezet vanuit het idee van een park met woningen aan pleinen die de bewoners zelf zouden beheren en onderhouden. Er zijn ook gemeenschappelijke voorzieningen zoals een zwembad en een tennisbaan die in eigendom zijn bij de bewoners. De bewoners zorgen voor het beheer van de pleinen, het groen, het zwembad en de andere voorzieningen. De gemeente zorgt voor het beheer van de openbare weg en de



straatverlichting. Het beheer en onderhoud van de tussenliggende pleinen en het vele groen is ondergebracht in een Groenstichting. De gemeente stort hierin het budget van het beheer. Kopers van de huizen worden verplicht lid van de Groenstichting, via een kettingbeding. Uit het fonds betaalt de Groenstichting een hoveniersbedrijf voor het onderhoud van het groen. Tevens heeft de stichting twee parttime beheerders in dienst. Eurowoningen heeft projecten met een vergelijkbare opzet gerealiseerd in onder andere Berkel en Rodenrijs, Delft en Amsterdam. Factoren die aan het succes van Park Rozendaal hebben bijgedragen zijn onder andere de redelijk goedkope huizen en de bijdrage van 10.000 gulden per plein van de gemeente aan bewoners om de inrichting te bepalen. Ook de combinatie van het ontwerp, de compositie en het beheer hebben eraan bijgedragen dat het project nu nog steeds succesvol is (Wooninnovatiereeks, 2008: 16-31).

Proefpark De Punt, Rotterdam Delfshaven

Bij de ontwikkeling van het park wordt gewerkt met bepaalde organische groei- en managementprincipes, waarbij het park langzaamaan uitgroeit naar zijn natuurlijke bestemming. Belangrijke insteek bij dit project is dat het beheer en het onderhoud van de openbare ruimte niet worden gezien als kostenpost maar als een investering en als aangrijpingspunt voor wijkverbetering. De jaarlijkse investeringen voor het Proefpark worden betaald door alle partijen die belang hebben bij een duurzame kwaliteitsverbetering van de openbare ruimte en de leefkwaliteit van de buurt. Alle partijen met bezit in de wijk hebben dit belang: woningcorporatie Com.wonen, het ontwikkelingsbedrijf Rotterdam en de deelgemeente Delfshaven. De uitvoering wordt beoordeeld op de criteria: geen overlast, geen rotzooi en iedereen mag meedoen. De effectiviteit van de aanpak wordt na vier jaar experimenteren duidelijk. De mensen vinden het leuk en het project heeft geen last van vandalisme. Het Proefpark toont aan dat een integrale aanpak van inrichting, gebruik en beheer niet alleen mogelijk is, maar ook de dynamiek en kwaliteit van de openbare ruimte verbetert (Biemans, 2008: 70).

De Unieke Brink, Enschede - Bewonerscontracten

Bij het project De Unieke Brink betreft de gemeente Enschede bewoners niet alleen bij het herontwerp voor de openbare ruimte in hun herstructureringswijk (de tussenliggende brinken), maar ook bij het onderhoud. Het project speelt zich af in de wijk De Wesselerbrink, een naoorlogse wijk met 56 brinken. Deze zogenoemde brinken zijn kleine pleintjes. Voorheen leken de brinken sterk op elkaar. Met het project wordt beoogd de monotonie te doorbreken en de betrokkenheid van de brinkbewoners te vergroten. Wat betreft schaalniveau is het project uniek in Nederland. Bij andere herstructureringsprojecten gaat het vaak over een hele wijk tegelijk. Maar projecten op buurtniveau spreken de mensen

veel meer aan. Daar willen veel meer mensen in participeren. In de Wesselerbrink gaat het om 56 afzonderlijke projecten (Wooninnovatiereeks, 2008: 52). Voor het onderhoud sluit de gemeente een contract met de bewoners (in de vorm van een bewonersvereniging). De gemeente is verantwoordelijk voor de (minimale) diensten zoals huisvuil ophalen. Bewoners zorgen voor het reguliere en het extra onderhoud en beheer, zie hierna voor een taakverdeling.

Bewoners	Gemeente
- Schoonhouden	- Afval ophalen
- Schoffelen, vegen, etc.	- Plantjes leveren
- Grasmaaien	- Bomen snoeien
- Onderhoud plantenbak	- Materiaal op aanvraag leveren (bezem, krabber)
	- Grasmaaier opslaan en leveren aan bewoners

Van oorsprong waren alle woningen rond de brinken corporatiebezit. Inmiddels is de corporatie begonnen met een verkoopprogramma. Het project De Unieke Brink zorgt voor een toename van de waarde. Daarom hebben de gemeente en de corporatie goede afspraken over de manier waarop het project samen oploopt met de herstructurering. Mensen willen eerst weten wat er met hun woning gaat gebeuren voordat ze zich druk maken over de buitenruimte (Wooninnovatiereeks, 2008: 62; Gemeente Enschede, 2008).

Vondel Parc, Utrecht

Dit project van architectenbureau Mecanoo is een project waar in binnenstedelijke setting een aantal woningen is gerealiseerd rondom een collectief park. De afzonderlijke gebouwcomplexen zijn ondergebracht in verschillende VvE's. De gemeenschappelijke buitenruimte is eigendom van de gezamenlijke bewoners en valt onder het beheer van een overkoepelende beheervereniging. Slechts de twee voetpaden die het terrein doorkruisen zijn openbaar eigendom; hieronder liggen kabels en leidingen. Op borden bij de vier entrees wordt men erop geattendeerd dat het Vondel Parc eigendom is van de bewoners, en dat alleen de 'blauwe' paden toegankelijk zijn, en dan ook nog uitsluitend voor voetgangers. De rest van het park en het houten dek zijn niet toegankelijk voor onbevoegden. Verder dienen honden te worden aangelijnd en wordt men geacht hondenpoep op te ruimen. Omdat het Vondel Parc eigendom is van de bewoners zijn de kosten voor het schoonhouden en repareren van onderdelen van het park voor rekening van de bewoners. De argeloze voorbijganger heeft wellicht geen weet van de bijzondere eigendomsverhouding en wordt te allen tijde toegang verleend tot dit bijzondere project, want de hekken die geplaatst zijn bij de entrees zijn niet afsluitbaar (Den Hartog *et al.*, 2005).



Juridische belemmeringen

De vraag of bewonerbeheer in de toekomst kan uitgroeien tot een structurele beheerconstructie hangt samen met de mogelijkheden om dit juridisch te regelen. Daar zijn verschillende juridische constructies voor. Het meest voorkomend is een constructie met een Vereniging van Eigenaren (VvE) en het appartementsrecht. Via deze constructie wordt het beheer van gemeenschappelijke zaken geregeld, zoals de gedeelde opgang of het dak van een appartementencomplex. De VvE is juridisch een relatief sterke constructie. De eigenaren van appartementen zijn namelijk verplicht lid. Tussentijds opzeggen of een lid royeren kan niet. Toch zijn er in het veld geluiden te horen dat een VvE in de praktijk te veel fungeert als vrijblijvende beheervorm. De individuele eigenaar heeft een sterke positie om een ingreep wel of niet tegen te houden. Als hij of zij wil kan een eenling verbeteringsmaatregelen feitelijk tegenhouden door te weigeren om mee te betalen. De situatie is nog erger indien alle appartementseigenaren niet willen betalen voor noodzakelijk onderhoud.¹¹ Deze sterke positie van een eenling kan bij weigering om mee te betalen negatieve gevolgen hebben voor het onderhoud van een complex en - wanneer dit omvangrijkere vormen aanneemt - zelfs de leefbaarheid van een gebied. Zoals de vorige minister voor WWI, Vogelaar, heeft gesteld, zijn een kwalitatief goede particuliere woningvoorraad en een goede beheerstructuur bij VvE's van groot belang om de leefbaarheid in de wijken te versterken. Vooral in herstructureringswijken met veel achterstallig onderhoud is dit een probleem. Op dit moment kan de gemeente (slapende) VvE's nog niet verplichten om structureel onderhoud aan panden te doen. Momenteel is een wetsvoorstel hierover in voorbereiding. In hoofdstuk 4 komen we hier op terug.

Juridisch gezien het meest vergaand zijn constructies van bewonerbeheer waarbij de gemeente het beheer en/of het eigendom van de woonomgeving (gronden en voorzieningen daarop) overdraagt aan bewoners. Om dat te regelen zijn verschillende juridische constructies mogelijk, zoals erfpacht, splitsing van appartementsrechten met overkoepelende verenigingen, VvE's met kwalitatieve verplichtingen en mandelig eigendom. In de praktijk blijken vooral de constructies buiten het appartementsrecht juridisch zwak te zijn, omdat een verenigingsrechtelijke overkoepeling (zoals bij de VvE) kan worden doorbroken door opzegging of na executoriale verkoop.¹² Dit maakt het lastig om collectief beheer goed juridisch te regelen. In de praktijk heeft dit tot gevolg dat collectief beheer in grote mate afhankelijk blijft van de goede wil van bewoners en slechts moeilijk ook op langere termijn standhoudt.

¹¹ Van Velten (zie bijlage I, Geraadpleegde personen).

¹² id.

2.3.5 De centrale opgave voor de publieke ruimte in naoorlogse wijken

Uit bovenstaand overzicht wordt duidelijk dat de publieke ruimte in naoorlogse wijken door verschillende ontwikkelingen onder druk staat. Het kernprobleem van de publieke ruimte in de naoorlogse wijken is de monofunctionaliteit met de lage gebruiks- en symbolische waarde van het groen. Het beeld dat destijds voor de wijken is ontwikkeld met veel collectief- en wandelgroen botst met het huidige, veelsoortiger gebruik en beheer van de publieke ruimte. Door de toenemende diversiteit van bewonersgroepen en het diffuser worden van beheerverhoudingen is de kwaliteit van de publieke ruimte - lange tijd een kernkwaliteit van naoorlogse wijken - niet langer onbetwist. Dit heeft een grote impact. Hoewel betrokken partijen in de praktijk al volop bezig zijn om dit te verbeteren, zijn er ook belemmeringen: juridische constructies schieten tekort om het beheer door bewoners goed te regelen en corporaties hebben te maken met 'split incentives' en een onrendabele top.

De centrale opgave voor de publieke ruimte in naoorlogse wijken is het vormgeven van een gedifferentieerde, multifunctionele publieke ruimte, op zodanige wijze dat deze aansluit bij wensen van en gebruik door huidige en toekomstige bewoners. De publieke ruimte moet aansluiten bij de mogelijkheden (beperkingen) van overheden en andere partijen bij de verantwoordelijkhedenverdeling (beheer). Het gaat daarbij niet alleen om het herstellen van wat er was, maar ook om nieuwe publieke ruimten, die verschillend gebruik van verschillende groepen faciliteren.

2.4 Publieke ruimte in tussenland

Aan de rand van steden, tussen stad en land in, liggen gebieden die vaak een gemengd karakter hebben. Er kan een bonte mengeling van telkens wisselende functies worden waargenomen, variërend van woningen, bedrijfspanden, oude en nieuwe gebouwen tot weilanden en speelterreintjes. In een studie uit 2004 heeft het RPB deze gebieden 'Tussenland' genoemd. De strikte scheiding tussen recreatie, wonen of bedrijvigheid ontbreekt hier (Frijters *et al.*, 2004). Zoals het RPB aangeeft is tussenland een 'veranderlijk maar blijvend verschijnsel'. Daarmee wordt bedoeld dat tussenlandgebieden niet gefixeerd in de ruimte zijn, maar veranderen. Steeds nieuwe plekken worden tussenland, andere raken tussenland 'af'. Dit is een voortdurend proces.

Tussenland is hét stedelijk gebied dat ruimte biedt voor stedelijke dynamiek. Dit is een grote kracht van het tussenland. Het vormt vaak het incubatiemilieu van de stad. Initiatiefrijke ondernemers en burgers die op zoek zijn naar locaties om hun diensten aan te bieden of producten te maken, vinden hier hun plek. Tussen stad



en land is er ruimte beschikbaar: de grondprijzen zijn er laag, de regels minder rigide en de bereikbaarheid over het algemeen goed. Er is ruime parkeergelegenheid. Door het grote aanbod van ruimte kan er relatief kwistig met de ruimte worden omgesprongen. Niet alleen pullfactoren spelen een rol, ook pushfactoren (geen uitbreidingsruimte, congestie) spelen bij deze processen van ruimtelijke dynamiek een rol.

Door hun ligging en kenmerk van tijdelijkheid en door de versnipperde eigendomsverhoudingen kennen tussenlandgebieden hybride ontwikkelingen. Dit zijn enerzijds ontwikkelingen die meestal niet als zodanig door de overheid bewust zijn nagestreefd maar spontaan plaatsvinden: braakliggende veldjes, caravanstalling, een wei voor grazende pony's, oudere gebouwen die hergebruikt worden voor creatieve bedrijvigheid. Soms speelt er een milieucomponent in dit type tussenland. Aan de andere kant trekt tussenland ontwikkelingen aan die juist wél als zodanig zijn gepland, meestal door een ontwikkelaar. Hiermee wordt gedoeld op de afzonderlijke locaties binnen het tussenland die projectmatig worden ontwikkeld. Veelal gaat het daarbij om nieuwe, commerciële, grootschalige, recreatieve concepten aan de randen van de stad, met private beheervormen. Een voorbeeld van dit type is de ontwikkeling van vele grootschalige leisureprojecten aan de randen van de stad of de meubelboulevards uit een eerdere periode.

Er zijn ook gebieden die strikt genomen nu nog geen tussenland zijn, maar die geleidelijk wel uitgroeien tot een tussenland-achtig gebied. Dit geldt met name voor gebieden aan de randen van de steden. Door de hoge verstedelijkingsdruk is de (vaak nu nog agrarische) grond op deze plekken zo duur dat deze



onverkoopbaar wordt aan andere agrariërs. De grond is alleen nog verkoopbaar voor 'rode' functies. Zolang het gebied niet herontwikkeld wordt voor deze rode functies, kunnen allerlei andere activiteiten hier tijdelijk een plek krijgen (opslag, stallingen). Dit leidt tot menging van functies, soms tot beginnende verrommeling. Doordat het gebied een gemengd gebruik krijgt, en soms een rommelig aanzien heeft, is de kans groter dat het gebied in de toekomst zal verstedelijken. De ruimtelijke kwaliteit is dan immers zo laag, dat deze niet behouden hoeft te worden (het gebied is 'toch al niet mooi meer').¹³

2.4.1 Beelden voor het tussenland ontbreken

Kenmerkend voor tussenlandgebieden is dat er tot nu toe nog geen duidelijk beeld van bestaat. Door de gemengde ontwikkelingen die er plaatsvinden is het onduidelijk wat voor soort gebied het is: is het nu stad of is het toch meer land? (Johann en Nabielek, 2006). Gesteld kan worden dat tussenland daarmee eigenlijk een negatieve categorie is: het is niet-stad en niet-land. Er bestaat geen positief beeld voor het gebied. Zoals hierboven al vermeld, is dat niet terecht: er ontstaan allerlei nieuwe entiteiten in het tussenland die het wel degelijk waard zijn om positief te benoemen. Tussenlandgebieden zijn interessant omdat deze gebieden de komende tien jaar sterk in transitie zullen zijn. Het zijn overgangsgebieden waar in de toekomst veel meer ontwikkelingen een plaats zullen gaan krijgen. Een recente studie van het Nirov onderstreept dit: meer dan de helft van nieuwbouwwoningen en detailhandel zal de komende jaren gebouwd worden aan de stadsrand (Buunk en De Groot, 2008). Op eenzelfde wijze als in het ecosysteem de ecologie het rijkst is op de gradiënten, zouden ook de tussenlandgebieden kansrijke gebieden kunnen zijn.¹⁴

49

Met het aantrekken van publieke functies ontstaat er in het tussenland een nieuw soort publiek domein. Op dit moment is er nog geen alternatief of positief concept voor deze plekken in het tussenland voorhanden: er bestaat nog geen positief beeld voor de nieuwe publieke plekken in het tussenland, zoals winkelboulevards, multifunctionele complexen, groene lobben en stadsrandparken. De vraag is welk beeld van de publieke kwaliteit we op deze plekken zoeken. Het is veelal onduidelijk hoe opkomende stadsrandconcepten met multifunctionele projecten een aanvulling kunnen worden op de binnenstad, hoe verbindingen kunnen worden gelegd en meervoudig ruimtegebruik kan ontstaan. In de praktijk blijkt het bovendien lastig om private partijen meer deelgenoot te maken bij het aanleggen en beheren van de publieke ruimte.

¹³ Interview met de heer Hillebrand, InnovatieNetwerk Groene Ruimte.

¹⁴ Interview met de heer Thönissen, RECRON.



2.4.2 Toenemende publieksfuncties

Net als in de binnensteden hebben tussenlandgebieden te maken met een toenemende druk van de consumptiefunctie. Op verschillende plekken in het tussenland verrijzen grote commerciële complexen waar verschillende soorten vrijetijdsbestedingen gecombineerd worden, zoals sport, film, muziek en detailhandel. Beleving staat centraal. Onder de noemer van 'urban entertainment centers', factory outlets, wellness resorts, megaplexen, themaboulevards (sport, huis en tuin, auto) en megamalls verschijnt een nieuw aanbod op de markt. Hierbij is sprake van een zekere wankelmoedigheid, in die zin dat de transformatie van gebieden weinig doordacht lijkt: dergelijke complexen met een belangrijke publieksfunctie verrijzen vaak op bedrijventerreinen naast bedrijven met een heel ander signatuur. Publiekstrekkingen als KidZ City en Central Studio's in Utrecht liggen bijvoorbeeld midden op een bedrijventerrein, in de nabijheid van een afvalreinigings- en saneringsbedrijf. In de praktijk fungeert het tussenland dan ook soms als ruimtelijke barrière in plaats van verbindingzone tussen de stad en buitengebied.

Vaak is echter ook te zien dat er door de komst van nieuwe functies op terreinen een enorme kwaliteitsimpuls komt voor de publieke ruimte. Terreinen die er qua publieke ruimte armzalig bij lagen, krijgen hiermee een verbetering. De bruikbaarheid van de gebieden gaat er op vooruit. Ook zijn er bij sommige nieuwe leisureprojecten juist bedrijven die oog hebben voor de omgeving, zoals bij sommige buitensportbedrijven.

Als gevolg van de komst van nieuwe publieksfuncties verandert ook de openbare ruimte: er ontstaan nieuwe, gethematiseerde en soms geprivatiseerde publieke ruimten voor massale recreatie en consumptie. Hierin concentreren zich functies die voorheen meer verspreid door de stad lagen. In Hamburg bijvoorbeeld wordt een complex gerealiseerd waarin een theater, museum, aquarium, winkels, horeca, kantoren en laboratoria komen, terwijl deze voorheen waarschijnlijk op verschillende locaties te vinden waren of zouden zijn. Zo vindt er een concentratie van publieke ruimten plaats en blijven er minder afzonderlijke publieke ruimten over.

