

Groen B.V.

Samenwerking bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte in de stad

Thesis ter verkrijging van de mastergraad Planologie.

Auteur:

M.F.A. Bergmans

Begeleidsters:

Rianne van Melik, Universiteit Utrecht

Tineke Brinkhorst & Mieke Verschoor, NADC Rotterdam

November 2010

Voorwoord en dankbetuigingen

Every city in the world is exactly the same – streets, buildings, sidewalks, alleys, transportation, residences, businesses, entertainment areas, public spaces, and so on. These components are available as a simple palette of urban ingredients to choose from when constructing a new city. It is because of everything else that makes these cities what they are – and it is the individuals in the city who create that 'everything else'.

- Scott Burnham, 2008, pp.:8

Als *urban planner* wil ik graag onderdeel zijn van dat 'everything else'.

Aanleiding voor het schrijven van deze thesis is de wens van vastgoed adviesbureau NADC - *New Amsterdam Development Consultants* - in Rotterdam om meer wetenschappelijke achtergrond en onderbouwing te krijgen over de openbare ruimte van de stad. Openbare ruimte is een onderwerp waar NADC in de praktijk veel mee te maken heeft. De ervaring leert de adviseurs dat groen daarin van groot belang is. NADC wil investeren in de stad. Groen is zo'n investering. Ik hoop dat u na het lezen van deze thesis net zo onder de indruk bent van de

mogelijkheden die groen in de stad biedt en dat u geïnspireerd raakt op een andere manier over groen na te denken en samenwerking tussen betrokken partijen daarop aan te passen.

Het thema van deze thesis is recentelijk onder hernieuwde aandacht gekomen. Het aantal mensen dat bezig is met het zoeken naar alternatieve aanleg en beheermogelijkheden voor en andere bekostigingsmethoden van - groene - openbare ruimte, alsook nieuwe samenwerkingsvormen, is schaars. Gedurende het onderzoek ben ik erachter gekomen dat, hoewel zij nog niet in grote getale aanwezig zijn, zij wel snel in aantal toenemen en dat het aantal geïnteresseerden groter is dan verwacht. Deze ontdekking heeft mij des te meer gemotiveerd bij het schrijven van deze thesis.

Zonder ondersteuning en sturing zou deze thesis er misschien nooit gekomen zijn. Daarom wil ik een aantal mensen bedanken voor hun inzet en belangstelling en de tijd die zij genomen hebben om mij een stap verder te helpen. In de eerste plaats wil ik Rianne van Melik bedanken voor haar vertrouwen in mijn wetenschappelijk kwaliteiten, haar aansporing om te solliciteren voor de afstudeerstage bij NADC en haar begeleiding gedurende het daarop volgende onderzoekstraject. Ik heb het

als zeer prettig ervaren om haar na mijn bachelorthesis ook als begeleidster te hebben bij mijn masterthesis.

Een woord van dank gaat ook naar mijn collega's bij NADC die mij zeer warm hebben ontvangen in hun kleine familie. In het bijzonder wil ik hierbij Tineke Brinkhorst en Mieke Verschoor noemen vanwege hun begeleiding, vertrouwen en interesse. Vooral Mieke is op sommige momenten precies de stok achter de deur geweest die ik nodig had.

Natuurlijk wil ik ook graag even in de schijnwerpers zetten, de mensen die de tijd gevonden hebben om mij over hun werk binnen de gemeenten te vertellen: Gerwin van Eert, Jeroen Glissenaar, Jacques van den Hof, Frank Kalshoven, Joke Klumper, Marcel Nieuweboer en Jeroen Schenkels. Dankzij hen heeft mijn thesis een menselijke inhoud gekregen en ben ik er eens te meer aan herinnerd waarom dit onderzoek noodzakelijk is.

En niet op de laatste plaats – hoewel ze hier als laatst genoemd worden – mijn lieve familie en vrienden die mij de ruimte hebben gegeven om mijn opleiding af te ronden op mijn eigen wijze manier. Bedankt voor jullie geduld, begrip, woorden van aanmoediging, kleine en grote gebaren en bovenal jullie

vertrouwen. Want als er iets is dat ik door deze masterthesis op alle mogelijke manieren geleerd heb, is het dat vertrouwen een basis is voor hele mooie dingen.

Maria F.A. Bergmans, Utrecht.

Summery

The focus of this thesis is on public-private cooperation regarding the construction and management of green public space in the large cities of the Netherlands. Public space is considered to be open and accessible to the public, whether planned or unplanned, it may be publicly or privately owned; and contains:

- public amenities such as lighting and benches;
- physical elements for example vegetation and lawns;
- and laws and regulations that enable activities and encounters to take place.

Within this green public space, several actors - acting entities - can be distinguished. These actors are either directly involved - the local government and users (city dwellers and property owners) - or indirectly involved, stakeholders such as health insurance companies and water boards. The actors are linked together by supply and demand, with the local government mainly on the supply side and users and stakeholders on the demand side.

The construction and management, or lifecycle, of green public space consists of four phases: the initiative; development; and construction phase (together 'construction'); and the

exploitation phase (or 'management'). The main question of the research is on how public and private actors cooperate during these phases:

"How - in the large Dutch cities - is cooperation between public and private actors organized during construction and exploitation of green public space and what recommendations can be made based on the New York experience?"

In the Netherlands, the direct involved actors play a major part in the construction and management of green public space. Normally the local government supplies in the users' need for green public space by taking the initiative to develop and construct these areas. Private actors are complementary to the local government during the development phase and also in the exploitation phase their part in the cooperation is growing. In New York, private actor involvement is much larger and the local government only plays a significant role in the realization phase of public green space.

Lately, several governments and other involved actors are looking for cooperation methods that differ from the standard approach. Based upon a series of case studies in New York City, USA and the Netherlands, the following recommendations can

be made:

- Base cooperation on a sense of responsibility and a common interest;
- Take time to get to know the focus group;
- The municipality should call private actors for attention on projects in the public green space that need re-development and create a buzz;
- Dare to attract indirectly involved actors in the cooperation;
- Consider green to be a value adding element of the city;
- Do not let concessions due to cooperation lead to higher maintenance expenses;
- Make sure the cooperation is sustainable, even after a project is finished.

Furthermore, based on scientific literature on process management and life cycles of urban projects, a analysis model is made which will enable researchers and policy employees to examine the ratio of public and private involvement during a project's lifecycle.

Inhoudsopgave

		in de openbare ruimte	30
1 Inleiding	8	5. Samenwerkingsvormen in de openbare ruimte	34
1.1 Groene Openbare Ruimte	8	5.1 PPS: publiek-private samenwerking	35
1.2 Maatschappelijke relevantie	11	5.2 Vormen van publiek-private samenwerking	36
1.3 Wetenschappelijke relevantie	12	5.3 Schematische weergave van	
1.4 Leeswijzer	14	samenwerkingsvormen in de openbare ruimte	37
1.5 Verklarende woordenlijst	16		
2 Openbare ruimte- Ruimte voor iedereen, van iedereen	18	6 Onderzoeksontwerp en methodologie	42
2.1 Aspecten van openbaarheid - Toegankelijkheid, eigendom en regulering	18	6.1 Onderzoeksstrategie	42
2.2 Benaderingen en definities van openbare ruimte	19	6.2 Onderzoeksontwerp en -methoden	43
3 Van initiatief tot beheer - fasen in de levenscyclus van openbare ruimte	24	7 De buitenlandse ervaring; New York City	51
4 Actoren en hun belangen in de openbare ruimte	28	7.1 Central Park, New York; juridisch verweven organisatie	53
4.1 Onderscheiding en positionering van de actoren in de openbare ruimte	28	7.2 Bryant Park, New York; openbaar park in private handen	58
4.2 Belangen en verantwoordelijkheden		7.3 High Line, New York, samenwerking op privaat initiatief	61
		8 De binnenlandse ervaring	66
		8.1 Samenwerking in de grote Nederlandse steden	66
		8.2 Landelijk Strijp, Eindhoven;	

groen en samenwerking als uitgangspunt voor ontwikkeling	81
8.3 Proefpark de Punt, Rotterdam; creatief beheer door private partij	90
8.4 Park Sonsbeek, Arnhem; traditioneel beheer `anders`	94
9 Conclusies	101
10 Aanbevelingen en aandachtspunten	105
10.1 Beleidsaanbevelingen	105
10.2 Aandachtspunten bij het onderzoek	107
10.3 Onderzoeksaanbevelingen	108
Literatuur	110
Bijlagen	117

1 Inleiding

"From inside the buildings, have you spent time standing in front of a window, watching the world go by from a detached, safe distance, or wishing to go to the open spaces outside, meeting your friends in public places or just joining the crowd of strangers?"

Ali Madaniour (2003, pp.:1)

Voor het eerst in de geschiedenis wonen er meer mensen in de stad dan op het platteland. Het aantal steden en stedelingen groeit gestaag. Dagelijks trekken er ter wereld 100.000 mensen naar de stad. In China worden complete stadsdelen in enkele maanden uit de grond gestampt (Ter Braak, 2007). Steden worden omvangrijker en lijken daarmee een grotere aantrekkingskracht te hebben en meer tot de verbeelding te spreken.

Zonder oriëntatiepunten worden steden onmetelijke labyrinten van straten en steegjes, onafzienbare gebergtes van hoogbouw en lichtreclames, stormachtige plekken waar het leven met oorverdovend geluid langs snelt. "Als je de huisdeur achter je hebt dichtgetrokken en je hebt een paar hoeken omgeslagen dan al sta je oog in oog met het stedelijke monster van het onbekende" (Ter Braak, 2007).