Botsende belangen van gebruikers

Uit de bovenstaande omschrijving wordt duidelijk dat tussenlandgebieden gebieden zijn met een mengvorm aan activiteiten. Deze mengvorm brengt ook een breed scala aan gebruikers van de ruimte met zich mee. Terwijl er grote delen van het tussenland zijn die gekenschetst kunnen worden als gebieden waar niet zoveel mensen zullen komen, zijn er ook delen van het tussenland waar nieuwe attractiewaarden ontwikkeld worden, en die dus wel massapubliek aantrekken. Door deze ontwikkelingen trekken delen van het tussenland opeens een nieuw

publiek aan: grote bezoekersstromen die voor een (beperkt) bezoek op de nieuwe publieksfuncties afkomen. Door de uiteenlopende belangen in het tussenland, uiteenlopend van rommelzones en broedplaatsen tot aan commerciële leisure-complexen treden er fricties op tussen de gebruikers. De VROM-raad ziet hier een belangrijke opgave.

2.4.3 Beheer: financiering en organisatie

Het is opmerkelijk dat - terwijl de tussenlandgebieden sterk in ontwikkeling zijn - er over het algemeen nauwelijks publiek geld heengaat. De gemeente zorgt voor een bepaald standaard-beheerniveau van de openbare ruimte in tussenlandgebieden, maar heeft doorgaans - uitzonderingen daargelaten - geen extra budget voor het gebied vrijgemaakt. De gemeentelijke inzet voor onderhoud en beheer is dan gericht op bijvoorbeeld een gemiddeld bedrijventerrein (als dat de officiële bestemmingsplancategorie is van het tussenland) en houdt nauwelijks rekening met de grote bezoekersstromen die de nieuwe publieksfuncties aantrekken. Ook de omliggende ondernemingen kunnen op hun kavel een veel lager onderhouds- en beheerniveau nastreven dan de eigenaar van het leisureproject.

In de praktijk levert dit een beeld op waarbij de locatie van het grootschalige leisureproject (leisuretoeren, waterworld, et cetera) wel goed onderhouden is, maar de omliggende locaties en de toevoerwegen soms een stuk minder. De ervaring van het grootschalige leisureproject lijkt pas te beginnen als je op de plek zelf bent, niet op weg daar naar toe. Het lijkt wel of het gebied daarbuiten vergeten wordt.

Het beheerniveau dat een gemeente aanhoudt is gekoppeld aan een bepaald niveau voor bijvoorbeeld het groenbeheer, zwerfvuilverwijdering of de omgang met eventuele parkeerproblematiek of bereikbaarheid. Als een gemeente dit beheerniveau wil verhogen, moet daar budgettaire ruimte voor zijn. Dat is niet altijd het geval. Dan kunnen ondernemers in het gebied zelf de handen ineen slaan om gezamenlijk een beheerorganisatie op te richten. Via dergelijk parkmanagement kan het onderhoudsniveau worden aangevuld en verhoogd (zie VROM-raad, 2006a). Het organiseren van parkmanagement in tussenlandgebieden is echter geen eenvoudige zaak. Het opzetten van parkmanagement vergt immers enige gelijkgestemdheid onder de leden over het gewenste onderhouds- en beheerniveau. In het tussenland lopen de ideeën hierover uiteen: de eigenaar van een braakliggend landje kan hier anders over denken dan de eigenaar van het leisedome een straat verderop. De verschillende bedrijfsdoelen in tussenlandgebieden brengen met zich mee dat er verschillend gedacht wordt over het gewenste onderhouds- en beheerniveau. Daar komt nog bij dat uit ervaringen met parkmanagement op bedrijventerreinen eerder al is gebleken dat het risico van



'free-riders' in de praktijk groot is. Bovendien is de juridische constructie van parkmanagement niet waterdicht: bij verkoop van het pand kan het lidmaatschap van de parkmanagementorganisatie verbroken worden (zie VROM-raad, 2006a). Het is de vraag of het nieuwe instrument van de BIZ - waarover later meer - voor deze brede problematiek verlichting zal brengen.

2.4.4 De centrale opgave voor publieke ruimte in het tussenland

Uit bovenstaand overzicht blijkt dat in tussenlandgebieden diverse ontwikkelingen spelen. Als kernprobleem voor het tussenland geldt dat een duidelijk en positief ruimtelijk beeld van het gebied ontbreekt. Het is duidelijk wat tussenland niet is (niet-stad, niet-land), maar het is niet duidelijk wat het wel is. In de praktijk fungeert het tussenland soms als ruimtelijke barrière in plaats van verbindingzone tussen de stad en buitengebied. Door de komst van grootschalige commerciële leisure-functies gaan de belangen van de gebruikers (rommelzone, broedplaatsfunctie, recreanten en bezoekers) steeds meer botsen. Evenzo lopen de wensen en voorkeuren over het gewenste beheerniveau bij de gebruikers uiteen.

De centrale opgave voor het tussenland is om te zoeken naar positieve beelden en nieuwe beheerconstructies. Welke publieke kwaliteit willen we in het tussenland? Moet de publieke ruimte in tussenlandgebieden bijvoorbeeld een stedelijk karakter krijgen of zijn we op zoek naar een nieuwe suburbane kwaliteit? Nieuwe beelden zijn nodig, niet voor het tussenland als geheel maar voor te onderscheiden plekken daarbinnen die een belangwekkende stedelijke publieke functie vervullen. Dat kan soms groen zijn (recreatie, sport), soms rood (leisure). Hierbij moet ruimte blijven voor tijdelijkheid en voor onverwachte ontwikkelingen, immers belangrijke aantrekkelijke kenmerken van het huidige tussenland. Tussenlandgebieden kunnen als verbindende schakel tussen stad en land vorm krijgen, vanuit een lossere opvatting over functiescheiding dan in andere gebieden wordt gehanteerd. Ook kan de klassieke opvatting over stad en stedelijkheid, over eenkernigheid en meerkernigheid, veranderen. Het is mogelijk dat bepaalde functies bijvoorbeeld beter vanuit de binnenstad naar een tussenlandlocatie verplaatst kunnen worden. Belangrijk is dat de ontwikkeling van tussenlandgebieden meer vanuit de samenhang van het buitengebied doordacht moet worden. Daarbij is de noodzaak voor nieuwe beheerconstructies groot. De komst van nieuwe publieksfuncties in de publieke ruimte betekent immers een toename van gebruik, en dus ook een toename van beheer. Dit komt neer op hogere kosten, maar in het oude arrangement worden deze niet altijd meer gedragen. De gemeente wil en kan steeds minder budget vrijmaken, terwijl er wel meer publieke ruimte is te onderhouden. Veel tussenland wordt als bedrijventerrein beheerd, terwijl zich ondertussen veel publieksfuncties in het gebied gevestigd hebben.

2.5 Publieke ruimte in het buitengebied

Als men het heeft over publieke of openbare ruimte, denkt men niet snel aan de publieke ruimte in het landelijk gebied. Toch heeft dit gebied de laatste decennia een steeds belangrijker publieke functie gekregen. Na de oorlog was het landelijk gebied vooral gericht op voedselproductie. Andere functies, zoals natuur, moesten daarvoor wijken. Met de toename van de mobiliteit ging men echter in de vrije tijd steeds meer recreëren in het landelijk gebied (zie ook VROM-raad, 2004). Het buitengebied krijgt hiermee steeds meer een publieke functie. Vandaar dat dit advies ook nadrukkelijk aandacht wil besteden aan de publieke kwaliteit van de groene ruimte.

Het is belangrijk om bij publieke ruimte in het landelijk gebied onderscheid te maken in twee categorieën gebieden: cultuurlandschap en natuurgebieden.¹⁵ Deze gebieden worden op een verschillende manier beheerd en kennen (deels) een andere problematiek. Het cultuurlandschap is agrarisch gebied waar nog steeds landbouw bedreven wordt, variërend van intensieve landbouw zoals de glastuinbouw en de intensieve veeteelt, tot meer extensieve vormen van landbouw, zoals melkveehouderij en akkerbouw. Grote delen van het cultuurlandschap zijn in handen van agrariërs en worden door hen beheerd. Natuurgebieden daarentegen worden beheerd door organisaties zoals Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Hier staat de natuurbestemming voorop. In onderstaande paragrafen gaan we in op de problematiek die in de gebieden speelt.

53

¹⁵ De raad is zich ervan bewust dat natuur in Nederland tot op zekere hoogte ook 'cultuurlandschap' is.





2.5.1 Landelijk gebied als consumptieruimte

Het landelijk gebied wordt in toenemende mate gebruikt als consumptieruimte. Met de toegenomen welvaart en mobiliteit gaan mensen hun vrije tijd ook in het landelijk gebied doorbrengen en neemt de betekenis van het landelijk gebied voor recreatie en wonen toe. De groene ruimte krijgt hierdoor steeds meer de betekenis van vrijetijdslandschap en verblijfsdecor. Tal van niet-agrarische, maatschappelijke groepen, waarden, belangen en doelen eisen hun plaats op in een landschap dat van oudsher is ingericht als productieruimte. De gebruikers van het landelijk gebied veranderen. Het aantal agrariërs neemt af terwijl er meer recreanten en nieuwe bewoners komen. Hierdoor worden er andere eisen aan het landelijk gebied gesteld dan agrarische. Het beeld van het landelijk gebied als consumptieruimte botst met hoe het gebied van oudsher is gebruikt.

Tekort aan recreatiegebieden nabij steden

De ontwikkeling waarbij het landelijk gebied steeds meer gezien wordt als consumptieruimte zorgt met name in de meer verstedelijkte agrarische gebieden voor problemen, de zogenoemde 'hogedrukgebieden'.¹⁶ In de hogedrukgebieden wonen meer mensen, is de druk om in het buitengebied te bouwen groter en is ook de recreatieve druk op het buitengebied groter. Hier wordt de groene ruimte steeds belangrijker voor de stedeling, onder andere als uitloopgebied. Met name in het westen van Nederland, in de Randstad, maar ook in andere grootstedelijke gebieden is er een gebrek aan ruimte voor recreatie nabij steden.¹⁷ Dit vergroot de druk op de publieke ruimte in het buitengebied dat cultuurlandschap is.

Recreatieve toegankelijkheid onvoldoende (cultuurlandschappen)

Een ander probleem is dat het landelijk gebied vaak onvoldoende toegankelijk is voor toeristen, recreanten en bezoekers: kortom consumenten. Dit geldt met name voor de agrarische cultuurlandschappen: natuurgebieden zijn meestal goed publiek toegankelijk - uitzonderingen daargelaten voor gebieden waar natuurontwikkeling niet samengaat met bezoekersstromen.

¹⁶ Hogedrukgebieden zijn de meer verstedelijkte gebieden en liggen grofweg onder de lijn Arnhem-Amsterdam-Alkmaar, met uitzondering van Zeeland. Zeeland en de gebieden ten noorden van de lijn Arnhem-Amsterdam-Alkmaar worden hier de lagedrukgebieden genoemd.

¹⁷ Zie Kenniscentrum Recreatie (2008). Een vergelijking van vraag en aanbod voor wandelen en fietsen laat met name een tekort zien aan ruimte dicht bij huis voor wandelen. Dit tekort manifesteert zich met name in de Randstad, maar ook Zuid-Limburg en delen van Friesland en Groningen kampen met tekorten. Voor fietsen ontstaat een ander beeld. Ook hier zijn er tekorten in de Randstad, maar in de rest van Nederland voldoet het aanbod grotendeels aan de vraag. Dit verschil tussen wandelen en fietsen heeft te maken met het verschil in actieradius: "fietsers kunnen een grotere afstand afleggen waardoor ze gebruik kunnen maken van meer fietsmogelijkheden" (Kenniscentrum Recreatie, 2008: 12).

De slechte toegankelijkheid van het landelijk gebied is mede veroorzaakt door grootschalige ruilverkavelingen in het verleden. Hierdoor zijn vele paden in het landelijk gebied verdwenen, zoals de kerkepaden.¹⁸ Ook het aankopen van ruimte in het landelijk gebied door nieuwe bewoners heeft bijgedragen aan een slechtere toegankelijkheid van het landelijk gebied. Weilanden, groengebieden en paadjes langs het water worden door de nieuwe eigenaren afgesloten, terwijl daar juist nu een grotere behoefte aan is. Verschillende partijen hebben de afgelopen jaren aangedrongen op uitbreiding van het netwerk van wandel- en fietspaden en vaarwegen en het toegankelijk maken van het ommeland vanuit de stad (zie Duyvendak, 2004). Toenmalig Tweede-Kamerlid Duyvendak diende in 2004 al de initiatiefnota 'Wandeloffensief' in om wandelaars meer de ruimte te geven. In 2006 introduceerde LNV de regeling vergoeding boerenlandpaden, die aan boeren een vergoeding geeft wanneer zij hun land openstellen voor wandelaars. Volgens het recente eindrapport van de Task Force *Financiering landschap Nederland* (2008) slaagt het beleid van overheden er echter onvoldoende in om de agrarische cultuurlandschappen, waar landbouw de dominante grondgebruiker is, recreatief toegankelijk te houden. Dat is niet alleen nadelig voor de bezoekers zelf, maar ook voor de gewenste betrokkenheid van mensen bij het cultuurlandschap. Zolang mensen er niet makkelijk kunnen komen zullen er ook weinig mensen zijn die hun stem gebruiken om het belang van de publieke functie van het buitengebied op de (politieke) agenda te krijgen, laat staan dat ze een financiële bijdrage aan het onderhoud leveren.¹⁹

2.5.2 Landbouw: schaalvergroting versus verbreding

De landbouw is niet meer vanzelfsprekend de belangrijkste producent van de publieke kwaliteit van het buitengebied. Er spelen verschillende ontwikkelingen in de landbouw die hieraan bijdragen. De landbouw industrialiseert en er treedt schaalvergroting op. Er ontstaan industriële agribusinessparken. Het landschap dat deze vorm van landbouw oplevert botst in toenemende mate met de eisen van consumenten aan de kwaliteit van het landschap. Daarnaast zijn er de familiebedrijven in de agrarische sector. Deze staan echter onder economische druk. Het aantal agrarische bedrijven neemt af. Ze worden verdrongen uit kwetsbare, waterrijke gebieden (zoals de veengebieden in Holland en Utrecht), en krijgen het in de (kleinschalige) zandgebieden steeds moeilijker door milieueisen en noodzaak tot schaalvergroting. De kleinschalige agrarische sector krijgt het in deze gebieden steeds moeilijker, terwijl de waardering van de burger voor de rijk geschakeerde agrarische cultuurlandschappen juist toeneemt (VROM-raad,

¹⁸ Kerkepaden zijn vergelijkbaar met de Engelse 'public footpaths': paden om het boerenland te betreden die een wettelijke bescherming hebben (zie kader 11 in hoofdstuk 4).

¹⁹ Interview met mevrouw Sangers, Staatsbosbeheer.



2006b). De opkomst van de multifunctionele, verbrede landbouw is hierop terug te voeren.

2.5.3 Fricities tussen gebruikers

Door de ontwikkelingen in de landbouw is deze niet meer vanzelfsprekend de belangrijkste producent van de publieke kwaliteit van het buitengebied. Consumenten stellen meer en andere eisen aan de kwaliteit van het landschap dan traditioneel agrarische gebruikers (zie Derksen *et al.*, 2007; Steenbekkers, 2008), terwijl aan de andere kant de landbouw industrialiseert en er schaalvergroting plaatsvindt. Bovendien raakt de groene ruimte steeds meer gefragmenteerd door de komst van nieuwe eigenaren. De spanningen tussen de verschillende gebruikers en belanghebbenden in dit gebied lopen op: tussen grootschalige agrarische gebruikers, nieuwe bewoners, recreanten en natuurbelangen.

2.5.4 Bij wie ligt het beheer?

Bij dit punt moet een onderscheid gemaakt worden in agrarische productielandschappen en natuurgebieden (of natuurproductielandschappen). Het beheer van beide is immers verschillend.

Bij *natuurgebieden* is het beheer in handen van natuurorganisaties en particuliere eigenaren. Belangrijke partijen zijn hier Natuurmonumenten, Kroondomeinen (die beheert de gebieden van het koninklijk huis), Staatsbosbeheer, particuliere eigenaren, Provinciale Landschappen en Recreatieschappen (beheren recreatiegebieden). Het probleem bij het beheer door deze partijen is veelal de financiering. De verschillen met de budgetten die een gemiddelde gemeente voor beheer en onderhoud uitgeeft zijn enorm. Ter vergelijking: een recreatieschap of SBB heeft vier cent de vierkante meter voor beheer, een gemeente besteedt zo'n twee euro de vierkante meter voor het beheer van de openbare ruimte. Voor een recreatiegebied is die vier cent echt onvoldoende, daar kan amper voor gemaaid worden.²⁰ De genoemde organisaties zijn dan ook op zoek naar andere bronnen (dan overheid) voor de financiering van het beheer, bijvoorbeeld private inkomstenbronnen zoals entreegelden, verkoop van (streek)producten, sponsoring en pacht. Een voorbeeld van dat laatste: Staatsbosbeheer brengt aan gebruikers erfpacht in rekening, bijvoorbeeld aan huisjesbezitters.

Ook bij *agrarische productielandschappen* speelt de problematiek van het beheer. Hier is de vraag wie verantwoordelijk is voor het beheer, nu de agrarische grootschalige landschappen niet kunnen voldoen aan de consumenteneisen van een

²⁰ Interview met mevrouw Sangers, Staatsbosbeheer.

mooi landschap. Voor de boeren levert het agrarisch grondgebruik waarde op, niet het inrichten van het landschap om een mooi 'decor' te maken. Om te stimuleren dat boeren hier wel meer toe geneigd zijn, verschaft het Rijk boeren een financiële vergoeding als zij bepaalde groen-blauwe diensten leveren. Groen-blauwe diensten zijn door grondgebruikers - veelal agrariërs - uitgevoerde maatregelen op het gebied van natuur, landschap en water, die maatschappelijk worden gewenst maar niet wettelijk verplicht zijn. Uitgangspunt is dat het leveren van dergelijke diensten wordt vergoed. Agrariërs kunnen van het Rijk een financiële ondersteuning ontvangen als zij het beheer op zodanige wijze vormgeven dat het bijdraagt aan bepaalde rijksdoelen. Een voorbeeld is de subsidie voor kleine landschapselementen (bomenrijen, heggen, houtwallen, poelen). Het probleem met deze vergoedingen is echter dat deze te laag zijn om op te wegen tegen agrarische inkomsten.

2.5.5 De centrale opgave in het buitengebied

Het bovenstaand overzicht laat zien dat de problematiek in de publieke ruimte in het buitengebied divers is. Tussen de verschillende gebruikers en belanghebbenden in het gebied lopen de spanningen op. Het kernprobleem is dat de buitenruimte steeds meer als (recreatieve) publieke ruimte wordt gezien, terwijl het veelal wordt gebruikt als agrarische productieruimte. Door steeds grootschaliger agribusinessontwikkeling komen de beelden van het landelijk gebied die stedelingen koesteren, niet meer altijd overeen met de inrichting van het gebied. Dat de groene ruimte zich steeds meer ontwikkelt tot recreatieve consumptieruimte roept naast vragen over inrichting en toegankelijkheid vragen op over het beheer: wie gaat de benodigde exploitatie en het beheer op zich nemen nu de





landbouw niet meer vanzelfsprekend de belangrijkste producent en waardedragers van het buitengebied is?