Het denken over de stad en stedelijke ontwikkeling is - evenals de steden en stedelingen zelf - aan verandering onderhevig. Eén ding is daarbij onveranderlijk: investeren in de stad, is investeren in mensen.

De eerste investeringen die gedaan werden in de (nieuwe) steden die sterk groeide als gevolg van de Industriële Revolutie in de 18e eeuw waren ondermeer scholen, buurthuizen en parken. Deze publieke voorzieningen moesten het leven van de mensen in de stad verbeteren. De aandacht voor publiek of openbaar groen is sindsdien vanuit verschillende gezichtspunten onder de aandacht gebleven. Bijvoorbeeld als belangrijk stedelijk element dat bijdraagt aan de gezondheid van arbeiders ten tijden van de Industriële Revolutie en tegenwoordig als structurerend element voor de stad.

1.1 Groene Openbare Ruimte

Bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte is de lokale overheid de eerste verantwoordelijke (Oc & Tiesdell, 1999, Webster, 2007). Er zijn in het verleden echter golven van private betrokkenheid geweest bij aanleg en beheer van openbare ruimte (Van Melik, 2008). Deze zijn afhankelijk van de mentaliteit met betrekking tot verantwoordelijkheid voor de functies van en voorzieningen in de stad. Daarnaast kunnen

gevoelens van urgentie en noodzaak private partijen ertoe zetten te investeren in de stad en haar bewoners. Tegenwoordig wordt door de afbouw van de verzorgingsstaat steeds meer gezocht naar private partijen en actoren die deze verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen (Madanipour, 1999) of willen delen met de lokale overheid. Dit kan middels financiële en andere investeringen.

Deze ontwikkeling in het denken over verantwoordelijkheid en noodzaak voor publieke voorzieningen krijgt een extra impuls door de economische recessie. De koopkracht neemt af, werkloosheid stijgt en overheden zijn genoodzaakt tot bezuinigingen. Hoewel de economie zich langzaam begint te herstellen, komt de klap voor gemeenten volgens onderzoek van PricewaterhouseCoopers (2010) pas in 2011. Dit betekent minder financiële armslag en minder omvangrijke budgetten, waaronder de budgetten voor aanleg en beheer van groen en openbare ruimte. Binnen deze context is onderhavig onderzoek naar procesmanagement van aanleg en beheer van groene openbare ruimte in de stad tot stand gekomen.

Ondanks dat er gesneden wordt in de gemeentelijke budgetten voor groene openbare ruimte, is er een groeiende aandacht voor groen in de stad waarneembaar. Deze aandacht uit zich

onder meer in verkiezingen voor de groenste stad en het groenste dorp door Entente Florale; de verkiezing voor de beste openbare ruimte van Nederland door vakblad Stedelijk Interieur, dat dit jaar drie parken heeft genomineerd voor de titel; en in het buitenland onder meer middels de Engelse Green Flag Award. Ook kennisallianties zoals *Groen en de Stad* – een samenwerkingsverband van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Wonen, Wijken en Integratie (WWI), gemeenten, provincies en maatschappelijke partijen - zetten zich in voor groen in de stad.

Groen is terug op de agenda en de wetenschappelijke onderbouwing van het belang voor de stad is sterker dan ooit. De vele positieve waarden uit zich sociaal-cultureel, maatschappelijk, recreatief, fysiek en mentaal, ecologisch en economisch (Bergmans, 2010).

Alle positieve effecten van en toenemende belangstelling voor groene openbare ruimte ten spijt, vormen groen en openbare ruimte vaak de sluitpost op de begroting van de lokale overheid (Bergmans, 2010). Door de economische recessie lijkt terugdringen van het aanleg- en beheerbudget voor groen in de stad onvermijdelijk. Dit leidt er toe dat de kwaliteit, de

inrichting en het onderhoud van groene openbare ruimte onder druk komt te staan. Dit is een ongewenste ontwikkeling daar de druk op groen in steden door de verhouding functioneel groen op het aantal stedelingen al hoog is.

De baten van openbare ruimte kunnen aanleiding vormen tot het aantrekken van betrokken actoren in de ruimtelijke ordening, waardoor een andere verdeling van taken en daaraan verbonden kosten in de groene openbare ruimte ontstaat. Hierbij kan gedacht worden aan de ministeries van LNV, VROM, WWI en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Andere voorbeelden van belanghebbenden - en daarmee mogelijke betrokkenen - zijn woningcorporaties, projectontwikkelaars, waterschappen, nutsbedrijven en zelfs zorgverzekeraars, die minder kosten zullen hebben door de positieve effecten van groene openbare ruimte op de gezondheid van stedelingen.

Doel van dit onderzoek is tweeledig. Enerzijds wordt er een schematische karakterisering van de huidige samenwerkingsvormen in de ruimtelijke ordening gegeven met betrekking tot aanleg - *initiatief, ontwerp en realisatie* - en beheer - *exploitatie* - van groene openbare ruimte. Anderzijds worden er een aantal aanbevelingen gedaan voor die samenwerkingsvormen. Deze karakterisering en alternatieve

procesmanagementstrategieën kunnen als leidraad dienen voor de betrokkenen in de ruimtelijke ordening van openbare ruimte.

Voordat deze karakterisering kan worden gemaakt, is de beantwoording van de centrale vraag noodzakelijk:

“Hoe is samenwerking tussen publieke en private partijen bij aanleg en het beheer van groene openbare ruimte in de grote Nederlandse steden georganiseerd en welke aanbevelingen kunnen er aan hand van de buitenlandse ervaring gemaakt worden?”

Beantwoording van deze vraag gebeurt middels een literatuurstudie en de analyse van een aantal cases uit binnen- en buitenland.

De binnenlandse cases bestaan uit de gemeenten Rotterdam, Den Haag en Utrecht - onderdeel van de G4 ofwel 'De Grote Vier' - en de gemeenten Eindhoven, Enschede en Leiden.

Drie binnenlandse cases wordt daarnaast uitgelicht: Eindhoven, Landelijk Strijp; Rotterdam, Proefpark de Punt; en Arnhem, Park Sonsbeek. Deze cases zijn gekozen vanwege hun uitzonderlijke samenwerkingsvormen. Landelijk Strijp is een

grootschalige mixed-use en multifunctionele ontwikkeling in Eindhoven waarbij groen de leidende factor is geweest bij het betrekken van publieke en private partijen en het ontwerp. Proefpark de Punt is een tijdelijk park dat ontwikkeld, gerealiseerd en geëxploiteerd wordt door een private partij, die daarvoor 'ontwikkeling door beheer' hanteert. Deze private partij - Creatief Beheer - werkt in opdracht van gemeente Rotterdam. Ten slotte wordt aandacht besteedt aan Park Sonsbeek te Arnhem, winnaar *Beste Openbare Ruimte 2010* (door Elba Media). Park Sonsbeek wordt beheerd door gemeente Arnhem die voor het maatschappelijke en politieke draagvlak een vooruitstrevende methode heeft gemaakt.

Bij de buitenlandse cases ligt de nadruk op New York. Een samenwerkingsanalyse is gedaan voor de parken Central Park, Bryant Park en park The High Line. Deze parken zijn gekozen vanwege de verschillende samenwerkingsvormen bij aanleg en beheer die in de parken gehanteerd worden. De keuze voor New York is gemaakt omdat de parken in deze stad tot de verbeelding van velen spreken en er in New York door historische omstandigheden een andere houding heerst ten opzichte van private partijen bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte. Deze buitenlandse ervaring geeft inzicht in alternatieve samenwerkingsvormen en hun voor- en nadelen en

leidt samen met de binnenlandse ervaring tot een aantal beleidsaanbevelingen.

De vraagstelling en het doel van dit onderzoek om een aantal beleidsaanbevelingen te doen, komt voort uit het besef dat er een groeiende aandacht is voor groene openbare ruimte in de stad. In de volgende paragrafen zal het belang van dit onderzoek zowel maatschappelijk als wetenschappelijk worden onderbouwd.

1.2 Maatschappelijke relevantie

Groene openbare ruimte heeft grote meerwaarde voor de stad en haar inwoners. Talloze studies hebben het positieve effect van groen op de gezondheid en gemoedstoestand van de mens aangetoond. Herstel van stressvolle situaties en ziekte gaat sneller in een groene omgeving (Ulrich, 1986). Het zien van groen zorgt voor minder spierspanning en een lagere bloeddruk (Van den Berg, 2001).

Ook de leefbaarheid van de stad wordt vergroot door groene openbare ruimte. Groen zorgt voor levendigheid, meer sociale controle en daardoor minder onveiligheid (Peters, 2010). Groene openbare ruimte biedt ook een esthetische meerwaarde. Dit vertaalt zich in een hogere woningprijs die kan oplopen tot 25 euro per vierkante meter (Visser & Van Dam

2006). Deze waardestijging van het vastgoed is een belangrijke verdienste voor de economie van een stad.

De harde en stenige oppervlakten in de stad verhinderen goede waterafvoer. Ze bieden weinig mogelijkheden tot waterretentie en houden warmte langer vast – *urban heat island effect* (Mihalakakou, e.a., 2002). Groene openbare ruimte in de stad biedt compensatie voor deze problemen en zorgt daarbij voor een betere luchtkwaliteit.