De centrale opgave voor de publieke ruimte in het landelijk gebied is dan ook het versterken van de publieke kwaliteit van het gebied. Er moeten nieuwe beheerders worden gezocht, die in een nauwere relatie staan tot de toenemende consumptiefunctie van de groene ruimte.

2.6 Conclusie: de centrale opgave voor de publieke ruimte

In dit hoofdstuk is een probleemschets gemaakt van de ontwikkelingen in de publieke ruimte in vier deelgebieden: binnensteden, naoorlogse wijken, tussenlandgebieden en het groene buitengebied. Het blijkt dat de problematiek veelvormig is. Deze brede waaier aan ontwikkelingen en problemen maakt het lastig om de sprong te maken van probleemanalyse naar oplossingsrichtingen. Hoe kan de veelvormigheid van problemen het beste aangepakt worden? Om de sprong te kunnen maken, is eerst een tussenstap nodig om te bekijken of er een gemeenschappelijke noemer is te identificeren bij de beschreven problemen. Is er een rode draad bij de publieke ruimte in de vier gebieden? In hoofdstuk 3 zal deze vraag opgepakt worden.



Publieke ruimte

60

Naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer



3 Een integrale blik op de publieke ruimte: de drie B's

3.1 Inleiding

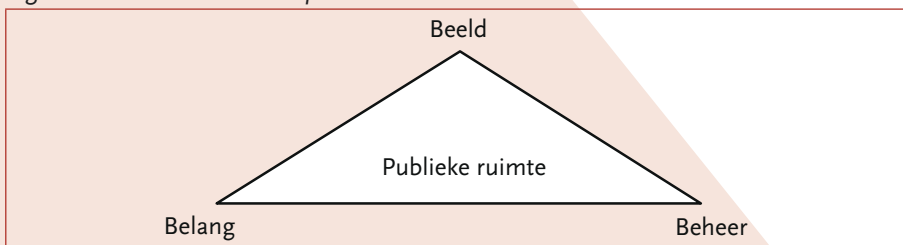
In het voorgaande hoofdstuk hebben we gezien dat publieke ruimte een veelvormige problematiek kent. Het is een mer à boire aan ontwikkelingen en trends. Bovendien is het een onderwerp waar velen een mening over hebben: iedereen zal zijn eigen lezing of opvatting hebben over de publieke ruimte en wat daar het probleem bij is. In dit hoofdstuk zal geprobeerd worden om voor deze brede waaier aan problematieken een gemeenschappelijke onderlegger te vinden. Is er een generiek thema te herkennen in alle vier de gebieden: binnensteden, naoorlogse wijken, tussenland en het landelijk gebied? De VROM-raad meent van wel. In het onderstaande wordt deze gepresenteerd.

3.2 Drie B's: beeld – belang – beheer

Hoewel de problematiek in de vier typen gebieden uiteen loopt, is het opvallend dat bij alle gebieden telkens dezelfde drie kernpunten terugkeren. Door alle verbijzondering heen is er sprake van een gemeenschappelijke noemer, namelijk dat er in alle gevallen fricties ontstaan tussen veranderingen in de organisatie van *beheer*, veranderingen in het samenstel van *belangen* en veranderingen in geldende of gewenste *beelden*. De raad noemt dit de drie B's van de publieke ruimte: beeld – belang – beheer. Door ontwikkelingen binnen één of meerdere van deze domeinen raakt de relatie tussen beeld, belang en beheer in onbalans.

Met het onderscheiden van deze drie kernelementen plaatst de VROM-raad het vraagstuk van de publieke ruimte als het ware in een driehoek, met op de hoekpunten de drie B's: beeld – belang – beheer (zie figuur 1). Wanneer er sprake is van een goede balans tussen deze drie blijft de kwaliteit van de publieke ruimte ook over een langere periode in stand.

Figuur 1. De drie B's van de publieke ruimte





De drie kernbegrippen kunnen als volgt toegelicht worden:

Beeld

Bij 'beeld' gaat het om de identiteit en inrichting van de publieke ruimte. Het gaat om vragen als 'wat voor soort ruimte is dit?' en 'hoe moet ik me hier gedragen?'. Is het bijvoorbeeld een winkelomgeving, een woonmilieu of themaboulevard? Dit is belangrijk omdat het beeld van de ruimte ook een bepaald verwachtingspatroon schept over de betreffende ruimte. Het geeft impliciete verwachtingen over het gedrag dat we kunnen aantreffen, de mensen en gebouwen die we kunnen tegenkomen en het gebruik dat we van de publieke ruimte denken te kunnen maken. Bij een winkelomgeving past bijvoorbeeld een ander gedrag dan in een meer besloten woonomgeving. In een park gelden andere regels dan op straat. Daardoor kun je er dingen doen die op straat niet zomaar mogen (barbecuen bijvoorbeeld). Het beeld van een bepaalde ruimte maakt dus duidelijk welk gedrag passend is. Daarbij kunnen beelden die mensen hebben, verschillend van elkaar zijn. Toch wortelen beelden meestal in bepaalde gemeenschappelijke ideaalbeelden. Zo is het beeld van binnensteden veelal eentje van functiemenging en ontmoeting. In de praktijk hoeft een binnenstad niet altijd zo ervaren te worden, maar het blijft het dominante beeld van hoe een binnenstad eruit ziet. Uit onderzoek uit 2007 is naar voren gekomen dat deze ideaalbeelden hardnekkig zijn (Derksen *et al.*, 2007; Steenbekkers, 2008).

Belang

Bij 'belang' gaat het om het gebruik en het eigendom van de publieke ruimte. Het gaat om de vraag wie er belang heeft in het gebied, wie zich met de ruimte vereenzelvigd (een belang 'voelt'). Dit heeft te maken met de functies die er in een gebied zijn, zoals wonen of winkelen. De betrokkenheid van de gebruiker bij de ruimte wordt immers bepaald door wat hij of zij er mee heeft of mee kan: of je er bijvoorbeeld komt winkelen of dat je er woont. Het gaat dan om het functionele doel van de ruimte. Is het bijvoorbeeld ruimte die gebruikt wordt om te verblijven, is het ruimte met een verkeersfunctie of commercieel gebruik. Bij belangen bij of in de publieke ruimte is het belangrijk om te onderkennen dat er belangen zijn van de eigenaar en belangen van de gebruiker. Die hoeven niet per definitie gelijk te zijn.

Beheer

Bij 'beheer' gaat het om de vraag wie de verantwoordelijkheid draagt voor beheer en onderhoud van de publieke ruimte. Bij wie staat het beheer van publieke ruimte op de balans? Dit punt van beheer heeft ook een relatie met de waarde van het omliggende vastgoed. De kwaliteit van de publieke ruimte heeft immers

invloed op de waarde van de aanliggende panden. De particulier kan de prijs van zijn onroerend goed zien stijgen of dalen. Voor de overheid is dat minder eenvoudig meetbaar maar ook deze ziet de duurzame waarde van het gebied toe- of afnemen.

Nieuw perspectief op publieke ruimte

De drie B's van beeld – belang – beheer hangen met elkaar samen. Zo kan een ontwerper bijvoorbeeld een beeld neerzetten van een bepaalde publieke ruimte, maar daarvoor moet hij ook weten hoe de belangen liggen in het gebied. Mensen gebruiken de publieke ruimte immers vanuit een bepaald belang dat zij hebben. Het beheer kan het beste vormgegeven worden aansluitend op deze belangen. Als degenen die belang hebben bij de ruimte niet de verantwoordelijkheid hebben daarvoor, kunnen immers problemen ontstaan (Needham, 2007).

Met de drie B's beeld – belang – beheer ontstaat een integrale, samenhangende kijk op de publieke ruimte. Het vormt een nieuw perspectief om de onderdelen van de publieke ruimte in samenhang met elkaar te bezien.

3.3 Misfit tussen de drie B's

In de ogen van de VROM-raad is de samenhang tussen de drie B's nu in onbalans geraakt. Veranderingen in het ene domein, bijvoorbeeld van belangen, leiden dan tot een verstoring in de onderlinge balans van het geheel. Dat leidt tot onduidelijke verwachtingen in de publieke ruimte, een desorganisatie van verantwoordelijkheden, het wegvallen van heldere kosten-batenverhoudingen, een afname van betrokkenheid. De uitdaging is om nieuwe congruentie te zoeken, een nieuwe balans, tussen beeld, belang en beheer. Daarbij kan de sleutel soms liggen in de aanpassing van beelden, soms in de organisatie van het samenstel van belangen of in de organisatie van het beheer of soms in combinaties van deze drie. Zolang betrokken partijen de drie B's niet in samenhang met elkaar zien, kan de kwaliteit van de publieke ruimte niet duurzaam verbeterd worden.



Binnensteden

In veel binnensteden is er sprake van een misfit tussen het ideaalbeeld van de multifunctionele, gemengde binnenstad en het feitelijke, meer monofunctionele gebruik van de binnenstad als commercieel vermaakcentrum. De belangen van bewoners staan hierdoor onder druk. Ook tussen belang en beheer doen zich mismatches voor. Doordat de partijen die belang hebben bij een goede publieke ruimte in binnensteden en zich er mee identificeren (bewoners, winkeluitbaters) niet altijd de eigenaar zijn (beleggers) is het lastig om de publieke ruimte op een goede manier te beheren.

Naoorlogse wijken

Ook bij naoorlogse wijken is er sprake van een misfit tussen beeld, belang en beheer. Het beeld dat destijds voor de wijken is ontwikkeld met veel collectief- en wandelgroen, botst met het huidige gebruik en beheer van de publieke ruimte. Dat vraagt om nieuwe beelden van publieke ruimte, die het verschillend gebruik van verschillende bewoners faciliteren, en om meer ruimte voor alternatieve beheervormen.

Tussenland

Voor het tussenland ontbreken momenteel positieve ruimtelijk beelden. Door de komst van nieuwe publieksfuncties in het tussenland is nieuwe publieke ruimte ontstaan, maar door het ontbreken van aantrekkelijke ideaalbeelden is het onduidelijk hoe met het gebied om te gaan. Door de komst van nieuwe gebruikers worden er andere eisen gesteld aan het beheer, maar dat is hier veelal nog niet op aangepast. Veel tussenland wordt als bedrijventerrein beheerd, terwijl zich onder-tussen veel publieksfuncties in het gebied gevestigd hebben.



Landelijk gebied

In het landelijk gebied treden fricties op tussen het beeld van het landelijk gebied als recreatie- en consumptieruimte en het feitelijk functioneren ervan als agrarisch gebied. De buitenruimte wordt steeds meer als publieke ruimte gezien, maar dit beeld laat grootschalige landbouw niet toe. De belangen van de verschillende gebruikers (grootschalige agribusiness, kleinschalige familieboerenbedrijven en recreanten) conflicteren. Nu de landbouw niet meer alleen de vanzelfsprekende producent en beheerder van het buitengebied is, is het zaak om medebeheerders van de publieke ruimte te zoeken.

3.4 Conclusie: op zoek naar nieuwe samenhangen

In dit hoofdstuk is getracht om een gemeenschappelijke onderlegger te identificeren: is er een rode draad te herkennen bij de problemen in de publieke ruimte in binnensteden, naoorlogse wijken, tussenland en het landelijk gebied? De VROM-raad meent van wel. De vier gebieden hebben met elkaar gemeen dat er sprake is van een misfit tussen beeld – belang – beheer. Deze zijn niet langer in evenwicht met elkaar. De centrale opgave voor de publieke ruimte is dan ook om een productievere samenhang tussen beeld, belang en beheer te vinden. In hoofdstuk 4 presenteert de raad hierover zijn aanbevelingen.



4 Oplossingsrichtingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden oplossingsrichtingen voor verbetering van de kwaliteit van de publieke ruimte gepresenteerd. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 4.2 worden de ingrediënten van een strategie voor de verbetering van de publieke ruimte beschreven. In paragraaf 4.3 wordt beschreven hoe deze algemene ingrediënten per gebied uitgewerkt zouden kunnen worden. Vervolgens wordt in paragraaf 4.4 bekeken wat dit betekent voor het instrumentarium (weten en regelgeving).

4.2 Ingrediënten voor een integrale strategie voor de publieke ruimte

De publieke ruimte is een belangrijk thema in de maatschappelijke discussie. Het staat hoog op de agenda van veel gemeenten. Ook op de politieke agenda van de minister van VROM scoort het belang van kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving hoog. Inmiddels zijn op veel plekken in Nederland waardevolle initiatieven ontstaan ter verbetering van de publieke ruimte. De VROM-raad juicht dit toe. Juist in deze tijd is de urgentie hoog om aandacht te hebben voor de kwaliteit van de publieke ruimte. In de ogen van de VROM-raad zal de kwaliteit van de publieke ruimte de komende tijd de kurk worden waarop de kwaliteit van de gebouwde omgeving in Nederland in belangrijke mate gaat drijven. Juist wanneer er sprake is van een teruglopende waarde van het vastgoed, kan investeren in de publieke ruimte een bijdrage leveren aan de instandhouding van de kwaliteit van steden en landschap in Nederland. Investeren in de publieke ruimte, ook het dagelijks beheer en onderhoud ervan, hebben een multipliereffect ten opzichte van investeringen in vastgoed. Een investering in de publieke ruimte kan het veelvoudige opleveren in waarde voor de omliggende panden.

Aanbeveling 1

Overheden, corporaties, ontwikkelaars en bedrijven moeten een integrale strategie voor de verbetering van publieke ruimte ontwikkelen op basis van het uitgangspunt van een betere congruentie tussen de drie B's: beeld – belang – beheer.



Om de publieke ruimte te versterken pleit de VROM-raad voor een integrale strategie waarbij beeld – belang – beheer met elkaar in balans worden gebracht. Het gaat daarbij om de relatie tussen zaken als de identiteit en inrichting van de publieke ruimte (beeld), het eigendom en gebruik (belang) en het onderhoud en de ontwikkeling (beheer). Deze elementen zijn in hun onderlinge verhouding de belangrijkste ingrediënten van een strategie voor de verbetering van de kwaliteit van de publieke ruimte in Nederland.

Aanbeveling 2

Publieke ruimte wordt nog te vaak gezien als restruimte, terwijl het een eigenstandige kwaliteit dient te hebben. Investeer daarom in het ontwerpen en ontwikkelen van beelden waarin deze eigenstandige kwaliteit tot uitdrukking komt.

Voor de vier gebieden zijn aantrekkelijke en leesbare beelden van groot belang. Pas vanuit heldere beelden kunnen duidelijke richtlijnen en kwaliteitseisen aan de inrichting en het beheer van publieke ruimte opgesteld worden. Hier ligt een ontwerpogave om nieuwe beelden te maken. Bij sommige gebieden, zoals tussenland, ontbreken deze geheel. Bij andere gebieden, zoals naoorlogse wijken, kan het noodzakelijk zijn om de beelden bij te stellen. Door middel van een goed ontwerp kunnen nieuwe beelden voor de publieke ruimte ontwikkeld worden. Dit gaat verder dan de ontwerpogave op locatieniveau: ontwikkelingen in het stadscentrum kunnen immers niet los worden gezien van ontwikkelingen in de stadsrand.²¹ Het gaat om de vraag hoe de verschillende publieke ruimten in een bepaalde regio met elkaar samenhangen: welk beeld ontstaat voor de publieke ruimte in het gebied met zijn tussenland, buitengebied, stadscentra en naoorlogse wijken? Hoe kan tussen deze gebieden worden geschakeld? Dit zou via een structuurvisie uitgewerkt kunnen worden waarbij verschillende partijen met elkaar tot een breed gedragen beeld komen. In de structuurvisie moet nadrukkelijk aandacht besteed worden aan het regionale schaalniveau: voor de integratie van wat tussen het provinciale en lokale schaalniveau ligt, voor de relatie tussen stad en land. Het opstellen van een structuurvisie kan gebruikt worden als platform voor het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op waar je als stad heen wilt, en

²¹ Uiteraard is een goede ontwerpogave ook essentieel op locatieniveau. Het gaat daarbij om een goede structuur van de publieke ruimte, met de juiste functie, maat en schaal (het programma). Als deze structuur van de publieke ruimte niet goed is, kan de inrichting daar later niets meer aan redden. Dit punt blijft in dit advies grotendeels buiten beschouwing en zal uitgebreid aan de orde komen in het in voorbereiding zijnde advies over ruimtelijke kwaliteit. Dit advies stelt dat het bepalen en bewaken van het gewenste kwaliteitsniveau essentieel is. Veel grote steden hebben een 'atlas publieke ruimte' waaraan inrichtingsplannen getoetst worden. In veel gemeenten worden de plannen voorgelegd aan gemeentelijke welstandscommissies, provinciale commissies ruimtelijke kwaliteit of regionale kwaliteitskamers (bijvoorbeeld het Gelders Genootschap). Dat is een goede ontwikkeling, ook omdat daar kennis zit die op het niveau van een kleine gemeente vaak lastig te organiseren is.

op de rol van openbare ruimte daarin. Via het formuleren van een (lokale) welstandsnota kunnen gemeenten vervolgens de kwaliteit en beelden verankeren. Ook dienen gemeenten de mogelijkheden van het bestaande instrumentarium zoals kwaliteitsatlassen en beeldkwaliteitsplannen optimaal te benutten. Maak een beeld, benoem de gewenste kwaliteit en leg verbindingen tussen publieke ruimten in verschillende gebieden. Dit legt de basis voor een zorgvuldige programmering van functies in het gebied. De VROM-raad roept opdrachtgevers, ontwerpers en beheerders van de publieke ruimte op een actieve bijdrage te leveren aan de permanente actualisering van beelden voor de publieke ruimte, die recht doen aan mogelijke veranderingen in gebruikersbelangen en aldus een goede onderlegger kunnen vormen voor de organisatie van het beheer. De specifieke uitwerking van dit algemene uitgangspunt zal per gebied anders uitpakken. In paragraaf 4.3 zullen aandachtspunten worden geïnventariseerd van deze gebiedsgewijze uitwerking.

Aanbeveling 3

Betrokkenheid is de sleutel tot kwaliteitsverbetering van de publieke ruimte. Leg daarom beheer en belang dichter bij elkaar.

De duurzaamheid van een publieke ruimte wordt gediend door de betrokkenheid van direct belanghebbenden te vergroten, zoals burgers of bedrijven. De openbare ruimte is van iedereen, dus ook van niemand. Hoe kleiner de betrokkenheid van iemand bij zijn publieke ruimte, hoe meer beheerkosten en hoe meer verlies van kwaliteit. Dat is niet alleen kostbaar, maar vooral ook niet duurzaam. Publieke ruimte moet daarom ook een collectieve verantwoordelijkheid oproepen. Dat kan door belanghebbenden (eigenaren en gebruikers) nadrukkelijker verantwoordelijkheid te geven voor het onderhoud en de ontwikkeling van die ruimte. Op deze manier worden gemeenschappelijke belangen gevonden voor het beheer van de publieke ruimte.

Er dienen instrumenten ontwikkeld te worden, dan wel bestaande instrumenten beter ingezet, om te bereiken dat naast de overheid, ook de direct belanghebbenden een bijdrage gaan leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de publieke ruimte, zowel in financiële zin als door een grotere mate van directe betrokkenheid bij het beheer. Uiteindelijk profiteren zij het meest van een goede leefomgeving, direct door het dagelijks gebruik en indirect door de waardestijging van het onroerend goed. In paragraaf 4.4 doet de raad voorstellen voor een passend instrumentarium. Dit ontslaat de overheid overigens niet van haar verantwoordelijkheid voor de publieke ruimte. Aan gemeenten doet de VROM-raad de oproep: bewaak uw publieke ruimte! Blijf generiek beleid voeren op



aanleg en beheer van publieke ruimte. De opgave voor gemeenten is niet om de verantwoordelijkheid los te laten, maar om andere partijen juist mede verantwoordelijk te laten worden.

4.3 Gebiedsgewijze operationalisering

Hoe de strategie voor de publieke ruimte er in de praktijk uit gaat zien, is per gebied verschillend. Afhankelijk van het gebied, de aanwezige kwaliteiten en knelpunten zal de strategie anders ingevuld worden. Er is geen generieke oplossing, het is afhankelijk van de gebiedssituatie. Met andere woorden, het uitgangspunt om nieuwe beelden te maken en om beeld – belang – beheer in een nieuwe balans te brengen zal gebiedsgewijs geoperationaliseerd moeten worden. Daarbij wil de VROM-raad een aantal aandachtspunten meegeven. Dit is niet bedoeld als voorschrijvende verplichting, maar eerder als een checklist van aandachtspunten. Deze punten zijn de volgende.

4.3.1 Spreiding van voorzieningen over het stedelijk veld

Voorzieningen kunnen een positieve wisselwerking ontwikkelen met hun omgeving en een nieuwe impuls geven aan de publieke ruimte. Daarom moet de locatie en spreiding van voorzieningen over het stedelijk veld goed worden doordacht. Het kan daarbij zaak zijn om van het denkmodel van de concentrische stad af te stappen, en een welbewuste spreiding van nieuwe voorzieningen na te streven. Hoort een bibliotheek bijvoorbeeld altijd in het traditionele stadscentrum thuis, of kunnen er ook nieuwe nevencentra ontwikkeld worden waar de bibliotheek prima terecht kan? Dit zijn vraagstukken van het creëren van verschillende, onderscheidende, omgevingen/milieus en van concentratie en spreiding van



voorzieningen. Dit speelt met name bij binnensteden en tussenlandgebieden, maar ook bij naoorlogse wijken. Het verplaatsen van de meubelzaken vanuit Rotterdam naar Alexandrium is bijvoorbeeld heel goed geweest voor de binnenstad van Rotterdam. Dit vergt een andere manier van denken over stad en stedelijkheid.

4.3.2 Menging rood en groen

De menging van rood en groen kan kansen bieden voor de verbetering van de publieke ruimte. Hoewel functiemenging van oorsprong veelal een eigenschap is van tussenlandgebieden en binnensteden, is het opmerkelijk dat deze functiemenging bij (her)ontwikkeling door een projectontwikkelaar veelal uit het oog verloren wordt, met name de functiemenging van rode en groene functies. Dit speelt op vele plekken, maar juist ook op perifere locaties. Juist door rood en groen in samenhang te ontwikkelen kan men de opvatting ontkrachten dat 'periferie lelijk is'. Het vereist een regionaal ontwerp waarbij het de uitdaging is om mooie perifere gebieden te maken, om groen en leisure meer met elkaar te mengen tot boeiende omgevingen. Door landschap, recreatief medegebruik en retail meer te mengen en te zoeken naar meekoppelende belangen ontstaat een aantrekkelijk gebied, zowel voor recreatie als voor winkelen (zie het voorbeeld in kader 5). Het gaat hierbij om het ontwikkelen van een nieuwe, suburbane kwaliteit, die verder gaat dan de bekende strip met weidewinkels. In eerste instantie kan de ontwikkeling van dergelijke locaties erg duur lijken. Met name het onderhoud is een (hogere) kostenpost. Het is daarom zaak om goed de balans op te maken: niet alleen van de meerwaarde van het groen voor de retail, maar bijvoorbeeld ook van de taken van de gemeente (wat hoeft een gemeente minder te doen op het gebied van recreatie als een tussenlandlocatie een groen karakter





krijgt?). Hoewel het bepalen van deze balans in binnensteden al heel gebruikelijk is, is het dat bij de ontwikkeling van perifere tussenlandlocaties veel minder. Hier ligt een kans voor verbetering. Ook bij naoorlogse wijken is dat het geval: het vergroenen van publieke ruimte in plaats van 'het verstenen' wordt nog lang niet overal in de herstructureringsplannen meegenomen. Voor het ontstaan van een aantrekkelijk beeld van de publieke ruimte in naoorlogse wijken is het echter wel een essentieel punt. De VROM-raad is dan ook voorstander van het ontwikkelen van stadsparken in naoorlogse wijken. In krimpgebieden liggen er goede kansen voor menging, door in te zetten op 'groen voor rood'.

Kader 5. Voorbeeld van tussenlandontwikkeling in Frankrijk: Honfleur

Aan de Franse westkust bij Le Havre wordt een nieuwe perifere locatie ontwikkeld. Het gaat om een factory outlet van 18.000 vierkante meter met ruimte voor meer dan honderd merken uit het midden- en topsegment. Opvallend is dat het project deel uitmaakt van een ecologische zone. In samenwerking met de architect Edouard François gaan MAB Development en de Spaanse ontwikkelaar Neinver dit gebied ontwikkelen. Via een integrale aanpak van architectuur en landschap wordt getracht een perifere locatie te ontwikkelen met een duidelijk eigen karakter waarbij multifunctionaliteit en aansluiting bij bestaande functies (leisure/horeca) hoog in het vaandel staan. "Binnen de ecologische zone verrijzen groene heuvels die onder meer winkels bevatten. Restaurants worden gehuisvest in moderne varianten op traditionele Normandische huizen. Los- en laadzones zijn aan het zicht onttrokken door heuvels en ook houten parkeergarages beperken de zichtbare aanwezigheid van auto's". Het resultaat is een outlet center dat in de omgeving opgaat en waar meerdere functies (winkelen, maar ook recreëren in het groen) een plek krijgen (NAW, 2008: 4).

4.3.3 Verbindingen tussen publieke ruimten

Nu de verschillende typen publieke ruimte zo'n sterke ontwikkeling doormaken, is het belangrijk te bezien hoe de afzonderlijke gebieden met elkaar samenhangen en hoe ze met elkaar verbonden kunnen worden.²² Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het realiseren van verbindingen tussen de publieke ruimte in een naoorlogse wijk met de publieke ruimte daarbuiten: het centrum of juist de stadsrand. Dit kan bijvoorbeeld via langzaam-verkeerroutes. In kader 6 wordt dit punt met een voorbeeld geïllustreerd.

22 Dit geldt ook op locatieniveau, bijvoorbeeld voor de publieke ruimte in binnensteden, waar de opgave is om verbindingen te realiseren tussen verschillende publieke sferen in de binnenstad. Het geldt evenzo voor de naoorlogse wijken, waar de opgave ligt in de verbindingen tussen afzonderlijke stedelijke (vernieuwings)projecten.

Kader 6. Raamwerk Overvecht – Utrecht

De wijk Overvecht is een grote naoorlogse flatwijk met groenstroken en twee parken in Utrecht. De wijk Overvecht is op 22 maart 2007 aangewezen als zogenaamde 'Prachtwijk'. Ter verbetering van de wijk zijn de gebiedsplannen 'Overvecht Spoorzone' en 'Overvecht de Gagel' ontworpen. In opdracht van de gemeente is een onderzoek verricht naar de vraag hoe de openbare ruimte in het gebied versterkt kan worden (Reijndorp en Van Velzen, 2008). Door middel van een sterke ruimtelijke hoofdstructuur kan de openbare ruimte in het gebied worden opgewaarderd en de verbinding worden gelegd tussen de wijk en het omliggende landschap. De vernieuwing van de bebouwingsvlakken wordt namelijk inmiddels voortvarend georganiseerd, maar het is ook van belang de vernieuwing van de openbare ruimte, het raamwerk, onder handen te nemen. Dit raamwerk wordt gezien als kwaliteitsdrager van Overvecht: een groen kader dat de woonbuurten met het omliggende (stads)landschap verbindt. Versterking van het groene karakter levert een positieve bijdrage aan de uitstraling en het imago van het stadsdeel. Het is ook de belangrijkste ruimte voor sociale verbinding tussen verschillende groepen uit wijk en stad. Ook deze functie kan versterkt worden door meer voorzieningen in en aan het raamwerk te plaatsen (Reijndorp en Van Velzen, 2008).

Ook voor tussenlandgebieden is het belangrijk om verbindingen te leggen. Het tussenland fungeert nu nog vaak als barrière tussen stad en land: het zijn gebieden die soms lastig te doorkruisen zijn of die niet altijd een prettige doorgang vormen. De uitdaging is om tussenlandgebieden te gaan beschouwen als verbindende schakels tussen stad en land. Functiemenging op locatieniveau - dus het afstappen van strikte functiescheiding - kan daarin heel belangrijk zijn, juist als er gezocht wordt naar nieuwe suburbane kwaliteiten van de publieke ruimte. Juist in het tussenland, met zijn kwaliteiten van dynamiek en tijdelijkheid, is het belangrijk om te zorgen voor infrastructurele randvoorwaarden zodat deze kwaliteiten volledig tot zijn recht kunnen komen. Het is belangrijk om te zorgen dat het tussenland goed ontsloten is, met de juiste basisvoorzieningen. In de gemeente Zoetermeer dient de infrastructurele ontsluiting zelfs als kapstok voor de verdere ontwikkeling van leisure-activiteiten (zie kader 7).



Kader 7. Verbinding en infrastructurele ontsluiting van stadsrandlocaties in Zoetermeer

Op sportief en recreatief gebied neemt de gemeente Zoetermeer een unieke plaats in Nederland in, met landelijke trekkers als Snowworld, Dutch Water Dreams (DWD), Ayers Rock, Burggolf Zoetermeer en de multifunctionele ijshal PWA Silverdome. Sommige van deze activiteiten bevinden zich in de stadsranden van Zoetermeer. In 2003 heeft de gemeente met het Beleidskader Leisure een visie ontwikkeld op deze locaties. Uitgangspunt is dat leisure bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van de stad om te wonen, te werken en te recreëren. De gemeente heeft onderzocht welke vormen van leisure kansrijk zijn, en op welke plek. Op basis daarvan zijn drie gebieden met een aantal te ontwikkelen leisurelocaties aangewezen: de groene hoepel rond de stad, de woonwijken in de stad, en tot slot de leisure-as. Deze laatste, de leisure-as, loopt dwars door de stad van west naar oost. De uiteinden van de as liggen in de overgangszone tussen stad en land. De gehele leisure-as, dus ook de uiteinden, moet ruimte bieden aan grootschalige recreatievoorzieningen die overwegend doelgericht worden bezocht. Zij zijn de 'parels aan een snoer'. Door deze grote publiekstrekkers te concentreren aan een as ontstaat er niet alleen synergie, maar wordt het ook mogelijk om de verkeersstromen te optimaliseren. Voor nieuwe initiatieven moet afzonderlijk een afweging worden gemaakt. Daarbij spelen ruimtelijke mogelijkheden, druk op de omgeving, wensen van ondernemers en bereikbaarheid een rol. De initiatieven dienen te passen bij de identiteit van het gebied (conform het beleidskader). Zo zijn bij het stadshart volop mogelijkheden voor horeca, evenementen, cultuur en funshoppen, in het oosten, aan de rand van de bebouwing, is een concentratie mogelijk van in- en outdoorsporten en in de meer groene gebieden is ruimte gereserveerd voor sport en openluchtrecreatie. Met de verdere ontwikkeling van de leisure-as wordt ook de publieke ruimte in deze as vormgegeven (Gemeente Zoetermeer, 2003; DHV en Oranjewoud, 2008).

4.3.4 Contrast en differentiatie in belangen en functies

Met name bij nieuwe projecten lijkt het momenteel een trend te zijn om maar zoveel mogelijk retail en horecafuncties te ontwikkelen, of andere cultuurfuncties die de routing van bezoekersstromen sturen. Niet vergeten moet worden dat er ook behoefte is aan gebieden die vooral functioneel zijn (bijvoorbeeld voor laden en lossen) in plaats van publiek, of gebieden waar het juist rustig is. Ook publieke ruimte die niet direct aantoonbare, commerciële meeropbrengsten heeft, heeft een waarde. Voor de kwaliteit van de publieke ruimte als geheel is het dus belangrijk om te zorgen voor bepaalde contrasten en differentiatie, bijvoorbeeld tussen druk en rustig, publiek en minder publiek, monofunctioneel en multifunctioneel.

Daarbij is de een, bijvoorbeeld monofunctionaliteit, niet per definitie ‘slechter’ of minder wenselijk dan de ander, bijvoorbeeld multifunctionaliteit. Belangrijk is dat er sprake is van een fit tussen beeld – belang – beheer. Regionale differentiatie moet voorop staan.

4.3.5 Parkeren

Zoals we gezien hebben in hoofdstuk 2 neemt de parkeerdruk op de publieke ruimte sterk toe. Daarom meent de VROM-raad dat het werken met realistische parkeernormen bij de ontwikkeling van nieuwe gebieden een eerste uitgangspunt zou moeten zijn. Het hanteren van krappe parkeernormen vindt de raad weinig zinvol: “Krappe parkeernormen leiden niet tot een lager autobezit, maar wel tot een hoge parkeerdruk en mogelijke parkeerproblemen” (Van de Coevering *et al.*, 2008: 10). Bovendien gaat de hogere parkeerdruk in de praktijk vaak ten koste van het groen in wijken.

Naast het hanteren van reële parkeernormen moet een tweede uitgangspunt zijn dat er meer gebouwde parkeervoorzieningen bij komen. In het bestaand bebouwd woongebied zijn de mogelijkheden op *straatniveau* daarvoor beperkt, zonder althans andere aspecten van de leefomgeving aan te tasten. Uitbreiding van de capaciteit kan vaak nog wel met ondergrondse parkeergarages of mechanische systemen. In de toekomst zullen we daarom steeds meer toegaan naar een collectivisering van parkeervoorzieningen. Parkeren voor het huis zal minder gebruikelijk worden. De investeringen voor de nieuwe collectieve systemen zijn hoog (Van de Coevering *et al.*, 2008). Op dit gebied zijn de laatste jaren technische innovaties gedaan. De markt hiervoor moet zich nog verder ontwikkelen, zodat de kosten van dergelijke systemen omlaag kunnen gaan. Het draagvlak voor dergelijke systemen onder bewoners en hun bereidheid om een parkeerplaats in het nieuwe ondergrondse systeem af te nemen, kan in de praktijk toenemen wanneer betaald parkeren in de wijk geïntroduceerd wordt. In algemene zin is de VROM-raad het met de onderzoekers van het RPB eens dat het onontkoombaar is dat gemeenten in de toekomst gaan inzetten op een parkeerregime met een reële prijs. Dit ‘gebruiker betaalt’-principe biedt meer mogelijkheden om de duurdere, technisch innovatieve parkeeroplossingen te financieren en zo de kwaliteit van de publieke ruimte te behouden.

4.3.6 Multifunctionaliteit via wonen boven winkels

Door middel van een zorgvuldige programmering van functies kan een gemeente de kwaliteit van de publieke ruimte vergroten. In binnensteden kan daarbij gedacht worden aan het programmeren van de woonfunctie boven winkels om hiermee de toenemende monofunctionaliteit in stadscentra tegen te gaan. Dit



inzicht is niet nieuw, maar is - zoals we gezien hebben in hoofdstuk 2 - in de praktijk lastig te realiseren. Dit tot ongenoegen van veel gemeenten, voor wie de leegstand boven winkels een doorn in het oog is. Het realiseren van woningen boven winkels zou immers een verbetering van de levendigheid en sociale veiligheid in binnensteden betekenen - juist ook na winkeltijden. Daarnaast draagt het bij aan de beleidsdoelstelling dat veertig procent van alle woningbouw binnen de stadsgrenzen moet plaatsvinden. Weliswaar heeft een gemeente volgens het huidige recht instrumenten om handhavend op te treden als woonruimte boven winkels leegstaat of verloedert, maar in de praktijk blijken deze instrumenten onvoldoende effectief. Zo kan het bestemmingsplan de functie wonen voorschrijven aan de verdiepingen boven winkels, maar dat verhindert niet het leegstaan ervan. Bovendien heeft het instrument aanschrijving bij een slechte staat van onderhoud alleen zin als er gevaar is voor de omgeving en dwingt het in zichzelf niet tot grootschalig opknappen - laat staan een woonfunctie (Binnenlands Bestuur, 2008: 35). Bij economische prikkels, zoals een leegstandboete, is het probleem dat de bedragen van de prikkel om effect te kunnen sorteren, op moeten wegen tegen de praktische problemen (bijvoorbeeld van een verbouwing) en tegen de grote huuropbrengsten op de begane grond in winkelstraten. Een kansrijk idee lijkt te zijn om de prikkel te combineren met een afzonderlijk coördinatiepunt dat het initiatief neemt bij het bestrijden van leegstand. In de gemeente Rotterdam is bijvoorbeeld het idee ontwikkeld voor een plintenmakelaar specifiek voor ruimten op straatniveau (zie kader 8). In de gemeente Maastricht wordt gewerkt met een aparte NV Wonen Boven Winkels. Ook in veel andere steden ontstaan wonen-boven-winkels projecten (zie kader 9). Bestuurlijke wil, ambitie en creativiteit van betrokken partijen blijken daarbij bepalend te zijn. Het stimuleren van wonen boven winkels vereist een lange adem. Ook een bereidheid tot investeren is van belang. In Maastricht hebben de drie partijen bijvoorbeeld enkele malen een kapitaalinjectie gepleegd (Cüsters, 2008; Wonen boven winkels Nederland, 2009).

Kader 8. Voorstel voor een plintenmakelaar in Rotterdam

In de gemeente Rotterdam denkt men erover om een plintenmakelaar te benoemen, die ervoor moet zorgen dat de ruimte van een gebouw op straatniveau (de plint) altijd is ingevuld. Op deze manier wordt leegstand bestreden. In Rotterdam staan namelijk veel private ruimtes op de begane grond leeg. In aanvulling daarop kan een leegstandboete, die zou moeten gelden voor plinten die al meer dan twee jaar leeg staan, fungeren als pressiemiddel om de eigenaar te bewegen gebruik te maken van de diensten van de plintenmakelaar (Binnenlands Bestuur, 2008).

Kader 9. Wonen boven winkels

Maastricht

Zoals eerder vermeld, lopen eigenaren van winkelpanden in de huidige praktijk niet warm voor het realiseren van een woonfunctie boven hun winkels: het levert te weinig op en is te veel gedoe (De Vos, 2008). Voor de eigenaar én voor de gemeente zijn er vele praktische obstakels. Om de leegstand te bestrijden heeft de gemeente Maastricht een aparte organisatie opgericht die het wonen boven winkels moet stimuleren. De Maastrichtse NV is een samenwerkingsverband van de corporaties, de gemeente en de universiteit. De NV benadert eigenaren met voorstellen en heeft ook een eigen budget om etages op te kopen.²³ Inmiddels heeft de NV Wonen boven Winkels Maastricht 311 wooneenheden opgeleverd. Er staan er nog ongeveer 130 op stapel. Vanwege de ingewikkelde planning en logistiek en de moeilijke ontsluitingen zijn de wooneenheden van Wonen boven Winkels Maastricht niet rendabel te ontwikkelen. De drie partijen hebben enkele malen een kapitaalinjectie gedaan. Naar verwachting zal de NV na voltooiing van de eerste 600 wooneenheden financieel op eigen benen staan (Cüsters, 2008: 27).