De huidige economische recessie en decentralisatie van het overheidsbestel leiden tot een vacuüm waarin de ruimtelijke ordening onder druk komt te staan. Meer dan de helft van de gemeenten kampt nu al met een begrotingstekort (PricewaterhouseCoopers, 2010). Op het moment dat de private markt weer aantrekt, zullen getalenteerde ambtenaren de overstap wagen naar private ondernemingen. De klap als gevolg van de economische recessie komt voor gemeenten pas in 2011 (PricewaterhouseCoopers, 2010).

Groen heeft een grote meerwaarde voor de stad. Maar door de huidige mentaliteit waarin groen als kostenpost wordt gezien in plaats van een middel om de stad op de kaart te zetten en waarde te creëren, de financiële crisis en een terugtrekkende

overheid, komt de groene openbare ruimte in de stad onder druk te staan. Dit vergroot de noodzaak tot het denken over alternatieve procesmanagementstrategieën, omdat deze bij kunnen dragen aan een hogere kwaliteit voor gelijke kosten of een zelfde kwaliteit voor lagere kosten (Kouwenhoven, 1991, pp.: 11).

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Naast een maatschappelijke relevantie, is er met dit onderzoek ook naar gestreefd de academische literatuur te verrijken. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is erop gericht een gat in de literatuur te vullen. Er is veel geschreven over openbare ruimte, samenwerking en de rol van private partijen bij ruimtelijke ontwikkelingen, zoals door Kohn (2004) die de gevolgen van private betrokkenheid heeft onderzocht. Ondanks het belang van groen is er echter weinig concrete literatuur over de rol van private partijen in de levenscyclus van groene openbare ruimte.

Een zoek-actie in databanken voor wetenschappelijke literatuur laat zien dat verschillende wetenschappers zich in publiek-private samenwerking hebben verdiept. Van den Hof (2006) is bijvoorbeeld gepromoveerd op publiek-private samenwerking, maar richt zich volledig op het gebruik ervan bij de aanleg van Vinex-locaties. In het geval van de Vinex-locaties mengen

private partijen zich in het proces vanwege de verwachte winstopbrengsten die behaald kunnen worden uit de vastgoedontwikkeling op de grond in hun bezit. Bij groene openbare ruimte zijn dergelijke opbrengsten niet te verwachten, waardoor bereidwilligheid tot deelname aan een publiek-private samenwerking op andere gronden moet gebeuren. Onderhavig onderzoek verkent de mogelijkheden daartoe.

Veel andere literatuur over publiek-private samenwerking heeft de focus op financiële en economische (schaal)voordelen en de bekostiging van projecten, zoals: Bel, e.a. (2009) en Morgan (1997). Hoewel financiering bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte een belangrijke rol speelt, biedt PPS ook mogelijkheden voor de ruimtelijke kwaliteit en de snelheid en expertise waarmee een project wordt uitgevoerd.

Van Melik e.a. (2009) hebben naast financiering op basis van publiek-private samenwerking ook gekeken naar het ontwerp van openbare ruimte dat uit dergelijke samenwerking voortkomt. Zij richten zich daarbij op herontwikkeling van openbare ruimte in Nederlandse stadscentra, doorgaans pleinen. Deze ruimten in de stad fungeren vaak als winkel- en consumptiegebied. Vanwege deze commerciële functie zullen

pleinen een andere aantrekkingskracht op private partijen hebben dan de minder winstgevende en oncommerciële groene openbare ruimte in een stad. Een analyse van groene openbare ruimte in grote Nederlandse steden is daarmee een goede toevoeging.

De focus op groen is niet nieuw in de wetenschap. De academische literatuur kent sinds de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw een toenemende hoeveelheid studies naar groen, zoals: Schipperijn e.a. (2010); Maas (2009) en Maas, e.a. (2009a). Deze studies missen door de aandacht voor groen op gezondheid, stedelijke hitte - *urban heat island effect*, Hardin e.a. (2007) - en veiligheid, de focus op private betrokkenheid bij groen in de stad die in dit onderzoek centraal staat.

Deze thesis voegt tevens een nieuw analysemodel toe dat zowel in de wetenschap als in de praktijk ingezet kan worden om inzicht te krijgen in de publiek-private verhoudingen gedurende de levenscyclus van een ruimtelijk project. Het model maakt het mogelijk om de publiek-private samenwerking bij uiteenlopende ruimtelijke projecten - van openbare ruimte tot infrastructuur - met elkaar te vergelijken. Ook bij slechts één project kan aan de hand van het model een typering gegeven worden van het soort publiek-private samenwerking.

De specifieke combinatie van private betrokkenheid met groene openbare ruimte is nieuw in de academische literatuur. Daar groene openbare ruimte sterk verschilt van andere stedelijke openbare ruimte, is het leerzaam om die private betrokkenheid nader te onderzoeken. Hoe dat voor deze thesis is gedaan, staat in de leeswijzer.

1.4 Leeswijzer

Deze thesis is opgebouwd vanaf een theoretisch kader. Dit wetenschappelijke fundament behandelt de onderwerpen: openbare ruimte; het planvormingsproces van aanleg en beheer; betrokken actoren in de openbare ruimte; en publiek-private samenwerkingsvormen.

Na een uitleg van de aangehouden onderzoeksstrategie en gebruikte methoden, wordt de overstap gemaakt naar het empirische deel van het onderzoek. Hierin komen een aantal binnen- en buitenlandse cases aan bod die de theorie verhelderen en verdiepen.

De theorie gekoppeld aan de empirie leidt tot een aantal conclusies, beleids- en onderzoeksaanbevelingen en aandachtspunten die in de laatste twee hoofdstukken worden gepresenteerd.

Wie een snelle indruk wil krijgen van het onderzoek leest de - Engelse - samenvatting, de conclusie en de beleidsaanbevelingen.

Hieronder worden in de verklarende woordenlijst allereerst een aantal vakspecifieke termen uitgelegd die veel in deze thesis gebruikt worden, waarna in hoofdstuk 2 de term *openbare ruimte* verkend wordt. De openbare en private ruimten van een stad bieden de mogelijkheid tot samenzijn en afzondering; twee basisbehoeften van de mens. Waar de grens tussen openbaar en privaat ligt, is afhankelijk van institutionele afspraken.

Vervolgens zal in hoofdstuk 3 stil worden gestaan bij de ontwikkelingsfasen van groene openbare ruimte, van initiatief tot aanleg, beheer en herontwikkeling.

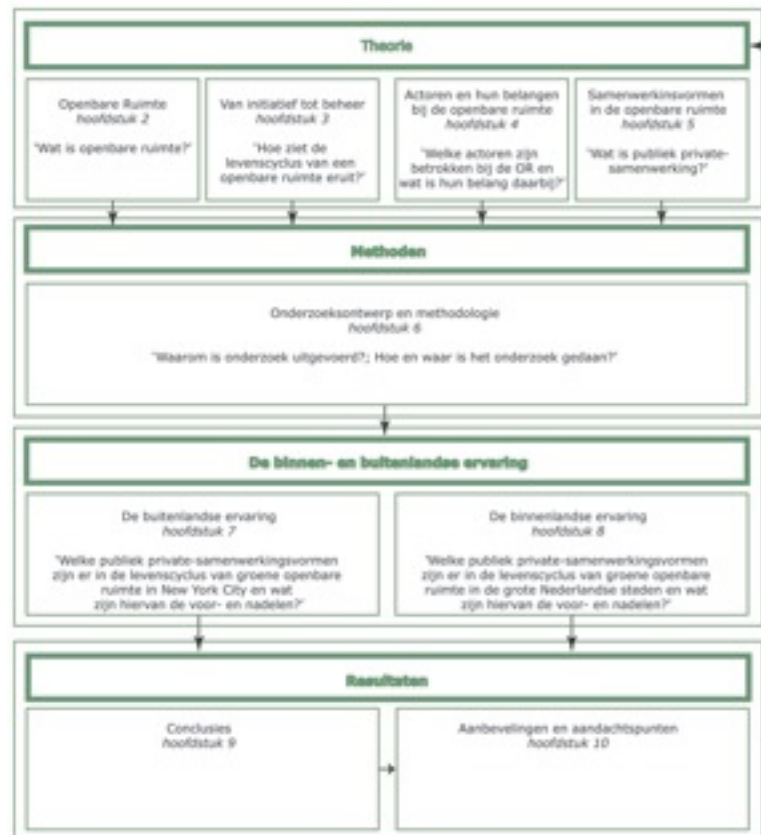
In deze fasen zijn verschillende partijen, zoals de lokale overheid, woningbouwcorporaties en burgers, actief. In hoofdstuk 4 wordt een overzicht van deze actoren gegeven.

Het theoretisch kader sluit af met een beschrijving en schematisch overzicht – hoofdstuk 5 - van de verschillende samenwerkingsvormen in de openbare ruimte van de stad. Dit

schema zal de basis vormen van het empirisch onderzoek in het tweede deel van deze thesis.

Een schematische weergave van de opbouw van deze thesis is hieronder in figuur 1.1 weergegeven.

Figuur 1.1: Opbouw thesis



Bron: de auteur

1.5 Verklarende woordenlijst

Aanleg De fasen initiatief, ontwikkeling en realisatie in de levenscyclus van een project.

Actor Een actor is een groep individuen met vergelijkbare kenmerken en belangen die opereren. De groep is klein genoeg om als een autonoom geheel beslissingen te nemen, maar groot genoeg om een zekere macht uit te oefenen.

Beheer de exploitatiefase van de levenscyclus van een project.

Beleid het geheel aan opvattingen over te realiseren doelstellingen, inclusief de - in de tijd uitgezette - maatregelen en de benodigde middelen om deze doelstellingen te bereiken.

Concept een uitgewerkte ruimtelijke vertaling van een beleidsvisie of beleidsdoelstelling.

Context het geheel aan historische, culturele en politieke elementen die direct en / of indirect inhoud en structuur verlenen.

G4 - ook wel de grote vier - De vier grootste steden van Nederland: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

G32 De 32 grootste gemeenten van Nederland, met uitzondering van de G4: Alkmaar, Almelo, Almere, Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Breda, Deventer, Dordrecht, Ede, Eindhoven, Emmen, Enschede, Groningen, Haarlem, Haarlemmermeer, Heerlen, Helmond, Hengelo, 's-Hertogenbosch, Leeuwarden, Leiden, Lelystad, Maastricht, Nijmegen, Schiedam, Sittard-Geleen, Tilburg, Venlo, Zaanstad, Zoetermeer en Zwolle.

Groen Iedere vorm van stedelijk groen - zoals groenstroken, plantenbakken, en parken - met uitzondering van private tuinen.

Openbare ruimte Openbare ruimte is gepland of ongepland open en toegankelijk voor het publiek, kan zowel in publiek of privaat bezit zijn, bevat doorgaans publieke voorzieningen en beschikt over fysieke en visuele elementen en wetten en regels die activiteiten en ontmoetingen mogelijk maken.

Planvormingscyclus De te doorlopen fasen waarin de visie en het uitvoeringsplan voor een project tot stand komen. Komt overeen met de initiatief en ontwikkelingsfasen in de levenscyclus van een openbare ruimte.

PPS Publiek-Private Samenwerking Een voor gebiedsontwikkeling geconstrueerd samenwerkingsarrangement tussen onderling afhankelijke publieke en private partijen met een contractuele verdeling van – tenminste – risico's en zeggenschap (Van den Hof, 2006).

Samenwerking gemeenschappelijke actie tot een bepaald eindresultaat vanuit een gezamenlijk belang

Openbare ruimte en samenwerking

"The world relates and separates men at the same time [...] The distinction between the private and the public realms, equals the distinction between things that should be shown and things that should be hidden".

- Hannah Arendt (1958, pp.:52-53 & 72)

Doel van dit theoretisch kader is inzicht verschaffen in hoe samenwerking bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte in grote steden is georganiseerd. Daartoe wordt allereerst de term openbare ruimte gedefinieerd en uitgelegd hoe de levenscyclus van groene openbare ruimte eruit ziet. Omdat openbare ruimte ideaaltypisch gezien worden als ruimte van iedereen en voor iedereen, wordt er uitgelegd welke actoren direct en indirect betrokken zijn bij de groene openbare ruimte in de stad en wat hun belangen en verantwoordelijkheden zijn. Al deze betrokken actoren, publiek of privaat, werken samen gedurende de levenscyclus van een openbare ruimte. Tevens wordt behandeld wat er onder publiek-private samenwerking wordt verstaan. Ten slotte wordt een analysemodel geïntroduceerd dat voor ruimtelijke projecten de verhouding publiek-private betrokkenheid weergeeft gedurende de vier fasen van de levenscyclus van een openbare ruimte.

2. Openbare ruimte - Ruimte voor iedereen, van iedereen

De stad is een verzameling objecten, ruimten en personen, die door openbare of publieke ruimte met elkaar worden verbonden. Openbare ruimte – zoals pleinen, parken, wegen en straten - maakt bruisend stedelijk leven mogelijk, structureert de stad door identiteit te geven (Carr, e.a., 1992; Cybriwsky, 1999; Madanipour, 2003, Van Melik, 2008), brengt stadsbewoners bij elkaar en in contact met elkaar. Met andere woorden; openbare ruimte biedt een mogelijkheid tot samenleven met andere stadsbewoners en is daarmee van algemeen belang. De openbare ruimte *maakt* de stad.

Wat als openbare ruimte wordt gezien, is afhankelijk van institutionele afspraken. Deze hebben soms weinig met elkaar gemeen, behalve dat openbare ruimte alleen bestaat bij de gratie van besloten of private ruimte. Ter verduidelijking wordt hier een overzicht gegeven van de verschillende invalshoeken met betrekking tot de openbaarheid van een ruimte, de voor- en nadelen van deze benaderingen en wordt de definitie geïntroduceerd die in deze thesis wordt gehanteerd.

2.1 Aspecten van openbaarheid; Toegankelijkheid, eigendom en regulering

Een ruimte kan openbaar zijn op basis van:

- Toegankelijkheid
- Eigendom
- Regulering (wet- en regelgeving).

Toegankelijkheid betreft de mate waarin een ruimte - voor bepaalde doelgroepen - vrij te betreden is. Eigendom hangt samen met het bezit van de ruimte. Regulering bestaat uit de wetten en regels die bepaald gedrag in de ruimte voorschrijven of verbieden. Door deze driedeling zijn veel gradaties van openbaarheid te onderscheiden.

Uit de dissertatie van Van Melik (2008) blijkt dat eigendom als onderscheidende factor voor openbare ruimte nauwelijks gebruikt wordt. Dit wekt de indruk dat academici aannemen dat openbare ruimte beheerd wordt door de lokale overheid – wat ook vaak het geval is - of dat eigendom van de ruimte irrelevant is voor het onderscheid in publiek of privaat. Uit dezelfde dissertatie komt naar voren dat toegankelijkheid in de definities over openbare ruimte doorgaans het belangrijkste criterium is.

Dessouroux (2003) is een van de weinige academici die de aspecten toegang, bezit en regulering – hij noemt ze ‘accès’, ‘propriété’ en ‘régulation’ – combineert. Hij plaatst deze op de

assen van een kubus. Hierdoor wordt het mogelijk alle typen (openbare) ruimten te plaatsen binnen de kubus.

2.2 Benaderingen en definities van openbare ruimte

Wat als openbaar wordt bestempeld is met de onderverdeling in toegankelijkheid, eigendom en regulering nog steeds afhankelijk van onderlinge afspraken en institutionele factoren. Meestal blijken eigendom en regulering hierin niet voor te komen en is de mate van toegankelijkheid het criterium. Dit onderscheid in verschillende aspecten biedt wel de mogelijkheid om de openbare ruimte zeer specifiek te omschrijven (Van Melik, 2008). Er zijn een aantal benaderingen om openbare ruimte mee te omschrijven. De meeste benaderingen gaan uit van functie of ruimtelijke kenmerken. De mogelijke benaderingen zijn:

- topografisch of (fysiek) ruimtelijk
- (sociaal) functioneel
- procedureel
- ideaaltypisch
- socio-psychologisch

Fysiek ruimtelijke benadering De focus op vorm en ruimtelijke kenmerken - de (fysiek) ruimtelijke of topografische benadering (Iveson, 2007) - legt het accent op de fysieke ruimte in het stedelijk weefsel. Dit uitgangspunt is de minst complexe manier

om openbare ruimte te karakteriseren, maar ook de minst omvattende (Van Melik, 2008).

Zukin (1995, pp.:262): the defining characteristics of urban public spaces [are] proximity, diversity and accessibility.

Carr e.a. (1992, pp.:50): we define public spaces as open, publicly accessible places where people go for group or individual activities. While public spaces can take many forms and may assume various names such as plazas, malls, and playgrounds, they all share common ingredients. Public spaces generally contain public amenities such as walkways, benches, and water, physical and visual elements, such as paving or lawn, and vegetation that support activities. Whether planned or found, they are usually open and accessible to the public. Some are under public ownership and management, whereas others are privately owned but open to the public
Sociaal functionele benadering

In de academische literatuur is het daarom gebruikelijker om een sociaal functionele benadering te gebruiken. Voor de sociaal functionele benadering is gebruik van de ruimte het belangrijkste criterium. Ruimte beperkt zich in deze benadering niet tot fysieke ruimte, ook virtuele ruimten, zoals internetfora,

worden in deze benadering meegenomen. Openbare ruimte vanuit de functionele benadering gezien, is een sociale ontmoetingsplek of een plek van overleg, protest en strijd. De openbare ruimte is dan een (non) fysieke plek waar gezamenlijke actie ontstaat (Van Melik, 2008).

Deben (1999, in: Van Aalst & Ennen, 2002, pp.:1): openbare ruimten [zijn] voor iedereen toegankelijk en bruikbaar. Een openbare ruimte is niet specifiek gericht op een bepaald publiek of een specifieke groep en de toegang is niet gebonden aan tijd of aan toegangsgelden.

Walzer (1986, pp.:470): space we share with strangers, people who aren't our relatives, friends, or work associates. It is space for politics, religion, commerce, sport; space for peaceful coexistence and impersonal encounter. Its character expresses and also conditions our public life, civic culture, everyday discourse.