Deventer

De NV Wonen boven Winkels Deventer is een publiek-private samenwerking van de gemeente Deventer en Woonunie (inmiddels Woonbedrijf Ieder1). Sinds 2000 werkt de NV aan het tegengaan van leegstand in het winkelgebied. In de praktijk gaat dit langzamer dan gedacht: in de eerste zeven jaar zijn 42 huizen gerealiseerd, terwijl de bedoeling was dat dat er na tien jaar 240 zouden zijn. Het is een kostbare onderneming: op elke woning van die 42 is gemiddeld een halve ton toegelegd. Onlangs besloten Woonbedrijf Ieder1 en de gemeente Deventer om elk anderhalf miljoen euro in Wonen boven Winkels te investeren. Dit was nodig om nieuwe investeringen mogelijk te maken (Van Baalen en Brendel, 2006; De Stentor, 2008).

4.3.7 Een betere regulering van de bedrijvigheid in het buitengebied

In het landelijk gebied botst het beeld van het gebied als consumptieruimte en verblijfsgebied in toenemende mate met het agrarisch gebruik van het gebied. Met name de eisen aan het gebruik door de grootschalige agrarische industrie, de agribusinessparken, sluiten niet aan op de hogere eisen van bezoekers aan de kwaliteit en toegankelijkheid van het landschap. De VROM-raad pleit ervoor om deze frictie te verminderen door in te zetten op concentratie van grootschalige

²³ In 2006 is een landelijke vereniging Wonen boven Winkels Nederland (WbWN) opgericht, met gemeenten en corporaties als leden (Ekkelboom, 2008; Wonen boven Winkels Nederland, 2009).



bedrijven op daarvoor aangewezen plekken. De overheid kan gebieden aanwijzen waar deze agribusiness gevestigd kan worden - mogelijk als opvolger van de bestaande landbouwontwikkelingsgebieden (LOG). Grootschalige bedrijventerreinen bij ondermeer havengebieden lijken hiervoor een mogelijkheid te bieden. Op deze manier ontstaat ruimte om nieuwe beelden van een duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied te ontwikkelen.

4.3.8 Toegankelijkheid

Met name rond steden kan de toegankelijkheid van de publieke ruimte van het landelijk gebied verbeterd worden. Dit is niet alleen gunstig voor bezoekers, maar ook voor de gewenste betrokkenheid van mensen bij het cultuurlandschap. Zoals geconstateerd in hoofdstuk 2 zijn er verschillende initiatieven om de toegankelijkheid te verbeteren. De VROM-raad juicht deze initiatieven toe. Gemeenten kunnen aan het ontstaan ervan bijdragen of kunnen initiatiefnemers hierbij ondersteunen. Bewustwording is hier een belangrijke stap: voorwaarde is dat de wethouders ruimtelijke ordening het belang van een goede toegankelijkheid van het buitengebied inzien en ondersteunen. Daar waar sprake is van schaalvergroting van de landbouw dient sterker ingezet te worden op het handhaven van paden en weggetjes zonder dat de bedrijfsvoering belast wordt. Verkend zou moeten worden hoe de overheid kan bedingen dat boeren het recht van overpad moeten respecteren, op een vergelijkbare manier zoals bij nieuwe bewoners van knoopen en zoals in Groot-Brittannië bestaat met 'public footpaths' (zie kader 10 en 11). Daarbij gaat het niet zozeer om het herstel van een heel padennetwerk, maar eerder om het toevoegen van een aantal essentiële, ontbrekende verbindingen. Dit komt de toegang tot het buitengebied ten goede.



Kader 10. Knooperven

In 2007 hebben de Provincie Overijssel, de gemeente Tubbergen en het InnovatieNetwerk een plan gelanceerd voor knooperven. Dit idee voor knooperven is ontstaan vanuit de constatering dat er steeds meer boeren stoppen met hun bedrijf, hetgeen negatieve gevolgen met zich meebrengt voor de toegankelijkheid, het cultureel erfgoed en het conflicterende ruimtegebruik tussen boeren en burgers in het buitengebied. Om dit tegen te gaan, worden nieuwe woonfuncties op boerenerven van stoppende boerenbedrijven toegestaan als er aan een aantal voorwaarden is voldaan. Een van de voorwaarden is dat de nieuwe bewoners investeren in publiek toegankelijke routes over het erf. Andere voorwaarden zijn dat de monumentale erfbebouwing en structuur behouden blijft en dat bewoners investeren in beplantingen en het landschap eromheen beheeren. Met het knoopervenconcept hoeven burgers op het boerenerf geen bedreiging voor de landbouw te vormen. Bovendien kunnen de cultuurhistorische waarden en toegankelijkheid van het landelijk gebied worden versterkt (Agrarisch Dagblad, 2008).

Kader 11. 'Public Rights of Way': openbare voetpaden in Engeland en Wales

In Engeland en Wales is een uitgebreid netwerk van openbare voetpaden over grond in particulier bezit. Officieel wordt een pad openbaar als de eigenaar het 'in dienst stelt van' publiek gebruik. In de praktijk worden erg weinig paden formeel 'in dienst gesteld van', maar de wet stelt dat als een pad twintig jaar

79





ononderbroken gebruikt is door voetgangers, de eigenaar het eigenlijk ‘in dienst had willen stellen’ van het publiek. Het is overigens niet zo dat een pad dat twintig jaar niet meer gebruikt is, geen ‘right of way’ meer is, eens openbaar betekent altijd openbaar. Sommige landeigenaren willen wandelaars wel toegang geven, maar willen daar niet voor eeuwig aan vastzitten. Dan is er sprake van ‘permissive’-routes. De eigenaar geeft toestemming aan wandelaars om de paden te gebruiken, maar geeft daarbij expliciet aan dat hij niet wil dat het ‘rights of way’ worden. Soms zijn deze paden dan ook één dag per jaar dicht. Over het algemeen is de plaatselijke overheid verantwoordelijk voor de ‘rights of way’ in hun gemeente/county en voor het onderhoud van de paden. Bij de gemeente/county is ook een kaart beschikbaar waarop de publieke paden zijn aangegeven. Bij de Ramblers Association, de vereniging van wandelaars, zijn verschillende werkgroepen waar vrijwilligers aan deel kunnen nemen. Er is bijvoorbeeld een groep van ‘Footpath Guardians’ die regelmatig alle paden controleren en eventuele obstakels melden bij de autoriteiten. Ook zijn er ‘footpath clearance working parties’ bij lokale werkgroepen, die helpen de paden te bewegwijzeren en onderhouden (www.ramblers.org.uk).

4.4 Instrumentarium

Uit de gesprekken die gedurende het adviestraject zijn gevoerd en uit de expertmeeting die is georganiseerd, kwam naar voren dat het bestaande instrumentarium voor de publieke ruimte grotendeels op orde is. Dat is goed nieuws. De initiatieven die in den lande plaatsvinden voor verbetering van de publieke ruimte passen grotendeels binnen de huidige wet- en regelgeving. Er zijn echter wel hiaten en op onderdelen is dan ook aanpassing nodig. Het gaat om aanvullingen of wijzigingen die het succes van de bestaande maatregelen verder kunnen vergroten. Deze worden in onderstaande paragrafen op een rijtje gezet. De voorstellen hebben gemeenschappelijk dat belang en beheer in deze maatregelen dicht bij elkaar worden gelegd.

4.4.1 Ondersteun ondernemers in de aanvangsfase BIZ

Zoals geconstateerd in hoofdstuk 2 is het niet eenvoudig om ondernemers te betrekken bij het beheer van de eigen bedrijfsomgeving. In het buitenland, zoals in Amerika en het Verenigd Koninkrijk, werkt men veel met het instrument van een Business Improvement District, oftewel een BID. In navolging daarvan is het instrument nu ook in Nederland ingevoerd, onder de naam Experimentenwet

Bedrijveninvesteringszones (BIZ).²⁴ Een BIZ is een constructie waarbij ondernemers aan de gemeente vragen hen een extra collectieve heffing op te leggen, waarbij de inkomsten uit die heffing rechtstreeks ten goede komen aan het betreffende gebied. De ondernemers bepalen met elkaar waar de extra middelen aan besteed worden: de ondernemer betaalt én bepaalt. Een BIZ wordt gebruikt voor extra investeringen, dus bovenop de gemeentelijke beheer- en onderhoudtaken, niet in plaats daarvan. Ten tijde van de voorbereiding van het wetsvoorstel van de BIZ hebben circa honderd bedrijvenlocaties in zestig gemeenten interesse getoond in de uitvoering van een experiment (Staatssecretaris van EZ, 2008: 2).

De raad ziet de potenties van dit instrument. Tegelijkertijd wil de raad ook enkele kanttekeningen maken. De belangrijkste daarvan is dat uit ervaringen met BID's in Groot-Brittannië, Canada en Amerika is gebleken dat het erg moeilijk en ingewikkeld is om te komen tot een BID: veel initiatieven daartoe mislukken al in de opstartfase.²⁵ De ervaringen in het buitenland laten echter ook zien dat als men eenmaal door de moeilijke opstartfase heen is, een BID ook hele goede zaken oplevert. De VROM-raad is daarom zeker voorstander van experimenten met bedrijveninvesteringszones, maar benadrukt het belang van de opstartfase. Het is de vraag of ondernemers en gemeenten hierop voldoende zijn voorbereid en of zij inzicht hebben in de noodzakelijke stappen.²⁶ Cruciale stappen in de opstartfase zijn het begrenzen van het BIZ-gebied, het opzoeken van mogelijke partners in het gebied, het gezamenlijk bepalen van de aspiraties en doelen bovenop het beheerniveau van de gemeente, en het bepalen van de financiële middelen. Ook het doordenken van de gewenste organisatievorm is een belangrijke stap. Dit moet niet onderschat worden. Onderzoek naar ervaringen in het buitenland met BID's wijst uit dat het wegzetten van het beheer bij een private organisatie de doodsteek kan betekenen voor de betrokkenheid (Van Boeijen, zie kader 12). De prikkel om verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen omgeving verdwijnt: de BID wordt door ondernemers ervaren als een belastingmaatregel waarmee de eigen verantwoordelijkheid afgekocht kan worden.

Zoals de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel aangeeft, ligt het initiatief voor de te nemen stappen bij de ondernemers, in samenspraak met de

24 Per 1 mei 2009 is de Experimentenwet Bedrijveninvesteringszones (BIZ) in werking getreden. Het gaat om een tijdelijke wet tot 2015, die pilots en experimenten mogelijk maakt op het gebied van Bedrijveninvesteringszones. Na een aantal jaar zal de wet worden geëvalueerd.

25 Interview met de heer Aswat, The Mosaic Partnership.

26 De Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG werkt inmiddels samen met gemeenten en bedrijfscoepels aan modelverordeningen en voorbeeldovereenkomsten om dit proces te faciliteren.



gemeente.²⁷ Hoewel de Memorie van Toelichting de stappen uit de opstartfase als zodanig wel benoemt (de Memorie spreekt van de informele fase van een BIZ), lijkt er weinig aandacht te zijn voor de consequenties daarvan. Het opstarten van een BIZ vraagt immers een flinke investering van de initiatiefnemende ondernemers. Zo is al heel vroeg in het traject een professionele projectorganisatie nodig (een stichting of vereniging), moet er een plan gemaakt worden en moeten er aanvangsinvesteringen gedaan worden. Daar zijn echter kosten aan verbonden. Ondernemers moeten dus al investeringen doen voordat duidelijk is of er voldoende draagvlak is om door te gaan (de 'formele fase' van een BIZ, in termen van de Memorie van Toelichting). Om deze belemmering te verkleinen en om de slagingskans van de wet te vergroten adviseert de VROM-raad het kabinet om een stimuleringsregeling op te zetten om pilots op weg te helpen. Het ministerie van EZ zou daarvoor als eerste ondertekenaar van het wetsvoorstel financiële middelen beschikbaar kunnen stellen. Een relatief kleine bijdrage van naar schatting twee miljoen euro op jaarbasis zou voldoende kunnen zijn.

Verder voorziet de raad dat de experimentenwet BIZ niet voor alle gevallen een oplossing zal gaan bieden. In gesprekken en een expertmeeting in het kader van dit adviestraject is diverse malen gewezen op het feit dat er bijvoorbeeld nog ervaring moet worden opgedaan met de wet in die gevallen wanneer ondernemers het betreffende BIZ-bedrag niet kunnen betalen (de kale kip). Bovendien is het de vraag in hoeverre de BIZ ook voor tussenlandgebieden een oplossing biedt. Het wetsvoorstel hanteert immers (terecht) strikte voorwaarden voor het draagvlak onder ondernemers. In het tussenland, met zijn verschillende gebruikers en bedrijfsdoelen, kan het organiseren van dit draagvlak een probleem gaan vormen. Bij de evaluatie van het wetsvoorstel zou met name gekeken kunnen worden voor welke gebieden een BIZ opgezet is en welke gebieden wat dit betreft 'buiten de boot vallen'.

Kader 12. Business Improvement Areas (BIA) in Canada

Sparks Street Mall – Ottawa

Sparks Street is een straat in het centrum van de stad. Kenmerkend voor het gebied is dat het de enige niet-overdekte autovrije winkelstraat in Ottawa is. Het is een voetgangersgebied, met winkels, banken, horeca, kantoren en ook veel overheidsgebouwen. Het beeld van het gebied is er een van 'corporate' vastgoed en grootschaligheid. Het roept het beeld op van de anonieme stad. Voor de

²⁷ Als een gemeente het voortouw tot een BIZ zou nemen, kan dit overkomen als een verkapt gemeentelijke belasting die aan ondernemers in een gebied wordt opgelegd.

levendigheid moet de straat het hebben van de kantoormedewerkers. Buiten kantooruren en in het weekend is het stil in de straat. Voor dit gebied is een BIA opgericht. Door de grote variatie in eigenaren (marktpartijen, overheid, kantoren, winkeliers) zijn er grote verschillen in betrokkenheid bij het gebied en de prioriteiten. Met name voor de grotere kantoren is er sprake van een anonieme vorm van betrokkenheid: zij betalen de jaarlijkse BIA-bijdrage maar zijn verder nauwelijks betrokken (Van Boeijen, 2008).

ByWardMarket - Ottawa

De ByWard Market is een gebied in het historisch centrum van Ottawa. Het staat bekend om zijn vele pleinen, met kleine winkeltjes, marktkraampjes, ateliers en cafés. Het centrale plein, Market Square, biedt plaats aan een boerenmarkt, met seizoensproducten. De winkels in het gebied zijn over het algemeen kleinschalig en worden veelal gerund door families. Het gebied is sinds 1993 een Business Improvement Area, met inmiddels vierhonderd deelnemende bedrijven. De bedrijven zijn zich bewust van de sterke identiteit van het gebied en willen dat behouden. Met name bij de horecasector is de betrokkenheid bij het gebied en de BIA groot. Desondanks voelt niet elk bedrijf zich betrokken. Deels is dat terug te voeren op de wijze van heffing aan de eigenaren: het bestaan van de BIA is voor met name de grootschaliger bedrijven reden om hun betrokkenheid bij deze externe partij neer te leggen. Voor kleinschaliger winkels ligt de reden vaak in tijdgebrek door de onderbezetting in het bedrijf. Uitzondering hierop is Dalhousie Street waar de betrokkenheid zonder uitzondering groot is. De ondernemers zien een noodzaak tot samenwerking om toeristen en bezoekers aan te trekken en om de straat te revitaliseren. Er is een sterk informeel netwerk. Het is een straat in een kleinschalig stadscentrum, waar belangen bij het gebied sterk worden gevoeld. Alleen al vanwege dat beeld is er een veel grotere betrokkenheid, met de schaal en het gebruik van de publieke ruimte. Het beeld van de ruimte, van deze straat, roept een ander soort gedrag en betrokkenheid op dan bijvoorbeeld het beeld van de anonieme 'corporate' Sparks Street in downtown Ottawa (Van Boeijen, 2008).

4.4.2 Dicht het juridisch gat bij bewonerbeheer

Beheer en onderhoud van de woonomgeving door bewoners, ook wel collectief beheer genoemd, kan leiden tot een grotere betrokkenheid van bewoners. Een vereiste voor het goed regelen van collectief beheer is dat de afspraken goed juridisch vastgelegd kunnen worden. Zoals we gezien hebben in hoofdstuk 2 is dat momenteel een probleem, met name op het gebied van de VvE en op het gebied van het gemeenschappelijk maken van ruimte. Bij dit laatste is er sprake van een juridisch gat. De punten worden hieronder toegelicht.



VvE en appartementsrecht

De kernproblemen bij het functioneren van Verenigingen van Eigenaren zijn enerzijds het grote aantal 'slapende' verenigingen in Nederland, anderzijds de relatief grote macht van de eenling binnen deze verenigingen. Wat betreft die eerste ligt momenteel een wetsvoorstel voor. De ministers van Justitie en VROM hebben regelgeving voorbereid waarmee gemeenten VvE's kunnen activeren, onderhoudsplannen kunnen vaststellen en ook aanpassing van de VvE-reglementen kunnen afdwingen. Getracht is hierbij een balans voor ogen te houden tussen het respect voor het eigendom en de maatschappelijke noodzaak tot borgen van het beheer. Met de nieuwe wet kunnen appartementseigenaren die het onderhoud verwaarlozen, door gemeenten tot de orde worden geroepen. De rechter kan een gemeente machtigen om zelf een vergadering met de eigenaren te beleggen en het onderhoud op de agenda zetten. In het meest vergaande geval kunnen de eigenaren worden gedwongen een onderhoudsplan op te stellen en uit te voeren. Het wetsvoorstel maakt het echter niet mogelijk om kleine, slecht functionerende VvE's samen te voegen tot grotere. Daardoor zouden ze makkelijker door de gemeente te controleren zijn geweest en had groot onderhoud eenvoudiger kunnen worden uitbesteed. Wel kunnen gemeente en corporaties samen een koepelorganisatie oprichten die slapende verenigingen weer wakker kan schudden. Deze koepel kan de administratieve rompslomp zoals contributiebetalingen van woningeigenaren aan de VvE regelen. De VROM-raad beschouwt het wetsvoorstel als een goede stap. Wel wil de raad aandacht vragen voor het feit dat ook onder de nieuwe wet een enkeling een grote macht houdt binnen een VvE: hij of zij kan verbeteringsmaatregelen feitelijk tegenhouden door te weigeren om mee te betalen. Het zou goed zijn om met inachtneming van het eigendomsrecht nader te bekijken of er op dit punt verbetering mogelijk is en of de positie van de VvE te versterken is.

Het gemeenschappelijk maken van publieke ruimte: juridisch gat

Op dit moment schiet de Nederlandse wetgeving tekort om ruimte gemeenschappelijk te maken. In de praktijk blijken vooral de constructies *buiten het appartementsrecht* juridisch zwak te zijn.²⁸ Dit hangt samen met de omstandigheid dat buiten het appartementsrecht de eigenaren niet gedwongen kunnen worden om lid te blijven van de beheervereniging of -coöperatie: de verenigingsrechtelijke overkoepeling (zoals bij de VvE) kan worden doorbroken door opzegging of na executoriale verkoop. Het is dus weliswaar mogelijk om een koper lid te laten worden van een beheervereniging of -coöperatie, maar door het in het Burgerlijk Wetboek verankerde recht op vrije uittreding is zo'n lidmaatschap geen

²⁸ Van Velten (zie bijlage 1, Geraadpleegde personen).

blijvende zaak. Elke huiseigenaar kan zijn lidmaatschap opzeggen. Ook verkoop kan gevaar opleveren, in die zin dat een opvolgende koper geen lid hoeft te worden. Eventuele kettingbedingen die tot de oplegging van zo'n lidmaatschap noodzaken kunnen in zo'n geval worden doorbroken, hetgeen in het bijzonder bij verkoop door een faillissementscurator of een executerende bank het geval kan zijn. Alleen bij het appartementsrecht kan een koper het verplichte lidmaatschap van een VvE (de beheerorganisatie) niet tussentijds opzeggen. Het is een kwalitatief lidmaatschap. Op die manier blijft het beheer in handen van de eigenaren. Bij andere rechtsvormen is dat niet zo.

Deze problematiek kan uitsluitend door ingrijpen van de wetgever worden opgelost. De jurist Aart van Velten (2006) bepleit in dit verband een verandering van de privaatrechtelijke wetgeving (Burgerlijk Wetboek). In het Burgerlijk Wetboek is weliswaar een verplichting tot lidmaatschap van een VvE opgenomen, maar deze geldt alleen voor appartementen en niet voor het gemeenschappelijk eigendom van de woonomgeving in private woondomeinen. Een verandering van het Burgerlijk Wetboek moet de mogelijkheid gaan bieden om ook aan het gewone eigendom van een woonhuis kwalitatief het lidmaatschap te koppelen van een beheervereniging of -coöperatie die tot doel heeft het beheer en de exploitatie van omliggende gronden die voor gemeenschappelijk gebruik bedoeld zijn. Die gronden behoeven daarbij geen (al of niet mandelig) mede-eigendom van de bewoners te zijn. Dit laatste betekent dat een koper van een doorsnee-rijtjeshuis aldus verplicht kan worden om mee te beheren en te betalen aan - bijvoorbeeld - het plantsoen dat voor de rij huizen ligt. Dit komt voor in Amsterdam West via erfpachtbepalingen.²⁹ De juridische aanpassing van het mandelig eigendom kan overigens ook het wonen boven winkels goed doen. Voor de nieuwe dakstraten die benodigd zijn voor de toegang van de bovenetages, wordt immers ook wel gekozen voor mandelig eigendom (Achten, 2009). Een aangepaste juridische constructie kan het beheer van deze dakstraten ook op de lange termijn verstevigen.

4.4.3 Betrokkenheid ontwikkelaars en beleggers bij publieke ruimte

Bij nieuwbouwprojecten is het niet ongebruikelijk dat projectontwikkelaars financieel bijdragen aan de openbare voorzieningen in de publieke ruimte, zoals groen of infrastructuur. Gemeenten kunnen met projectontwikkelaars afspraken maken over hun bijdrage aan de publieke ruimte. Er staan daarvoor twee sporen open: het privaatrechtelijk spoor en het publiekrechtelijk spoor.

²⁹ In Amerika is men inmiddels bij federale wetgeving overgegaan tot de invoering van de zogenoemde 'Community Association' op grond waarvan de eigenaren van onroerende zaken kwalitatief lid worden van een beheervereniging. In het verleden heeft de VROM-raad al eens gepleit om deze aanpak over te nemen voor bedrijventerreinen (zie VROM-raad, 2006a).



Via het privaatrechtelijke spoor kunnen vrijwillige afspraken gemaakt worden tussen markt en overheid over de bijdrage aan de publieke ruimte. Als een grondeigenaar of ontwikkelaar iets wil ontwikkelen, kan de gemeente daar de voorwaarde aan koppelen dat deze partij extra kwaliteit toevoegt of daarvoor wil betalen. Een dergelijke afspraak is vrijwillig, er is geen afdwingbaarheid mogelijk. Of marktpartijen hieraan deel willen nemen, blijkt in hoge mate te worden bepaald door de financiële ruimte in de grondexploitatie: de verwachte winst uit een bouwproject. Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om de vraag of er dure huizen worden gebouwd: de uiteindelijke hoogte van de afdrachten gaat uit van de marktwaarde van de woningen. In de huidige context van de economische crisis en van stijgende ontwikkelkosten van binnenstedelijke bouwprojecten worden de mogelijkheden om met bouwontwikkeling winsten te behalen kleiner (zie VROM-raad, 2009a). Dit kan consequenties hebben voor de bereidheid van marktpartijen om in de publieke ruimte te investeren. Het is de vraag hoe dit in de toekomst gaat uitpakken.

Als partijen er privaatrechtelijk niet uitkomen met elkaar, biedt de Grondexploitatiewet uit de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening tegenwoordig een 'stok achter de deur'. Via het publiekrechtelijke spoor kunnen gemeenten ontwikkelaars afdwingbaar mee laten betalen aan openbare voorzieningen op basis van de kostensoortenlijst. In dat geval gelden wel drie criteria: er moet sprake zijn van causaliteit, proportionaliteit en profijt. Een voorbeeld is dat verondersteld wordt dat de nieuwe bewoners binnen het exploitatiegebied gebruik gaan maken van de voorzieningen. Anders dan bij afspraken via het privaatrechtelijke spoor bestaat er hier wel de mogelijkheid om de andere partij aan de gemaakte afspraken te houden (Schaap *et al.*, 2007; De Zeeuw, 2008). De betekenis van de kostensoortenlijst kan in de praktijk potentieel groot zijn. De verwachting is namelijk dat het voor ontwikkelaars ook bij privaatrechtelijke afspraken een (informele) leidraad kan gaan vormen voor wat aan de ontwikkelaar gevraagd kan worden. Dit kan de verantwoordelijkheid van de private ontwikkelaar voor de publieke ruimte doen versmallen.

Anders dan projectontwikkelaars blijven beleggers en ontwikkelaar-beleggers ook na oplevering van het bouwproject bij het vastgoed betrokken, doordat zij de exploitatie en het beheer van de panden op zich nemen. Voor hen ligt de betrokkenheid bij de publieke ruimte dan ook anders. Over het algemeen zien beleggers en ontwikkelaar-beleggers in dat de waardeontwikkeling van hun vastgoed is gebaat bij de kwaliteit en het beheer van de publieke ruimte eromheen. Het is ook in hun belang dat de omgevingskwaliteit van het vastgoed op niveau is en blijft. Feitelijk liggen belang en beheer hier dicht bij elkaar. Dit is een sterke constructie.

In het buitenland wordt deze betrokkenheid soms zelfs nader gestimuleerd. In New York bestaat een stimuleringsregeling waarbij marktpartijen geprikkeld worden om zelf publieke ruimte te ontwikkelen en te beheren. Ontwikkelaars mogen in ruil voor het creëren van publieke ruimte meer vierkante meters in de hoogte realiseren. Deze New Yorkse regeling, ‘incentive zoning’, biedt private partijen een belang bij de aanleg en het beheer van publieke ruimte. De gemeente stelt hierbij eisen aan hoe de publieke ruimte eruit moet zien, zoals bijvoorbeeld een toegankelijkheidseis (zie kader 13). Hierdoor wordt aan de ene kant het publieke belang geborgd, terwijl aan de andere kant het belang geprikkeld wordt om investeringen in de publieke ruimte te doen: deze in te richten en te beheren. Hier ligt een aangrijpingspunt om de betrokkenheid van marktpartijen bij de publieke ruimte te vergroten.

Ondanks de hierboven geschetste mogelijkheden wordt soms een sterkere behoefte gevoeld aan een grotere betrokkenheid van marktpartijen bij de publieke ruimte. De gemeente Almere bijvoorbeeld heeft het initiatief genomen om beleggers en corporaties uit te nodigen als co-regisseur voor zowel de ontwikkeling als het beheer van een nieuwe wijk (zie kader 14). Belang en beheer worden zo dicht bij elkaar gelegd. In Rotterdam werken sommige private partijen aan experimentele projecten waarbij zij het initiatief nemen in het vernieuwen van de openbare ruimte (zie kader 14). De VROM-raad moedigt deze initiatieven aan.

Tot slot is er het aandachtspunt van projectontwikkeling waarbij het de bedoeling is dat de bewoners later het beheer van de publieke ruimte gaan overnemen. Bij deze projecten pleit de VROM-raad voor een vroegtijdige en degelijke voorbereiding op het organiseren van het beheer: op beheer moet al geanticipeerd worden tijdens de ontwikkelfase van een project. Ervaringen in het verleden hebben immers geleerd dat dit een cruciale succesfactor voor collectief beheer is. Dit is momenteel niet altijd het geval, meestal als gevolg van onvoldoende bewustzijn bij betrokken ontwikkelaars, gemeenten en corporaties. Partijen moeten bij nieuwbouwprojecten die opgezet worden als project met collectief beheer al vroeg nadenken over hoe het beheer opgezet en overgedragen wordt. Ontwikkelaar Blauwhoed die veel projecten met collectief beheer opzet, zegt hierover: “het beheer moet een bewuste strategie zijn, al in de fase van ontwikkeling” (Luijten, 2008: 58).



Kader 13. Betrokkenheid ontwikkelaar-beleggers bij publieke ruimte in het buitenland

Privately owned public spaces (POPs) - New York

In New York dragen ontwikkelaars al jarenlang bij aan de aanleg en het beheer van publieke ruimte. Dit gebeurt via het principe van 'incentive zoning', waarbij ontwikkelaars meer vierkante meters mogen realiseren als zij in ruil daarvoor publieke ruimte creëren. De wortels van 'incentive zoning' liggen in de stedenbouwkundige opzet van New York. Door het stratenplan (grid) van de stad is er niet vanzelfsprekend ruimte voor openbare ruimte. Om de grond zo efficiënt mogelijk te gebruiken werd vaak de gehele kavel gebruikt om te bouwen waardoor in Manhattan een zeer dichte bebouwing ontstond. In 1961 werd het 'zoning plan' vernieuwd, daarin kwam meer aandacht voor openbare ruimten op straatniveau. Middels 'incentive zoning' werden ontwikkelaars gestimuleerd publieke voorzieningen te realiseren met als tegenprestatie vergunning om meer verdiepingen te bouwen. Tussen 1961 en 2000 zijn 503 publiek toegankelijke ruimten (ruim 33 hectare) ontwikkeld door private investeerders. Sommige ruimten zijn een groot succes. Andere zijn minder succesvol. Dat heeft een aantal oorzaken. Sommige ruimten zijn slecht ontworpen of liggen op een ongelukkige plek. Het blijkt dat sommige private eigenaren van openbare ruimten hun best doen om zo min mogelijk publiek tot hun grond toe te laten. Daarvoor zijn verschillende tactieken in omloop: borden met ge- en verbodsregels, portiers en hekken. Ook zijn sommige plekken slecht onderhouden. In 1975 zijn de regels aangescherpt waarbij meer eisen gesteld werden aan de kwaliteit van de openbare ruimte. Desondanks heeft dit de toegankelijkheid niet vergroot. Inmiddels is er een database met daarin alle POPs in New York. Die database is door alle burgers te raadplegen waardoor er controle is op de mate van openbaarheid van de openbare ruimten (Kayden, 2000; Van der Vliet en Maas, 2008).

Potzdamer Platz Forum Sony – Berlijn

Het Sony Centre aan de Potzdamer Platz in Berlijn is een voorbeeld van openbare ruimte die privaat ontwikkeld en beheerd is. De veiligheid en ordebewaking is in handen van een beveiligingsbedrijf en niet van de politie. Iedereen die ongewenst is, wordt verwijderd met een beroep op de huisregels. Sony Centre heeft veertien huisregels: sommigen met als doel een ordelijke en nette situatie te krijgen, de meeste zijn erop gericht het gedrag van de aanwezigen te sturen en marginalen uit te sluiten. Sony Centre is ontwikkeld door Sony corp., waardoor zij invloed hadden op de uitvoering en programma. Inmiddels is het Sony Centre, acht jaar na de opening, verkocht omdat vastgoedontwikkeling niet (meer) behoort tot de kernactiviteit van Sony (Van der Vliet en Maas, 2008).

Kader 14. Voorbeelden van private betrokkenheid bij publieke ruimte

Rotterdam

In Rotterdam lopen momenteel vier projecten van private betrokkenheid bij de publieke ruimte. Hierbij gaat het niet alleen om investeringen, maar ook om inhoudelijke input, over wat nu wel en niet werkt in de openbare ruimte. Sommige projecten bevinden zich op locaties met overduidelijke potentie (de voet van de Erasmusbrug - waar Amvest en AM nadenken over de herinrichting van een plein). Maar ook is er een project in de krachtwijk Bospolder-Tussendijken waar Proper Stok samen met corporatie Com.wonen de mogelijkheden onderzoekt om te 'voorinvesteren' in de publieke ruimte van een plein, vooruitlopend op de resultaten van de forse ingrepen in de woningvoorraad. In de case Rijnhaven (hier is alle grond in privaot eigendom), is het streven om met alle private partijen een aantrekkelijk, publiek waterfront vorm te geven.

Almere Hout Noord en Kustzone van Almere Poort - Almere

In Almere heeft de gemeente een prijsvraag ingesteld waarvoor ontwikkelende beleggers en corporaties zijn uitgenodigd die als co-regisseur het gebied willen ontwikkelen en beheren. Volgens wethouder Duijvestein wil Almere inzetten op maatproducten. Dit kan onder andere door ontwikkeling en beheer weer aan elkaar te verbinden: de rehabilitatie van het opdrachtgeverschap. Wanneer een opdrachtgever ook eindgebruiker is, dus ontwikkelt voor eigen gebruik (als bewoner of beheerder), wordt de opdrachtgever automatisch aandeelhouder of stakeholder van de woning, de wijk en de stad, met een blijvende verantwoordelijkheid. Het feit dat stakeholders zich langdurig committeren, impliceert dat andere - betere - keuzes gemaakt zullen worden. Het gaat een stakeholder ten slotte niet alleen om de waarde bij oplevering, maar met name om waardebehoud en -vermeerdering op de lange termijn. Almere zoekt naar samenwerking met partijen die niet vertrekken wanneer de nieuwe wijk is gerealiseerd, maar zich nadrukkelijk verantwoordelijk voelen voor het behoud van de wijk en de stad. Corporaties en institutionele beleggers zijn dergelijke partijen die zowel opdrachtgever als eindgebruiker zijn. Zij zijn in staat om een visie op duurzame en integrale wijkontwikkeling te verwoorden en visualiseren, om de wijk te ontwikkelen en om de wijk - ook op lange termijn - te beheren. Voor Almere Poort heeft de gemeente drie beleggers uitgenodigd een visie te formuleren op de ontwikkeling en het beheer van het gebied. Voor Almere Hout Noord hebben drie woningcorporaties plannen voor ontwikkeling en beheer opgesteld (Gemeente Almere, 2008; De Almere, 2009).



4.4.4 Doorbreek de ‘split incentive’-problematiek voor corporaties

Zoals in hoofdstuk 2 is geconstateerd, hebben corporaties een groot belang bij een goede kwaliteit van de publieke ruimte in naoorlogse wijken. In deze wijken hebben corporaties doorgaans veel bezit. Een belemmering voor corporaties om grootschalige investeringen in de publieke ruimte te doen ligt echter in de ‘split incentive’-problematiek. Dit is een generiek principe, dat ook bij publieke ruimte speelt: de baten van een investering komen bij een andere partij terecht dan de investeerder, en de investeerder is bijvoorbeeld door overheidsbepalingen niet in staat om de kosten te verhalen. Dit is het geval bij corporaties waar bijvoorbeeld een verhoging van de huurprijzen niet zomaar mogelijk is.

Het is op dit moment niet goed mogelijk om in te schatten hoe groot de belemmerende werking van de ‘split incentive’-problematiek is. Want hoewel corporaties extra investeringen in de publieke ruimte niet direct in de huur kunnen verrekenen, hebben zij *indirect* wel degelijk profijt bij de investeringen: de waarde van hun woningbezit stijgt. De VROM-raad pleit er daarom voor om de werking van deze ‘split incentive’ nader te onderzoeken.

4.4.5 Beheer door maatschappelijke organisaties en private ondernemers

Ook maatschappelijke organisaties en private ondernemers hebben belang bij een goede kwaliteit van de publieke ruimte. Zoals de VROM-raad eerder ook al heeft bepleit kan naast de landbouw en de terreinbeherende organisaties ook de recreatiesector een betekenisvolle rol vervullen bij de instandhouding van de kwaliteit van de publieke ruimte (VROM-raad, 2006b). In kader 15 staat een aantal voorbeelden genoemd van lokale initiatieven. In aanvulling daarop pleit de VROM-raad voor een ‘recreatieschap nieuwe stijl’, of een regionaal omgevingschap zoals het in het VROM-raadadvies over recreatie en toerisme ook wel is genoemd. In een dergelijke lichte organisatievorm kan beheer en belang dichter bij elkaar gelegd worden. Het regionaal omgevingschap kan fungeren als gebiedsgerichte ontwikkel- en beheermaatschappij, die zorg draagt voor de economische en ruimtelijke vitaliteit van het landschap in brede zin. De benodigde financiële middelen kunnen met specifieke heffingen worden verkregen, waarbij gemeenten aan het omgevingschap een bedrag betalen naar rato van het aantal ingezetenen. Via deze heffing betaalt de stedeling dan mee aan de kwaliteit van het omliggende landschap.

Kader 15. Beheer door maatschappelijke organisaties en private ondernemers

PAN Parks

In 1998 startte het WNF het zogenoemde PAN Park project om via duurzaam toerisme extra aandacht te vragen voor de mooiste wilde gebieden in Europa. Met dit project wil WNF, in samenwerking met het recreatiebedrijf Molecaten laten zien dat natuur, toerisme, lokale economie en werkgelegenheid elkaar kunnen versterken. Het vinden van mechanismen voor duurzame financiering van beschermde gebieden is een belangrijke doelstelling. Molecaten exploiteert vakantiewoningen in natuureservaten in ruil voor een bijdrage aan natuurbehoud en -beheer in deze gebieden. Sinds juli 2007 zijn er negen nationale parken officieel gecertificeerd als PAN Park (www.panparks.org).