Procedurele benadering Door de sociaal functionele benadering te koppelen aan de topografische benadering hebben enkele gerespecteerde geografen, zoals Zukin (1995), Lofland (1973) en Carr e.a. (1992), geprobeerd de voordelen van beide benaderingen te combineren. Dit wordt ook wel de

Olmstediaanse benadering genoemd naar de Amerikaanse landschapsarchitect Frederick Law Olmsted. Openbare ruimte is hierin een plaats waar stedelingen met verschillende culturele achtergrond samen kunnen komen en van elkaar leren. Deze ontmoetingen leiden tot nieuwe inzichten, tolerantie voor en banden met elkaar. In plaats van gezamenlijke actie zoals in de procedurele benadering, ontstaat in de Olmstediaanse benadering sociale cohesie en trots op de stad (Van Melik, 2008). De openbare ruimte is niet langer gebonden aan fysieke ruimte – *despatialized public sphere*. Het voert te ver om aan te nemen dat openbare ruimte als gevolg hiervan en door decentralisatie van steden, overbodig is geworden zoals Ali Madanipour stelt (2003, pp.:193). Een afgeladen park op een warme zomeravond of manifestaties op pleinen bewijzen dit.

VROM (2001, pp.: 2): *alle vrij toegankelijke ruimte die [...] worden [...] gewaardeerd als plaatsen van gedeelde ervaring. Het zijn plaatsen waar een uitwisseling tussen individuen en groepen in onze pluriforme samenleving plaatsvindt.*

Cybriwsky (1999, pp.:224): *Those parts that are freely accessible to the public and are intended for social interaction, relaxation or passage. Such spaces can be either indoors or outdoors (although the former are more common) and may*

include walkways, parks and other open areas, landscaped plazas or public squares, the lobbies of many buildings, and various other areas where people may sit, gather or pass through.

Ideaaltypische benadering Er zijn ook ideaaltypische definities over openbare ruimte, zoals **Brunt & Deben** (2001, pp.:13): *"De stedelijke openbare ruimte is per definitie voor iedereen vrij toegankelijk en te gebruiken voor tal van doeleinden. Het openbare domein bestaat uit straten en pleinen, parken en binnenterreinen, bruggen en waterwegen. Zonder aan iemand toestemming te hoeven vragen kunnen mensen het openbare domein betreden, het als doorgangsroute gebruiken, als plek om te zitten, anderen te ontmoeten, zaken te doen, rond te kijken. Dit alles zo vaak en zolang men wil, dag en nacht, zomer en winter, waarbij het er niet toe doet of je rijk bent of arm, man of vrouw, zwart of wit, razend knap of oliedom".*

Deze ideaaltypische definities zijn minder bruikbaar, omdat de ruimte die ze beschrijven in de praktijk nauwelijks voorkomen. Het is moeilijk te bepalen waar de grens ligt, welke ruimten nog als openbare ruimte kunnen worden beschouwd en welke niet. Een definitie over openbare ruimte mag niet te veel uitsluiten, maar moet toch houvast bieden bij het classificeren van openbare ruimte.

Boyer (1996, in: Van Melik, 2008, pp.: 18): 'public' in a democracy should refer to the entire populace, all groups, all neighborhoods, all regions of the country. It's access should be open and its construction untampered with.

Socio-psychologische benadering Uit literatuurstudie blijkt dat de meeste definities een (sociaal) functionele, topografische of procedurele benadering hebben. Madanipour heeft in zijn zoektocht naar wat openbare ruimte is, deze definities losgelaten en benaderd het onderscheid tussen openbare en besloten ruimte in steden als een natuurlijk menselijk gegeven. *"The way space is subdivided and the relationship between the public and private spheres in general are a mirror of social relations and a main indicator of how a society organizes itself"* (Madanipour, 2003, pp.: 2). Madanipour laat het fysiek-ruimtelijke gegeven los en benaderd openbare ruimte vanuit een (inter)menselijk, socio-psychologisch oogpunt, gebaseerd op eigendom.

Nuances tussen openbaar en privaat Openbare ruimte is niet eendimensionaal, maar multi-dimensionaal. In de meeste definities over openbare ruimte komen dan ook verschillende aspecten en benaderingen naar voren. Afhankelijk van cultuur

en tijdperk, zal openbaarheid anders geformuleerd worden. Grenzen tussen publiek en privaat verschuiven continu en het onderscheid is niet zwart-wit of absoluut. Zo onderscheid Van der Wouden (2002) de semi-publieke ruimte als de dagelijkse leefomgeving ten opzichte van de publieke ruimte (de agora) en de private ruimte (het thuis).

Lyn Lofland (1998) onderscheid naast publieke en private ook parochiale ruimte. Lofland baseert zich op de verschillende gebruikers- of doelgroepen die van een ruimte gebruik maken. In de openbare of publieke ruimte komen mensen samen die elkaar niet of alleen categorisch kennen – bekend met de subcategorie waar iemand toe behoort, zoals clubbers, skaters, dak- en thuislozen of studenten. De private ruimte kenmerkt zich door banden van intimiteit tussen primaire groepsgenoten, zoals familieleden en vrienden. De parochiale ruimte bevindt zich daar tussenin en wordt getypeerd door een gevoel van saamhorigheid tussen burens en 'halve bekenden' met wie een gemeenschappelijk kenmerk wordt gedeeld (Van der Wouden, 2002). De parochiale ruimte is een publieke ruimte die in gebruik wordt gedomineerd door een specifieke gebruikersgroep, waardoor gebruik van de ruimte door andere gebruikersgroepen wordt ontmoedigd. De ruimte is dan in perceptie niet meer volledig toegankelijk of publiek.

Madanipour (2003) onderscheid zes verschillende vormen van openbaar tot privaat. De eerste grens tussen publiek (onpersoonlijk of inter-persoonlijk) en privaat (persoonlijk) begint in deze benadering bij de persoonlijke ruimte van het lichaam en loopt door van het (t)huis tot de onpersoonlijke ruimte van de stad. De grenzen tussen publiek en privaat vinden hun oorsprong in eigendom, waarbij de eigenaar van de ruimte ook de regels bepaald. Zo mag een huiseigenaar bepalen wat er binnen in het huis gebeurt en wie er welkom zijn. Het huis vormt dan de grens tussen openbaar en privaat, waar andere regels gelden. Er is een overeenkomst te vinden tussen Madanipour en Dessouroux in hun aandacht voor eigendom of bezit van - openbare - ruimte en de regels die daarmee samenhangen.

In deze thesis is toegankelijkheid van de ruimte als belangrijkste criterium genomen. Openbare ruimte is *voor* het publiek, niet per se *van* het publiek (Needham, 2007). Eigendom is opengelaten, er zijn voorbeelden van geslaagde openbare ruimte zowel in bezit van de overheid als in privaat bezit. Hoewel er veel te zeggen is voor een definitie waarin ook andere vormen van ruimte, zoals virtuele ruimte, wordt meegenomen, is voor dit onderzoek een fysiek ruimtelijke dus

een tastbare locatie van belang. Groen kan alleen geplaatst worden op een fysieke locatie, waardoor een analyse van non-fysieke ruimte overbodig is. Daarom is voor de volgende definiëring gekozen, afgeleid van Carr e.a. (1992, pp.:50):

Openbare ruimte is gepland of ongepland open en toegankelijk voor het publiek, kan in publiek of privaat bezit zijn, bevat doorgaans publieke voorzieningen - zoals verlichting en straatmeubilair - en beschikt over fysieke en visuele elementen - zoals vegetatie en lanen - en wetten en regels die activiteiten en ontmoetingen mogelijk maken.

Ongeacht of openbare ruimte gepland of ongepland open en toegankelijk is, de ruimte wordt altijd aangelegd en beheerd door publieke en / of private partijen. Om de samenwerking gedurende aanleg en beheer van openbare ruimte te kunnen typeren, is een beter begrip van de levenscyclus van openbare ruimte van belang. Daarom gaat het volgende hoofdstuk in op de vier fasen van deze levenscyclus.

3. Van initiatief tot beheer – fasen in de levenscyclus van openbare ruimte

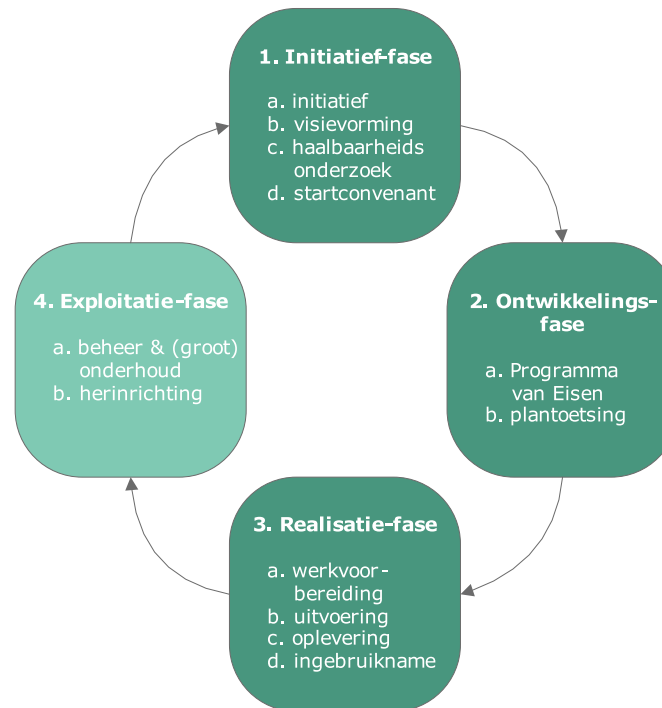
De levenscyclus van openbare ruimte kent in hoofdlijn vier fasen. Afhankelijk van het type ontwikkeling – herontwikkeling van een bestaande openbare ruimte, aanleggen van openbare ruimte in uitleggebieden of in bestaande gebieden – kunnen de fasen anders ingevuld worden. De fasen zijn:

- Initiatieffase
- Ontwikkelingsfase
- Realisatiefase
- Exploitatiefase

De herontwikkeling van bestaande openbare ruimte is vaak complexer dan het aanleggen van openbare ruimte in uitleggebieden. Bij de laatste ligt alles ruimtelijk nog open, maar komt het voor dat de eindgebruikers nog onbekend zijn (Vlek e.a., 2009). Bij herontwikkeling van bestaande openbare ruimte moet rekening gehouden worden met bestaande structuren en de fysieke grenzen van het plangebied. Het aanleggen van openbare ruimte in bestaande gebieden waar nog geen openbare ruimte is, is vooral op draagvlakcreatie een zeer complex proces, omdat er objecten zoals bomen of woningen moeten wijken om de openbare ruimte mogelijk te

maken. Hier zijn veel belangen mee gemoeid en spelen ook emoties een grote rol. Een gebrek aan draagvlak kan de planvormingsproces ernstig vertragen.