Omgevingscoöperaties / Gebiedscoöperaties

Een omgevingscoöperatie is een kleine regionale netwerkorganisatie van zelfstandige ondernemers uit agrarische en niet-agrarische branches. Het werkgebied beslaat doorgaans tussen de 500 en 1000 hectare, waarvan een groot deel agrarische gronden. De schaalgrootte is belangrijk en houdt het evenwicht tussen de behoefte aan schaalvoordelen (bijvoorbeeld voor het landschap, de diversiteit van branches, et cetera) en de behoefte aan een sociaal werkbaar netwerk waarin snelle acties mogelijk zijn. Vanuit een omgevingscoöperatie kan worden gewerkt aan de kwaliteit van het landschap, bijvoorbeeld door een deel van de opbrengsten terzijde te schuiven voor een landschapsfonds. In een aantal gebieden in Nederland is het initiatief genomen tot een dergelijke gebieds- of omgevingscoöperatie, bijvoorbeeld in het gebied rond Haarzuilens en de Kromme Rijn. In de Noordelijke Friese Wouden werken zes agrarische natuurverenigingen in een gebiedscoöperatie samen aan agrarisch landschaps- en natuurbeheer en proberen gebiedsgericht de lucht- en waterkwaliteit te verbeteren. Het werkgebied van deze organisatie omvat circa 850 leden (waarvan ruim 75% melkveehouder is). Doel van de coöperatie is de landbouw in dit gebied te verduurzamen via een nieuwe, collectieve aanpak van milieuproblemen (Hees en Vogelzang, 2007; www.netwerkplatteland.nl).

4.4.6 Beheer cultuurlandschap door agrariërs: groen-blauwe diensten

De belangen van met name de grootschalige agrarische industrie in het agrarisch cultuurlandschap botsen tegenwoordig met de hogere eisen van bezoekers aan de kwaliteit en toegankelijkheid van het landschap. De VROM-raad pleit ervoor om deze frictie te verminderen door een dubbelstrategie te voeren: enerzijds dienen de grootschalige industriële agrarische bedrijven zich slechts op daarvoor



aangewezen gebieden uit te kunnen breiden (waarover elders meer), anderzijds dienen resterende agrarische ondernemers te kunnen blijven voldoen aan de eisen van rendabele landbouw. Reële vergoedingen voor groen-blauwe diensten en misgelopen opbrengsten passen hierbij. In het advies *Meerwerk* deed de raad deze beide aanbevelingen al eerder (VROM-raad, 2004). Door reële vergoedingen voor boeren kunnen deze opbieden tegen de opbrengsten van agrarische productie. De vergoedingen die momenteel gegeven worden voor het beheer van de omgeving zijn vaak beperkt, omdat de subsidies zijn begrensd door Europese regels die staatssteun willen tegengaan (Taskforce, 2008).³⁰ Bovendien is natuurbeheer de hoofddoelstelling van de vergoedingen. Kansrijker is om dit uit te breiden met vergoedingen voor landschapsbeheer, dus zowel voor bosschages in het landschap als voor ontsluitingen met wandel- en fietspaden.³¹

4.4.7 Financiering van beheer: privaat en publiek

Privaat geld voor publieke doelen

Naast het 'fysiek' in één hand brengen van belang en beheer, kan er ook gezocht worden naar financiële constructies waarbij privaat geld wordt gekoppeld aan publieke belangen. Het meest kansrijk daarvoor zijn financiële constructies die behalve aan het publieke belang ook aan het individuele belang tegemoet komen. Zoals ook de commissie-Rinnooy Kan constateerde zijn er inmiddels vele lokale, gebiedsgerichte initiatieven van de grond gekomen die op dit principe gebaseerd zijn. Een voorbeeld is de uitzichtgarantie, waarbij bewoners betalen voor het onaangestast blijven van hun uitzicht. Zie kader 16 voor dit en andere voorbeelden. Kenmerkend voor veel lokale initiatieven is dat de 'winst' niet zozeer bestaat uit flinke geldstromen (in tegendeel: het zijn vaak marginale opbrengsten), maar juist uit een grotere betrokkenheid van burgers bij de publieke ruimte. Vanwege deze grotere betrokkenheid juicht de VROM-raad dergelijke initiatieven toe.

³⁰ Vergoedingen die verder gaan dan de door Brussel geaccepteerde Catalogus Groenblauwe Diensten zullen de goedkeuring van Brussel behoeven (Taskforce, 2008: 28).

³¹ Volgens schattingen van de taskforce en van de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap zou een bedrag van 500 miljoen euro per jaar hiervoor voldoende zijn, plus 100 miljoen voor fiets- en wandelroutes.

Kader 16. Initiatieven van koppeling privaat geld aan publieke doelen

Uitzichtgarantie

Een uitzichtgarantie is een garantie aan bewoners dat het uitzicht vanuit hun woning de komende dertig jaar onaangetast blijft: er wordt niet gebouwd op het platteland. Het idee is dat bewoners enkele duizenden euro's storten (een bepaald percentage van de WOZ-waarde) in een fonds voor landschaps- en natuurbehoud. In ruil daarvoor krijgen ze een certificaat dat bepaalt dat hun uitzicht tientallen jaren behouden blijft. Het fonds van de uitzichtgarantie geeft boeren een prikkel om hun (dure) grond niet te verkopen, maar te beheren. Gemeenten en provincies betalen een forse schadevergoeding aan gedupeerden als zij deze garantie negeren. De meeliftende 'free-riders', bijvoorbeeld de burens die geen uitzichtgarantie kopen maar wel meeprofiteren van de garantie van de burens, krijgen deze schadevergoeding niet. Zij zijn aangewezen op de gebruikelijke planschadeprocedure. Er zijn proefprojecten in de regio Ede, Rhenen, Wageningen en Veenendaal.

Streekrekening

Streekrekening Het Groene Woud is een financieel concept met als doel een structurele ontwikkeling van het gebied, waarbij natuur, cultuur, recreatie en landbouw hand in hand gaan. Het idee is dat deelnemers 'geld geven zonder geld te geven'. Allerlei grote organisaties zoals provincies en bedrijven parkeren hun cashflow op spaarrekeningen van de Streekrekening. Met een deel van de rente van de cashflow wordt geïnvesteerd in zaken in Het Groene Woud.

Landschapsveiling

Bij een landschapsveiling bieden particulieren op bijzondere stukken natuur. De eigenaar gebruikt het veilinggeld vervolgens om de natuurwaarden van zijn land gedurende een reeks van jaren veilig te stellen. De particulier die geld betaalt krijgt het land niet in bezit, maar koopt een garantie dat het landschap bewaard blijft. Het geld kan worden besteed aan bijvoorbeeld de aanleg van houtwallen, bloemrijke graslanden, sloten, heggen en bomenrijen. Zowel natuurorganisaties als particuliere landbezitters kunnen land indienen voor een veiling. Volgens het ministerie van LNV zijn landschapsveilingen uniek in de wereld. Er zijn landschapsveilingen gehouden in de Ooijpolder bij Nijmegen en bij Margraten in Zuid-Limburg (Ministerie van LNV, 2008).



Publieke financieringsconstructies

Naast deze lokale initiatieven pleit de VROM-raad voor financiële constructies die structureler geldstromen aanboren. De gemeentelijke OZB kan bijvoorbeeld als dekkingsmiddel worden ingezet. In aanvulling op reeds bestaande regionale landschapsfondsen kan ook gedacht worden aan landschapsfondsen op een hoger schaalniveau: provinciale landschapsfondsen en een nationaal landschapsfonds (Taskforce, 2008). Via dergelijke fondsen kunnen extra middelen gegenereerd en gereserveerd worden voor landschapsbeheer- en onderhoud. Zoals de commissie-Rinnooy Kan heeft aangegeven kunnen deze fondsen gevoed worden uit verschillende bronnen zoals aardgasbaten, inkomsten uit een planbaatheffing en een nieuwe nationale heffing. Uit de provinciale landschapsfondsen kunnen vervolgens de vergoedingen voor het beheer van het agrarisch cultuurlandschap gefinancierd worden. Besteding van het geld uit de fondsen in de directe omgeving vergroot het draagvlak voor de fondsen.

Een ander aandachtspunt dat heroverweging verdient, is de systematiek van het Gemeentefonds. Het Gemeentefonds is momenteel gebaseerd op een aantal uitgangspunten, die vervolgens zijn verwerkt in zo'n zestig verdeelmaatstaven. Dat grote aantal verdeelmaatstaven maakt de systematiek erg ondoorzichtig. Op basis van het Gemeentefonds worden gemeenten onder andere gewaardeerd op basis van de bebouwde oppervlakte en het aantal inwoners. Er wordt in het fonds niet gekeken naar de hectares buitengebied van een gemeente of naar het belonen voor het openhouden van ruimte. Het fonds biedt in zijn huidige vorm slechts stimulans voor groei. Dit komt de ontwikkeling van (groene) publieke ruimte niet ten goede. De VROM-raad wil dit punt van de systematiek van het Gemeentefonds agenderen om te bekijken of er geen andere stimulansen kunnen worden ingebouwd.

Een laatste punt ten slotte is het belang van de subsidieregelingen van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), het Besluit Locatiegebonden Subsidie (BLS) en het Investeringsbudget Landelijke Gebieden (ILG). Uit de gevoerde gesprekken en de gehouden expertmeeting is duidelijk geworden dat deze subsidiemaatregelen een essentiële bijdrage leveren aan de financiering van investeringen in de publieke ruimte. Het behoud van het ISV-budget is cruciaal voor de kwaliteit van de publieke ruimte bij herstructurering in naoorlogse wijken. Met het nieuwe beleidskader ISV, zoals onlangs vastgesteld in de ministerraad, krijgen gemeenten meer ruimte om zelf te beslissen waarvoor zij de ISV-middelen inzetten. Er zijn drie algemene doelstellingen: wonen, leefomgeving en milieu. De steden zijn nu aan zet om plannen voor 2010-2014 te gaan maken. De VROM-raad adviseert gemeenten om de publieke ruimte te betrekken bij de aanwending

van ISV-middelen, omdat juist op dit terrein met een relatief kleine investering op korte termijn een positieve bijdrage geleverd kan worden aan de kwaliteit van de leefomgeving en de waardeontwikkeling van vastgoed. Hiermee kan een multiplier-effect worden bereikt.

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn oplossingsrichtingen voor de verbetering van de kwaliteit van de publieke ruimte gepresenteerd. De VROM-raad pleit voor een integrale strategie voor de publieke ruimte waarbij beeld – belang – beheer weer met elkaar in balans worden gebracht. Er is behoefte aan nieuwe beelden, waarbij publieke ruimte niet langer gezien wordt als restruimte maar het een eigenstandige kwaliteit heeft. Ook zouden beheer en belangen dicht bij elkaar moeten worden gelegd, om zo de betrokkenheid bij de publieke ruimte te vergroten.

Per gebied zal deze strategie anders ingevuld moeten worden, afhankelijk van de aanwezige kwaliteiten en knelpunten. In dit hoofdstuk zijn aandachtspunten genoemd voor deze gebiedsgewijze vertaling. Ook zijn randvoorwaarden in het instrumentarium geschetst die een integrale strategie mogelijk maken. In het volgende hoofdstuk zal ingegaan worden op de vraag wat deze oplossingsrichtingen nu concreet betekenen voor de betrokken partijen. Wie moet wat doen?



5 Rolverdeling

5.1 Inleiding

In voorgaande paragrafen is een oproep gedaan voor een integrale strategie voor de publieke ruimte en is aantal suggesties gegeven voor een gebiedsgewijze aanpak en instrumentele randvoorwaarden. De vraag is nu wat deze suggesties betekenen voor betrokken partijen bij de publieke ruimte. Wie adresseert de VROM-raad nu met zijn voorstellen? In dit hoofdstuk zetten we dat uiteen, door achtereenvolgens in te gaan op aanbevelingen voor het Rijk en voor gemeenten, in samenwerking met corporaties, bewoners en ontwikkelaars.

5.2 Kabinet: zet sterker in op de publieke ruimte

De VROM-raad meent dat het juist nu van groot belang is dat de rijksoverheid een actieve strategie voert ten aanzien van de verbetering van de kwaliteit van de publieke ruimten in de vier aangeduide gebieden. Dit biedt op termijn een effectieve bijdrage aan de instandhouding en verbetering van de waarde van onze gebouwde omgeving. De VROM-raad roept daarom op tot een grote inzet van het Rijk op het gebied van publieke ruimte. Dit kan langs een drietal sporen:

Kabinet, steun initiatieven tot kwaliteitsverbetering van de publieke ruimte

In de ogen van de VROM-raad kunnen de ministers van VROM en WWI meer dan nu gebeurt een bewustmakende en stimulerende rol vervullen in het debat over publieke ruimte. Uit de gevoerde gesprekken en expertmeeting in het kader van dit adviestraject is naar voren gekomen dat deze rol van de ministers ten aanzien van de publieke ruimte momenteel nog gemist wordt. De ministers van VROM en WWI kunnen een stimulerende rol vervullen bij vernieuwende ideeën en praktijken voor de publieke ruimte in binnensteden, naoorlogse wijken, tussenland en het buitengebied. Daartoe kan er een nieuwe ronde voorbeeldplannen ingesteld worden: 'voorbeeldplannen nieuwe stijl'. Nu het architectuurbeleid steeds meer opgeschoven is in de richting van het publiek domein, ligt samenwerking op dit gebied voor de hand. Vanuit dit perspectief is de VROM-raad dan ook blij dat Minister Cramer met het Innovatieprogramma Mooi Nederland onder andere inzet op de identiteit van stadsrandzones, inclusief financiering en beheer. De inzet van het ministerie om kennisuitwisseling rond projecten uit dit programma te organiseren, zoals bijvoorbeeld ook gedaan wordt met de 'Kennisimpuls Leegstaande kantoren en Wonen boven Winkels' (in samenwerking met andere partijen), sluit aan bij de door de VROM-raad gewenste stimulerende en bewustmakende rol van het ministerie.



Kabinet, zet subsidies en financiële constructies mede in op kwaliteit publieke ruimte

Tevens pleit de VROM-raad ervoor dat de huidige subsidieregelingen, zoals ISV, BLS en ILG, mede worden ingezet voor de kwaliteit van de publieke ruimte. Met name het ISV-budget is cruciaal voor de kwaliteit van de publieke ruimte bij herstructurering in naoorlogse wijken. In samenhang hiermee wil de VROM-raad een heroverweging van de systematiek van het Gemeentefonds agenderen, zodat dit fonds niet alleen als stimulant voor groei werkt maar ook voor het behoud van (groene) publieke ruimte. Bekeken moet worden in hoeverre via aanpassing van de criteria van het Provinciefonds en het Gemeentefonds de verbetering van de publieke c.q. open ruimte een extra impuls kan krijgen. Als derde pleit de VROM-raad voor een aanvangsstimuleringsregeling voor ondernemers in de opstartfase van een Bedrijveninvesteringszone (BIZ). Met een kleine impuls van in totaal naar schatting twee miljoen euro, kan een multiplier in gang worden gezet en zal de kans op succes van de nieuwe wet aanzienlijk worden vergroot.

Kabinet, pas - waar nodig - het juridische instrumentarium aan

De gereedheidskist voor de publieke ruimte is grotendeels op orde. Dat is goed nieuws. Wel roept de VROM-raad op tot een aanscherping. Op onderdelen functioneren bestaande juridische constructies namelijk onvoldoende of is er zelfs sprake van een juridisch gat. Het eerste betreft de positie van de Vereniging van Eigenaren, waarbij een enkeling benodigde verbeteringsmaatregelen kan tegenhouden. Bij een evaluatie van de wetgeving moet dit aspect worden meegenomen. Het tweede, het zogenoemde juridische gat, heeft vooral betrekking op constructies voor het gemeenschappelijk maken van ruimte buiten het appartementsrecht. In de praktijk blijkt het lastig om dit op lange termijn in stand te houden omdat een verenigingsrechtelijke overkoepeling (zoals bij de VvE) buiten het appartementsrecht kan worden doorbroken door opzegging of na executoriale verkoop. Dit kan alleen door ingrijpen van de wetgever worden opgelost, middels verandering van de privaatrechtelijke wetgeving.

5.3 Gemeenten: bewaak uw publieke ruimte

Aan gemeenten doet de VROM-raad de oproep: bewaak uw publieke ruimte! Blijf generiek beleid voeren op aanleg en beheer van publieke ruimte. De opgave voor gemeenten is niet om de verantwoordelijkheid los te laten, maar om andere partijen juist mede verantwoordelijk te laten worden. Gemeenten moeten daarbij oog hebben voor de gemeentelijke rol in het afdwingen van aandacht voor de inrichting van de publieke ruimte en de gebouwen daaromheen.

Gemeenten, maak nieuwe beelden voor de publieke ruimte

Pas vanuit heldere en aansprekende beelden kunnen duidelijke richtlijnen en kwaliteitseisen aan het beheer en de inrichting van publieke ruimte opgesteld worden. Hier ligt een ontwerpopgave om nieuwe beelden te maken. Het maken van een structuurvisie kan dienen als platform hiervoor. In de structuurvisie moet nadrukkelijk aandacht besteed worden aan het regionale schaalniveau om ook de publieke ruimte *buiten* de stad in de visievorming te betrekken. Voor de uitwerking van de structuurvisie in meer concrete richtlijnen moeten gemeenten vervolgens optimaal gebruik maken van het hen ter beschikking staande bestaande instrumentarium, zoals Kwaliteitsatlassen, Beeldkwaliteitsplannen of het formuleren van (lokaal) welstandsbeleid. Daarbij kan aangesloten worden bij de ontwikkeling waar welstand een rol speelt bij de totstandkoming van beelden: veel meer vooraan in het proces, in plaats van achteraf in een controlerende rol.

Gemeenten, programmeer welbewust functies rond de publieke ruimte

Als beeld – belang – beheer met elkaar in balans zijn, blijft de kwaliteit van de publieke ruimte ook over langere periode in stand. Gemeenten kunnen met de programmering van functies rond de publieke ruimte sturen op deze samenhang. Te denken valt aan een inzet van gemeenten op wonen boven winkels, op spreiding van voorzieningen over het stedelijk veld, op betere onderlinge verbindingen van de verschillende publieke ruimten of menging van rood en groen. De precieze uitwerking hiervan zal per gebied verschillen, afhankelijk van de aanwezige kwaliteiten en knelpunten. Dit kan in samenwerking met andere partijen gebeuren, zoals betrokkenheid van corporaties bij het realiseren van projecten van ‘wonen boven winkels’.

Gemeenten, betrek publieke ruimte bij aanwending van ISV-middelen

Met het nieuwe beleidskader ISV, zoals onlangs vastgesteld in de minister-raad, krijgen gemeenten meer ruimte om zelf te beslissen waarvoor zij de ISV-middelen inzetten. De steden zijn nu aan zet om plannen voor 2010-2014 te gaan maken. De VROM-raad adviseert gemeenten om de publieke ruimte te betrekken bij de aanwending van ISV-middelen, omdat juist op dit terrein met een relatief kleine investering op korte termijn een positieve bijdrage geleverd kan worden aan de kwaliteit van de leefomgeving en de waardeontwikkeling van vastgoed. Hiermee kan een multipliereffect worden bereikt.



Gemeenten, zoek partners in de verantwoordelijkheid voor de publieke ruimte

Betrokkenheid is de sleutel tot kwaliteitsverbetering van de publieke ruimte. Voor gemeenten ligt er een taak bij het oproepen van een collectieve verantwoordelijkheid voor de publieke ruimte. Andere partijen, zoals bewoners, corporaties en private partijen, moeten hun medeverantwoordelijkheid kunnen nemen voor publieke ruimte. Om dit te bereiken kunnen gemeenten - naast het welbewust programmeren van functies - inzetten op het betrekken van deze partijen bij inrichting en beheer van de publieke ruimte. In de praktijk hebben gemeenten, al dan niet in samenwerking met corporaties of marktpartijen, hiertoe diverse initiatieven opgezet. Bij projecten waarbij het beheer later aan bewoners wordt overgedragen, moet al in de ontwikkelfase op deze vorm van beheer geanticipeerd worden: het opzetten van het beheer en het overdragen daarvan aan de bewoners. Gemeenten zouden hiervoor met ontwikkelaars afspraken moeten maken.

Literatuur

- Achten**, H. (2009) 'Juridische aspecten', in: *Wonen boven Winkels Nederland. Jaarboek 2008*. pp. 4-6. Den Haag.
- Agrarisch Dagblad** (2008) 'Knooperven bieden boeren kansen', *Agrarisch Dagblad*. 29 februari 2008.
- Almere**, de (2009) "'Verbinden' is toverwoord voor nieuwe wijk Almere Hout Noord", *De Almere*. 11 februari 2009.
- Avermaete**, T., K. Havik en H. Teerds (2008) 'Into the open, publieke plaatsen'. Redactioneel, *Oase Tijdschrift voor Architectuur*. Nummer 77 Publieke Plaatsen, Accomodating the public. pp. 2-7.
- Baalen**, H.J. van en R. Brendel (2006) *De verborgen schoonheid van Deventer*. Uitgeverij Robine b.v., Deventer.
- Biemans**, R. (2008) 'Hoe mooie dingen ontstaan in een prachtwijk', in: *Prettige plaatsen; collectief beheer van openbare ontmoetingsruimte*. Wooninnovatie reeks jaargang 5, nr. 18. pp. 68-70.
- Binnenlands Bestuur** (2008) 'Plintenmakelaar moet leegstand bestrijden', *Binnenlands Bestuur*, 2 september 2008.
- Boeijen**, L. van (2008) *(Non) commercial district development: qualitative research on the fit between the regime and management scope of Business Improvement Areas*. Master Thesis Leisure Studies, Tilburg University.
- Building Business** (2007) 'Geborgenheid en pragmatische collectiviteit' interview met A. Reijndorp en S. Lohof. *Building Business*, jrg. 9, nr. 4, mei 2007. pp. 50-53.
- Buunk**, W. en R. de Groot (2008) *Bouwen aan de randen van de stad*. Nirov Quickscan 7. Nirov, Den Haag.
- Coevering**, P. van de, L. Zaaijer, K. Nabielek en D. Snellen (2008) *Parkeerproblemen in woongebieden. Oplossingen voor de toekomst*. RPB. NAI Uitgevers, Rotterdam.
- CROW** (2002) *Naar ondernemend beheer van de openbare ruimte. Over organisatie en bekostiging*. Publicatie 174. Ede.
- Cüsters** (2008) 'Wonen boven winkels maakt Maastrichtse binnenstad sterker', in *Jaarpublicatie 2008 signalen uit de binnenstad*. Platform binnenstadsmanagement, pp. 26-27. Boxtel.
- Derksen**, W., A. van Hoorn, H. Lörzing, S. Swart en J. Tennekes (2007) *De staat van de ruimte 2007. Nederland zien veranderen*. RPB. NAI Uitgevers, Rotterdam.
- DHV en Oranjewoud** (2008) *Visie openbare ruimte (VOR). Ambities voor inrichting, beheer en gebruik afgewogen en ingekaderd*. Rapport in opdracht van de gemeente Zoetermeer.



- Duyvendak, W.** (2004) *Wandeloffensief – Geef de wandelaar weer ruimte*. Initiatiefnota 22 november 2004. Kamernummer: 29892, nr. 1.
- Ekkelboom, J.** (2008) 'Verborgen woonruimte boven winkels en in kantoren', *Aedes-magazine* nr. 6/2008, pp. 34-37.
- Frijters, E., D. Hamers, R. Johann, J. Kurschner, H. Lörzing, K. Nabielek, R. Rutte, P. van Veelen en M. van der Wagt** (2004) *Tussenland*. RPB. NAI Uitgevers, Rotterdam.
- Gemeente Almere** (2008) *Duurzame Samenwerking in de kustzone*. Persbericht 11, juni 2008.
- Gemeente Enschede** (2008) *De unieke Brink, informatiefolder en tuincontract*. Gemeente Enschede.
- Gemeente Zoetermeer** (2003) *Beleidskader Leisure Zoetermeer*. Gemeente Zoetermeer.
- Hajer, M.** (1997) 'Heterotopia', in: M. Hajer en F. Halsema (red.) *Land in zicht!* Wiardi Beckman Stichting. Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam.
- Hannigan, J.** (1998) *Fantasy City; Pleasure and Profit in the Postmodern Metropolis*. Routledge, Londen.
- Hartog, H. den, S. Lohof en A. Reijndorp** (2005) 'Stedenbouw, een private aangelegenheid?' Column 14 maart 2005. [www.archined.nl /opinie/archief](http://www.archined.nl/opinie/archief).
- Hees, E. en Th. Vogelzang** (2007) 'De omgevingscoöperatie: vliegwielen voor gebiedsontwikkeling'. *Landwerk*, nr 6. december 2007, pp. 11-16.
- Hoekstra, J. en H. Veenenbos** (2008) 'Minder meters, meer verschil. Buitenruimte in de naoorlogse woonwijken als opgave', in: *Stadscahiers 2008-2009 Buitenruimte – Binnenwereld. Ontwerpen aan opdrachtgeverschap*. pp. 35-39. Sun Trancity/KEI/Stawon.
- Johann, R. en K. Nabielek** (2006) 'Tussenland', in: M. van Ool, (red.) *Stad noch land: de ruimtelijke ontordening van Nederland*. pp. 28-40. NAI uitgevers, Rotterdam.
- Kayden, J.S.** (2000) *Privately owned public space. The New York City experience*. John Wiley & Sons, New York.
- Kenniscentrum Recreatie** (2008) *Recreatie cijfers bij de hand*. Den Haag.
- Kuijpers, C.** (2008) 'Goede openbare ruimte is antwoord op verrommeling'. *Stedelijk Interieur*, jrg. 5, maart 2008, Amersfoort. pp. 38-39.
- Lengkeek, A.** (2007) 'De geest uit de fles', in: *Stedelijkheid als rendement – privaat initiatief voor publieke ruimte*. pp. 9-20. AIR/Van der Leeuwkring. Trancity. Haarlem/Rotterdam.
- Lohof, S. en A. Reijndorp** (red) (2006) *Privé Terrein. Privaat beheerde woondomeinen in Nederland*. NAI Uitgevers, Rotterdam.
- Luijten, A.** (2008) 'Collectief beheer is de trend van de toekomst. Interview met Scief Houben en Ruud Hoefnagel van Blauwhoed'. *Building Business*, jrg. 10, nr. 9, pp. 58-61.

- Melik, R. van** (2008) *Changing public space. The recent redevelopment of Dutch city squares*. Nederlandse Geografische Studies 373. Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap, Faculteit Geowetenschappen Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Menger, J., M. Zweedijk en H. Olden** (2005) *Business Improvement District. Ondernemersinitiatief beloond*. Onderzoek door Menger Advies en Stogo, in opdracht van het Ministerie van EZ, de gemeente Rotterdam en Ondernemersfederatie Rotterdam City.
- Meyer, H., F. Josselin de Jong en M. Hoekstra** (2006) *Het ontwerp van de openbare ruimte. De kern van de stedebouw in het perspectief van de eenentwintigste eeuw*. Deel 2. Uitgeverij SUN, Amsterdam.
- Ministerie van LNV** (2008) *Minister Verburg kiest projecten financiering landschap*. Persbericht, 18-03-2008.
- Ministerie van VROM** (1988) *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*. Den Haag.
- Ministerie van VROM, OCW, LNV** (2002) *Pleidooi voor de Openbare Ruimte. De opgave verkend*. Den Haag.
- Musterd, S. en H. Ottens** (2002) *De strijd om de stad*. Van Gorcum b.v., Assen.
- NAW** (2008) 'Duurzaam in Honfleur'. NAW nr. 30. Bouwfonds Property Development, Hoevelaken. p. 4.
- Needham, B.** (2007) 'Belangen, rechten en plichten bij publieke ruimten', in: *Stedelijkheid als rendement – privaat initiatief voor publieke ruimte*. pp. 194-211. AIR/Van der Leeuwkring. Trancity. Haarlem/Rotterdam.
- Netwerk Platteland** (2009) <http://www.netwerkplatteland.nl>, 24 april 2009.
- Nio, I.** (2004) 'Migrantenwijken. Redactioneel'. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*. Jrg. 85, nr. 5, pp. 6-9.
- Ondernemersfonds Leiden** (2008) *Algemene informatie over het fonds*. <http://www.ondernemersfonds.nl>, 4 juni 2008.
- Panparks** (2009) <http://www.panparks.org>, 24 april 2009.
- Ramblers** (2009) <http://www.ramblers.org.uk>, 24 april 2009.
- Reijndorp, A. en I. Nio** (1996) *Het stedelijk theater. Ruimtelijk beleid en openbare ruimte*. Uitgeverij THOTH, Bussum.
- Reijndorp, A. en E. van Velzen** (2008) *Raamwerk Overvecht*. Studie in opdracht van de gemeente Utrecht.
- Regioplan** (2006a) *Business Improvement Districts in Nederland. Draagvlak, vormgeving en voorwaarden voor toepassing*. Eindrapport, in opdracht van het Ministerie van EZ. Amsterdam.
- Regioplan** (2006b) *Evaluatie cameratoezicht op openbare plaatsen*. Eindrapport, in opdracht van het Ministerie van BZK. Amsterdam.
- Schaap, B., H. Kloen en A. Guldmond** (2007) 'Heeft rood een meerwaarde voor groen?' *Landwerk*, nr. 1, pp. 5-8.



Staatssecretaris van EZ (2006) *Experimenten met Business Improvement District*. Brief aan de Tweede Kamer 25 september 2006. Vergaderjaar 2006-2007, 30800 XIII, nr. 6. Sdu, Den Haag.

Staatssecretaris van EZ (2008) *Memorie van Toelichting. Tijdelijke regels voor experimenten met een gebiedsgerichte bestemmingsheffing ten behoeve van aanvullende activiteiten van samenwerkende ondernemers mede in het publiek belang (Experimentenwet BGV-zones)*. Vergaderjaar 2007-2008, 31 430, nr. 3. Sdu, Den Haag.

Steenbekkers, A., C. Simon, L. Vermeij, W.-J., Spreeuwers (2008) *Het platteland van alle Nederlanders*. SCP, Den Haag.

Stentor, de (2008) 'Miljoenen voor Wonen boven Winkels'. *De Stentor*, 4 december 2008.

Taskforce Financiering Landschap Nederland (2008) *Landschap verdient beter!* Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Den Haag.

Teerds, H. (2008) 'Inspiratie voor de naoorlogse stad. Recensie van Naoorlogse stadswijken, tussen park en stad'. *Blauwe Kamer*. Jrg. 17, nr. 3, pp. 88-89.

Urry, J. (2002) *The Tourist Gaze*. Sage publications Ltd, Londen.

Velten, A. van (2006) 'Privaatrechtelijke kanttekeningen bij privaat beheerde woondomeinen', in: S. Lohof en A. Reijndorp (red) *Privé Terrein; Privaat beheerde woondomeinen in Nederland*. pp: 167-173. NAI Uitgevers, Rotterdam.

Visser, P. en F. van Dam (2006) *De prijs van de plek; Woonomgeving en woningprijs*. RPB. NAI Uitgevers, Rotterdam.

Vliet, Ph. van der en J. Maas (2008) *Sitesight. Privaat publieke ruimte*. Den Haag.

Vos, A. de (2008) 'Lege bovenkamers in winkelstraten', *Binnenlands Bestuur*, 11 april 2008, week 15, pp. 32-35.

VROM-raad (2004) *Meerwerk, Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief*. Advies 042. Den Haag.

VROM-raad (2006a) *Werklandschappen: een regionale strategie voor bedrijventerreinen*. Advies 053. Den Haag.

VROM-raad (2006b) *Groeten uit Holland, qui è fantastico! Advies over vrije tijd, toerisme en ruimtelijke kwaliteit*. Advies 055. Den Haag.

VROM-raad (2009a) *Grond voor kwaliteit. Voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen)stedelijke ontwikkeling*. Advies 070. Den Haag.

VROM-raad (2009b) *Wonen in ruimte en tijd*. Advies 072. Den Haag.

Wijk, M. en I. Luten (2003) *Bekeken beheer: strategieën voor meervoudig openbaar ruimtegebruik*. Habiforum.

Wonen boven winkels Nederland (2009) *Jaarboek 2008 Wonen boven winkels*. Den Haag.

Wooninnovatiereeks (2008) *Prettige plaatsen. Collectief beheer van openbare ontmoetingsruimte*. Jrg. 5, nr. 18.

Zeeuw, F. de (2008) 'Rood voor Groen in de grondexploitatie; nieuwe ronde nieuwe kansen?', *Tijdschrift voor Bouwrecht*, nr. 10, 2008. pp. 915-920.



Bijlage 1 Externe contacten

Geraadpleegde personen

De heer M. Aswat	BID manager Bedford en directeur The Mosaic Partnership
De heer F. van Blokland	Directeur van de Vereniging van Institutionele Beleggers in Nederland (IVBN)
De heer H. Hillebrand	Stafmedewerker InnovatieNetwerk Groene Ruimte
De heer I. Nio	Zelfstandig onderzoeker
De heer H. Langestraat	(Her)ontwikkelaar bij woningcorporatie Ymere
De heer J. Maas	Student Academie van Bouwkunst
Mevrouw N. Sangers	Plaatsvervangend directeur Staatsbosbeheer
Mevrouw A. Schuitemaker	Adviseur KEI
De heer J. Thönissen	Directeur RECRON
De heer A. van Velten	Boekel De Nerée
Mevrouw Ph. van der Vliet	Student Academie van Bouwkunst
Mevrouw A. Vos	Hoofd studio bij Bouwfonds MAB Ontwikkeling
De heer J. Vreenegoor	Gemeente Almere, afdeling Gebouwen en Gegevensmanagement
De heer K. Vriesman	Directeur van het programma 'Stad-land in de Randstad' (G4P3) van het ministerie van LNV
De heer O. van de Wal	Directeur KEI
De heer F. Wigman	Directielid advies- en ontwerp bureau BRO Bostel; voorzitter Platform Binnenstadsmanagement

Deelnemers Expertmeeting 25 september 2008

De heer L. Bolsius	Wethouder financiën, sport en buitenruimte Rotterdam
De heer B. Emmens	Wethouder stedelijke ontwikkeling en ruimtelijke ordening Zoetermeer
Mevrouw M. van der Laan	Programmadirecteur bij TCN Property Projects
De heer W. van Leeuwen	Voorzitter Aedes
De heer A. Lengkeek	Programmaleider architectuurcentrum Air Foundation
De heer R. Scherpenisse	Voorzitter raad van bestuur van woningcorporatie Portaal
Mevrouw M. Schoenmakers	Directeur AM Concepts
De heer J. Singelenberg	Programmaregisseur SEV
De heer A. van der Vlist	Directeur beleid van woningcorporatie Vestia

Bijlage 2 Samenstelling VROM-raad

mr. H.M. Meijdam, voorzitter
prof.dr. P.J. Boelhouwer
mevr. drs. C.F. van Dreven
prof.mr. N.S.J. Koeman
prof.dr.ir. J.T. Mommaas
prof.ir. A. Reijndorp
mevr. drs. A.M.J. Rijckenberg
mevr. prof.dr. A.J.M. Roobeek
mr. H.C.F. Smeets (tot 1 januari 2009)
ir. R.F.C. Stroink
mevr. M.A.J. van der Tas
ir. S. Thijsen
prof.dr. P.P. Tordoir
mevr. drs. P.J.L. Verbugt
dr. W.A.F.G. Vermeend
prof.dr.ir. B.C.J. Zoeteman

107

Waarnemers

prof.dr. M.A. Hajer, namens het Planbureau voor de Leefomgeving
drs. V.R. Okker, namens het Centraal Planbureau
dr. V. Veldheer, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau

Algemeen secretaris

drs. A.F. van de Klundert

Bij dit advies betrokken medewerkers secretariaat

mevr. dr. L.B.J. van Duinen (projectleider)
mevr. ir. D. Blom (tot september 2008)
mevr. C. de Booij (tot juli 2008)
mevr. A.M.H. Bruines (vanaf juli 2008)



Lijst recent verschenen adviezen

072	juni 2009	Wonen in ruimte en tijd. Een zoektocht naar sociaal-culturele trends in het wonen
071	april 2009	Acupunctuur in de hoofdstructuur: Naar een betere verknoping van verstedelijking en mobiliteit
070	maart 2009	Grond voor kwaliteit. Voorstellen voor verbetering van overheids-regie op (binnen)stedelijke ontwikkeling
069	februari 2009	Briefadvies 'Toezicht vergt afstand. Woningcorporaties hebben recht op vreemde ogen'
068	oktober 2008	Wisselende coalities: naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid
067	maart 2008	Briefadvies 'Randstad 2040: verbinden en verknopen'
066	maart 2008	Brussels lof. Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid
065	januari 2008	Een prijs voor elke reis. Een beleidsstrategie voor CO ₂ -reductie in verkeer en vervoer
064	november 2007	Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans
063	augustus 2007	Leerwerklandschappen. Inspiratie voor leren en werken in een wervende omgeving
062	mei 2007	Briefadvies 'Stuur op Mooi Nederland!'
061	mei 2007	Duurzame ontwikkeling van het potentieel van de zee
060	mei 2007	De hype voorbij. Klimaatverandering als structureel ruimtelijk vraagstuk
059	maart 2007	Briefadvies Zuidvleugel
058	januari 2007	Briefadvies Programma-aanpak van de Nota Ruimte
057	november 2006	Slimmer investeren. Advies over het besluitvormingsproces bij strategische Rijksinvesteringen
056	mei 2006	Briefadvies Noordvleugel
055	oktober 2006	Groeten uit Holland, qui è fantastico! Advies over vrije tijd, toerisme en ruimtelijke kwaliteit
054	oktober 2006	Stad en Stijging: sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing
053	mei 2006	Werklandschappen: een regionale strategie voor bedrijventerreinen
052	april 2006	Briefadvies Zuiderzeelijn
051	maart 2006	Ruimte geven, ruimte nemen. Voorstellen ter verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid
050	januari 2006	Schiphol. Meer markt voor de mainport? Advies in het kader van de evaluatie van het schipholbeleid
049	oktober 2005	Geen dijkbreuk, geen trendbreuk. Advies over Ruimte voor de Rivier PKB deel 1
048	oktober 2005	Milieu en de kunst van het goede leven. Advies voor de Toekomstagenda milieu
047	oktober 2005	Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet
046	maart 2005	Oude bomen? Oude bomen moet je niet verplanten