Figuur 3.1: de levenscyclus



Bron: De auteur, gebaseerd op Baars (2008), Nozeman & Fokkema (2008), Wolting (2006) en Kuster (1989).

Als in deze scriptie wordt gesproken van aanleg en beheer, dan wordt onder *aanleg* alle fasen van initiatief tot realisatie (donkergroen in het figuur) verstaan en onder *beheer* de exploitatiefase (lichtgroen in het figuur).

Initiatieffase "*Diese meist eher unstrukturierte Phase umfasst die Zeitspanne zwischen dem Empfinden des Problems und dem Entschluss, etwas Konkretes zu unternehmen*" (Kuster, e.a. 1989). De (her)ontwikkeling van openbare ruimte begint altijd met het initiatief van een of meerdere publieke of private partijen om de potentie van de ruimte (anders) te gaan benutten of de ruimte voor andere functies geschikt te maken. Vaak staat bij het nemen van initiatief tot ontwikkeling van de openbare ruimte een probleem of behoefte centraal (Vlek e.a., 2009). De openbare ruimte voldoet bijvoorbeeld niet meer aan de eisen van de gebruikers. De ruimte wordt dan opnieuw gepositioneerd. In uitleggebieden maakt de vormgeving van openbare ruimte doorgaans onderdeel uit van het totale stedenbouwkundig plan voor het uitleggebied. In de initiatieffase wordt een idee bedacht als antwoord op 'wat moet er gebeuren' bijvoorbeeld om het probleem op te lossen (Baars, 2008).

Aangezien de lokale overheid doorgaans initiatiefnemer is bij de (her)ontwikkeling van openbare ruimte, wordt de ambitie geformuleerd op basis van de gemeentelijke visie op de stad en een marktverkenning naar de ruimtelijke structuur, infrastructuur, milieu, sociaal- maatschappelijke en economische aspecten van de betreffende locatie. Andere initiatiefnemers kunnen zijn: de gebruikers, kopers of huurders van grond, woon- en bedrijfsruimte en maatschappelijke organisaties.

Aan hand van het vooronderzoek wordt een visie gevormd en – gezamenlijke – doelstellingen opgesteld. Uitgangspunt zijn de ruimtelijke opgave en de mogelijkheden van de ruimte – het plangebied. In een haalbaarheidsonderzoek worden de ruimtelijke, functionele en financiële mogelijkheden – *Financial engineering* (Wolting, 2006) – van de doelstellingen bekeken. Voor de betrokken partijen is het belangrijk om de risico's van een planconcept te kennen, vooral de financiële risico's en de verwachte opbrengsten – in financiële en sociaal-culturele zin – spelen een grote rol in de afweging tot samenwerking en uitvoer (Wolting, 2006).

Op basis van de geïdentificeerde problemen en de ambitie kunnen bondgenoten geïdentificeerd worden. Deze bondgenoten of actoren kunnen een bijdrage leveren aan de

oplossing als hun belangen ook worden gewaarborgd. Als de actoren hun rol in het proces accepteren en de doelstellingen zijn breed gedragen (Callon, 1986 in: Boelens, 2009), wordt de initiatieffase doorgaans afgesloten met een intentieovereenkomst. Daarmee verklaren de betrokken partijen dat zij voornemens zijn een (openbare) ruimte te ontwikkelen.

Ontwikkelingsfase De ontwikkelingsfase - ook wel ontwerpfase genoemd - gaat in zodra de uitkomst van het haalbaarheidsadvies positief is. De initiatiefnemer is ervan overtuigd dat het project voor de private partijen in sociaal-cultureel dan wel economisch winstgevend is óf er is sprake van een verworven positie (Vlek e.a., 2009). Allereerst wordt een Programma van Eisen (PvE) opgesteld, daarna volgt het ontwerp - bestaande uit een schetsontwerp, een meer gedetailleerd voorlopig ontwerp en definitief ontwerp - en de plantoetsing (Vlek e.a., 2009). In de ontwikkelingsfase worden marktkennis, creativiteit en haalbaarheid geïntegreerd om uit te werken hoe het project vormgeven en uitgevoerd wordt (Baars, 2008).

De belangrijkste partij in de ontwikkelingsfase van openbare ruimte zijn de lokale overheid, woningcorporaties, maar ook

zelfstandige ontwikkelaars zijn en ontwikkelaars gelieerd aan een bank of bouw- en infrabedrijf (Vlek e.a., 2009).

De initiatief- en ontwikkelingsfasen zijn heel belangrijk in het planvormingsproces, omdat in deze fasen de basis voor samenwerking wordt gelegd en de keuzen worden gemaakt die het uiteindelijke ontwerp bepalen. Aan het eind van de ontwikkelingsfase moeten de verdeling van de risico's en kosten duidelijk zijn en de definitieve afspraken gemaakt zijn (Wolting, 2006), zodat de ontwikkelingsfase kan worden afgesloten met een realisatieovereenkomst. Hierin leggen de betrokken partijen zich vast om de plannen tot uitvoer te brengen. De realisatieovereenkomst vormt het startschot voor de realisatiefase.

Realisatiefase In de realisatiefase worden de op dat moment nog papieren plannen en ontwerpen vertaald naar ruimtelijke ontwikkelingen, waardoor het project zichtbaar wordt (Baars, 2008). De plannen worden in de praktijk ten uitvoer gebracht. De fase bestaat uit vier stappen (naar: Vlek e.a., 2009):

- Werkvoorbereiding: technische uitwerking, bestekken en budgetten, planningen en opzetten bouwmanagement;

- Uitvoering: de feitelijke bouw van het project, sturing op planning en budgetten, op kwalitatieve en omgevingseisen;
- Oplevering: de feitelijke overdracht van het voltooide werk aan een opdrachtgever, uitvoeren van eindcontroles en laatste werkzaamheden;
- en ingebruikname door de gebruikers.

In deze fase is de toekomstige gebruiker de belangrijkste partij. Dit kunnen grote en kleine vastgoedeigenaren zijn, woningcorporaties, en stedelingen.

Ruimtelijke ontwikkeling is een langlopend proces dat ook bij aanleg van openbare ruimte meerdere jaren in beslag kan nemen. Omdat ieder object in de ruimte een beheerobject is door onder meer natuurlijke slijtage en vernieling, stellen de betrokken partijen aan het eind van de realisatiefase een exploitatie- en beheersovereenkomst af. Dit is het begin van de exploitatiefase, wat in feite een doorgaand proces is dat gedeeltelijk los staat van de voorgaande drie fasen.

Exploitatiefase Zodra een openbare ruimte is ontwikkeld en aangelegd, begint de exploitatiefase. Beheer, groot onderhoud en herontwikkeling van de openbare ruimte wordt doorgaans gezien als de verantwoordelijkheid van de eigenaar van de

ruimte. Ook de gebruiker - de belangrijkste partij in deze fase - kan daar verantwoordelijk voor worden gehouden, hoewel dit bij het beheer van openbare ruimte niet vaak voorkomt. Beheer en onderhoud zijn zo mogelijk belangrijker dan ontwikkeling van de openbare ruimte, omdat ze zorgen voor langdurige kwaliteit en toekomstige waardecreatie. De exploitatiefase duurt totdat andere urgente problematiek de kop opsteekt en ruimtelijke ingrepen noodzakelijk worden geacht. Hierna kunnen de fasen opnieuw doorlopen worden.

De fasen van de levenscyclus van een openbare ruimte vormen een doorlopend proces waarvan de meeste tijd in het beheer gaat zitten. Gedurende dit proces komen publieke en / of private partijen samen om een coalitie te vormen, ideeën uit te wisselen, plannen te consolideren en bovenal om samen te werken. Om die samenwerking te laten slagen, zodat de levenscyclus succesvol doorlopen kan worden, is het belangrijk om te weten wat de verschillende belangen en verantwoordelijkheden zijn van de direct en indirect betrokken partijen en hun positie ten opzichte van elkaar. Dat wordt in het volgende hoofdstuk nader verklaard.

4. Actoren en hun belangen in de openbare ruimte

"Actors are entities, human or otherwise, that happen to act. They are not given, but they emerge in relations"

- Law, 2004, pp.:102.

De openbare ruimte is een belangrijk onderdeel van de stad waar uiteenlopende belangen samenkomen en geïmplementeerd moeten worden. In het vorige hoofdstuk zijn al een aantal betrokken partijen benoemd. Het apart benoemen van de individuen en hun belangen bij de openbare ruimte zou onoverzichtelijk zijn. Daarom wordt in dit hoofdstuk gesproken over actoren, die in vijf categorieën onderscheiden worden.

Een actor is een groep individuen met vergelijkbare kenmerken en belangen die opereren. De groep is klein genoeg om als een autonoom geheel beslissingen te nemen, maar groot genoeg om een zekere macht uit te oefenen. Een actor kan uit verschillende departementen bestaan met ieder hun eigen belangen, objectieven en perspectieven (Van Melik, 2008) zoals in het geval van een gemeente. Om het overzicht te vereenvoudigen, worden ze toch als één partij behandeld.

Een onderverdeling om dit inzichtelijk te maken is van belang. Allereerst wordt hier een onderscheid gemaakt tussen direct

betrokken actoren en de overige betrokkenen. Daarbinnen bevinden zich nog een aantal subcategorieën:

Direct betrokken actoren:

- Lokale overheid
- Gebruikers
 - Stedelingen
 - Vastgoedeigenaren (sociaal en commercieel)

Overige betrokken actoren:

- Stakeholders (zoals zorgverzekeraars en archeologische instituten)

De direct betrokken actoren hebben een primair belang bij de openbare ruimte, de overige betrokkenen hebben een indirect of secundair belang.

4.1 Onderscheiding en positionering van de actoren in de openbare ruimte

Lokale overheid In Europa is de lokale overheid door het algemene belang dat van openbare ruimte uitgaat, direct betrokken bij aanleg en beheer deze ruimte (Eisinger, 2000). De lokale overheid heeft als faciliterende partij verschillende functies: in Europa bezit en beheert zij vaak de openbare

ruimte. Beheer, eigendom en gebruik van openbare ruimte zijn juridisch vastgesteld (Needham, 2007).

De rol en verantwoordelijkheden van de lokale overheid ten opzichte van openbare ruimte is afhankelijk van de politieke basis van de verzorgingsstaat in een land, die in de 19e en 20e eeuw langzaam gevormd is. Omdat de politieke basis van een land een historisch product is, het gevolg van een serie keuzes die geleid hebben tot padafhankelijkheid, verschilt deze en dus de rol van de overheid per land (WRR, 2006).

Grofweg kunnen er in West-Europa en de Angelsaksische landen drie typen verzorgingsstaten onderscheiden worden. Scandinavië en Nederland kenmerken zich door een sociaaldemocratische verzorgingsstaat met een grote rol voor de overheid; terwijl Angelsaksische landen een liberale verzorgingsstaat kennen, waar de rol van de overheid veel kleiner is. Daar tussenin bevindt zich de corporatieve verzorgingsstaat waar landen als Duitsland, Frankrijk en België toe gerekend kunnen worden (Esping-Andersen, 1990). Omdat in liberale landen zoals de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk de rol van de overheid veel kleiner is in tegenstelling tot sociaaldemocratische landen, zal de overheid minder besteden aan de aanleg en beheer van openbare ruimte. Dit

heeft tot gevolg dat er een actievere rol is weggelegd voor onder meer het bedrijfsleven, vastgoedeigenaren en stedelingen.

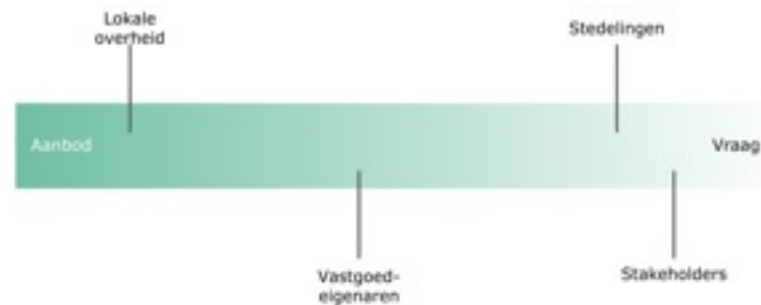
Stedelingen en Vastgoedeigenaren De *gebruikers* kunnen opgesplitst worden in de *stedelingen*, wiens belang doorgaans door de lokale overheid wordt behartigd en de eigenaren van de private ruimte, zoals vastgoedontwikkelaars, investeerders en particulieren - vanaf hier *vastgoedeigenaren* genoemd. Vastgoedeigenaren zijn er in twee categorieën, de sociale en commerciële vastgoedeigenaren. Ze worden hier apart benoemd omdat de belangen en motivaties van beiden type vastgoedeigenaren sterk verschillen. De commerciële vastgoedeigenaren zullen vanuit een winstoogmerk hun belangen formuleren, terwijl sociale vastgoedeigenaren een meer moreel motief hebben.

Stakeholders De term stakeholder is een letterlijk overgenomen uit het Engels en staat voor belanghebbende (Edelenbos, 2000), maar wordt in dit onderzoek nauwer gedefinieerd tot indirecte belanghebbenden. Het betreft dus niet de primaire gebruikers of vastgoedeigenaren, maar wel de overige partijen die – secundaire - belangen hebben bij de openbare ruimte. Dit kunnen zowel fysieke als materiële zaken zijn, maar ook

subjectieve elementen zoals geluids- of stankoverlast en onveiligheid (Edelenbos, 2000). Vanuit hun belang, kunnen ze betrokken worden in de planvormingsproces. Afhankelijk van de zwaarte van hun belang, kunnen ze een grotere of kleinere rol krijgen in de planvormingsproces. Een voorbeeld van een stakeholder is een archeologisch instituut dat de bodem wil onderzoeken op mogelijk waardevolle vondsten.

De actoren in de openbare ruimte kunnen ten opzichte van elkaar gepositioneerd worden op basis van hun rol in de openbare ruimte. Overheid, vastgoedeigenaren, stedelingen en stakeholders bevinden zich aan de vraag- of aanbodzijde van openbare ruimte. In onderstaand figuur is dit schematisch weergegeven.

Figuur 4.1 Vraag & Aanbod in de openbare ruimte



Bron: De auteur.

De *overheid* bevindt zich als faciliterende partij aan de aanbodzijde. *Stedelingen* en *stakeholders* bevinden zich aan de vraagzijde. *Vastgoedeigenaren* kunnen zowel aan de vraag- als de aanbodzijde opereren, omdat zij over de beschikbare kennis en middelen - kunnen - beschikken die noodzakelijk zijn om openbare ruimte aan te leggen en te beheren en daarnaast belangen hebben bij de inrichting van de openbare ruimte. De openbare ruimte ontsluit hun bezit en kan deze van toegevoegde waarde voorzien, waardoor zij tot de vraagzijde kunnen worden gerekend.

De actoren zijn afhankelijk van elkaar door de rollen die ze spelen. Gebruikers hebben bijvoorbeeld een faciliterende partij nodig die in hun behoefte voorziet. Een verandering van strategie van de ene actor kan de anderen actoren en het functioneren van de openbare ruimte beïnvloeden (Van Melik, 2008). Op de belangen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren in de openbare ruimte, gaat de volgende subparagraaf in.

4.2 Belangen en verantwoordelijkheden in de openbare ruimte

Waar belangen zijn, moet verantwoordelijkheid genomen worden om die belangen te behartigen. De belangen en

verantwoordelijkheden die iemand heeft zijn afhankelijk van de rol die gespeeld wordt door een actor.

Lokale overheid De lokale overheid, als hoofdverantwoordelijke voor de ruimtelijke ordening in Europa, vertegenwoordigt het algemeen belang. Ze zorgt ervoor dat die voorzieningen, producten of diensten voorhanden zijn die het volk op enig moment nodig heeft. Voor de gebruikers van de openbare ruimte betekent dat, dat de ruimte toegankelijk moet zijn, schoon, heel en veilig en dat ze de private of gesloten ruimte voldoende ontsluit, aldus advies 073: 'publieke ruimte; naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer, van de VROM-raad op 5 juni 2009. Dit wordt in Nederland vanuit het gelijkwaardigheidsprincipe gedaan, wat zijn oorsprong vindt in de welzijnsstaat. Dit gelijkwaardigheidsprincipe heeft standaardisatie tot gevolg. "Aan de ene kant biedt standaardisatie een basiskwaliteit maar aan de andere kant dreigt er nivellering, waardoor gebieden of steden steeds meer op elkaar gaan lijken" (Blank, 2007, pp.: 173).

De overheid moet zorg dragen voor de verschillende uiteenlopende belangen die gemeoid zijn met de openbare ruimte. Door een zekere basiskwaliteit na te streven wordt zoveel mogelijk geprobeerd het algemeen belang te dienen. De

lokale overheid heeft zelf ook belang bij de inrichting van de openbare ruimte, omdat zij zich al doende kan onderscheiden van andere gemeenten. Een aantrekkelijker woonmilieu kan voordelen in de OZB-belastingen opleveren, meer toerisme en potentiële bewoners aantrekken. De eenvormige basiskwaliteit van de openbare ruimte kan daarnaast slecht passen bij de wensen en voorkeuren van de gebruikers. Het is daarom belangrijk de belangen en – mogelijke - verantwoordelijkheden van andere partijen in de ruimtelijke ordening te verkennen. De lokale overheid hoeft niet per se de enige partij te zijn die openbare ruimte bezit, aanlegt of beheert.

Stedelingen De openbare ruimte staat in dienst van de stedelingen wier leven gedeeltelijk afspeelt in de openbare ruimte. Tijdens de opkomst van steden in Europa en veel mensen in kleine ruimten dicht op elkaar woonden, boden pleinen, straten en parken ruimte aan de activiteiten en behoeften van de stedelingen waar thuis geen ruimte voor was (Van Melik, 2008). Hoewel in Europa en Amerika de meeste stedelingen tegenwoordig veel ruimer wonen, biedt de openbare ruimte nog altijd ruimte aan activiteiten die niet binnen de muren van de eigen woning plaats vinden, zoals spontane ontmoetingen met onbekenden die een 'wij-gevoel' mogelijk maken.

De belangen die stedelingen bij de openbare ruimte hebben, worden doorgaans gewaarborgd door de lokale overheid. Middels inspraak kunnen stedelingen invloed uitoefenen op de vormgeving van de openbare ruimte. Stedelingen nemen zelf ook initiatief om de openbare ruimte vorm te geven naar hun eigen behoeften, denk bijvoorbeeld aan geveltuinjes aangelegd in smalle straten waar bewoners niet over eigen groen beschikken. Daar stedelingen de openbare ruimte gebruiken waardoor beheer en onderhoud noodzakelijk zijn, zouden zij ook een aandeel kunnen krijgen in het beheerproces – hetzij middels een geldelijke bijdrage, hetzij door het uitvoeren van allerlei klusjes. Omdat er een algemeen belang uitgaat van de openbare ruimte en niet alle stedelingen over de benodigde financiële draagkracht, kennis en kunde beschikken om de openbare ruimte te onderhouden en beheren, kan een contractuele regeling gewenst zijn.

Vastgoedeigenaren Steden gaan door standaardisatie meer en meer op elkaar lijken. Hoewel de basiskwaliteit een goede ontsluiting van de private ruimte moet waarborgen, zijn vastgoedeigenaren niet volledig gediend bij standaardisatie. Vanuit hun financieel belang bij de inrichting van openbare ruimte, hebben vastgoedeigenaren meer baat bij bijzonder ingerichte en kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte. Vanuit

dit belang zouden zij moeten kunnen investeren in de openbare ruimte.

Door de huidige taakverdeling ten aanzien van openbare ruimte – waarin de lokale overheid alle taken en verantwoordelijkheden naar zich toetrekt – hebben de vastgoedeigenaren momenteel onvoldoende mogelijkheden om hun belangen te behartigen (Needham, 2007, pp.: 196-197). Dit leidt er toe dat vastgoedeigenaren zich vaak aan de vraagzijde van de openbare ruimte bevinden, terwijl zij wel over de kennis en middelen beschikken om zich op de aanbodzijde te manifesteren.

In deze context vraagt Barrie Needham (2007, pp.:197) zich terecht af of vastgoedeigenaren vanuit hun belang “dan ook rechten op die ruimten kunnen verkrijgen, om hun belangen te kunnen behartigen?” Als de vraag positief te beantwoorden is, welke verplichtingen staan er daar dan tegenover? Het uitoefenen van het eigen belang van de vastgoedeigenaren, kan ten koste gaan van de toegankelijkheid van de ruimte of de gebruiksmogelijkheden van de andere gebruikers. In het geval van schaarse (groene) openbare ruimte, kunnen er bijvoorbeeld met de gemeente afspraken gemaakt worden over die toegankelijkheid en / of de gebruiksmogelijkheden.

Omdat openbare ruimte belangrijk is ter ontsluiting van de private ruimte, zijn de "publieke ruimten belangrijk voor het functioneren van private ruimten en gebouwen, en dus voor de waarde ervan" (Needham, 2007 pp.:196). De vastgoedeigenaren die verantwoordelijk zijn voor de private ruimten en gebouwen hebben hun eigen specifieke zorgen en belangen bij de inrichting en het beheer van de openbare ruimte. Het belang van de vastgoedeigenaren valt niet altijd samen met het belang van de andere gebruikers van de openbare ruimte. Gebruik van openbare ruimte door stedelingen kan de vastgoedeigenaren ook overlast bezorgen.

Stakeholders De gebruikers en faciliterende partijen in de openbare ruimte hebben directe belangen en verantwoordelijkheden bij die ruimte. Stakeholders hebben een indirect belang, maar zijn daarom niet minder waardevol. Hun belang kan namelijk leiden tot een (langdurige) investering in de openbare ruimte, financieel of anderszijds. De belangen en verantwoordelijkheden van deze indirect betrokken partijen zijn context gebonden. Hun belangen en verantwoordelijkheid zijn afhankelijk van het geformuleerde probleem of van een specifiek onderwerp. Stakeholders moeten dan ook op basis van die problemen of onderwerpen worden aangetrokken (Boelens, 2008, p. 164). Zo kunnen in wijken waar veel overgewicht

voorkomt zorgverzekeraars gevraagd worden om te investeren in groen in de wijk of het financieren van voorlichting omtrent voeding en leefstijl. De samenwerking is gebaseerd op de veronderstelling dat deze investeringen een positief effect hebben op onkosten van de verzekeraar bijvoorbeeld door een afname in het aantal claims of de hoogte van de individuele claims.

De overheid, maar vooral de gebruikers en stakeholders bestaan uit veel verschillende sub-groepen. Omdat nadere onderverdeling in deze sub-groepen - zoals kinderen, allochtonen en woningcorporaties in de gebruikersgroepen - pas een rol gaan spelen in een specifieke context, volstaat het hier om de globalere indeling te hanteren. Op welke manier deze publieke en private betrokkenen samenwerken bij aanleg en beheer van openbare ruimte, wordt in het volgende hoofdstuk behandeld.

5 Samenwerkingsvormen in openbare ruimte

Het aantal partijen dat belangen heeft bij de openbare ruimte is groot. De lokale overheid probeert middels de vormgeving van openbare ruimte deze belangen te behartigen. Ook de private sector zet zich in om haar eigen belangen te behartigen, maar kan ook handelen ten behoeve van het algemeen belang. Terugkijkend op de geschiedenis van de ruimtelijke ordening in binnen- en buitenland zijn er trends waarneembaar waarin private partijen meer of minder in de openbare ruimte investeerden (Van Melik, 2008). Sinds enkele jaren neemt de invloed van private partijen in de openbare ruimte toe, waardoor de publieke partijen hun speelvak moeten delen. Coöperatie tussen al deze betrokken partijen met hun verschillende belangen wordt publiek-private samenwerking (PPS) genoemd. In Nederland komt PPS halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw op. Het regeerakkoord van kabinet Lubbers II (1986) – het eerste kabinet dat PPS noemt in het regeerakkoord - bevat daarover de volgende passage:

"Nieuwe vormen worden opgezet van publieke en private samenwerking met de gemeentelijke overheid, het plaatselijke, c.q. regionale bedrijfsleven en indien nodig de rijksoverheid, gericht op het opvoeren van het investeringsvolume ten behoeve van -onder meer- de stedelijke vernieuwing"

(in: Van den Hof, 2006, pp.: 25).

Voordelen van PPS werden er op dat moment vooral gezien met betrekking tot financiële investeringen in stedelijke vernieuwing. Zoals uit het rapport 'Meer Waarde door Samen Werken' uit 1998 blijkt, wordt er sinds de jaren tachtig meer verwacht van publiek-private samenwerking dan enkel financiële voordelen. Private partijen hebben namelijk veel meer te bieden dan financiële middelen. Hun kennis en kunde kan tot hogere efficiëntie en kwaliteit leiden. Door samenwerking tussen meerdere partijen is een passender risicospreiding mogelijk en groter draagvlak voor de plannen.

In dit onderzoek wordt de definiëring van publiek-private samenwerking gehanteerd zoals geformuleerd door Van den Hof (2006):

Een voor gebiedsontwikkeling geconstrueerd samenwerkingsarrangement tussen onderling afhankelijke publieke en private partijen met een contractuele verdeling van – tenminste – risico's en zeggenschap

5.1 PPS: publiek-private samenwerking

Het ontwerpen, aanleggen en beheren van openbare ruimte is niet uitsluitend een overheidsaangelegenheid. Publieke en private partijen worden bij elkaar gebracht om gezamenlijk en met behoud van de eigen identiteit projecten uit te voeren die normaal alleen door publieke of private partijen worden uitgevoerd. Uitgangspunt is dat iedere partij over specifieke middelen beschikt om bij de planvormingcyclus tot meerwaarde en tijd- en/of kostenefficiëntie te komen. Publieke partijen – zoals de lokale overheid – en private partijen – zoals vastgoedontwikkelaars en het bedrijfsleven – moeten de kans krijgen om te doen waar ze het best in zijn om deze meerwaarde en efficiëntie mogelijk te maken. Meerwaarde kan zowel dezelfde kwaliteit voor lagere kosten betekenen als een hogere kwaliteit voor gelijke kosten. Om dit voor elkaar te krijgen is veel kennis nodig van de processen en de waardevolle kenmerken van iedere partij. Daarnaast moeten alle partijen hun eigen identiteit en verantwoordelijkheden kunnen behouden (Kouwenhoven, 1991, pp.: 11).

Interactiestructuur Publiek-private samenwerking is een gevolg van vervlechting van publieke en private belangen, waardoor er sprake is van onderlinge afhankelijkheid. Samenwerking moet gestructureerd worden middels afspraken over spelregels, spelinzet en doelen (Teisman, 1998). Omdat in een

samenwerking alle partijen gelijkwaardig zijn, moeten die afspraken – *arrangement* genoemd – in overleg worden gemaakt. Andere kenmerken van een arrangement zijn (naar: Teisman, 1995 & Klijn, 1996, in: Van den Hof, 2006, pp.:55):

- Juridische en/of organisatorische constructie;
- Tijdelijk van aard;
- Bevat richtlijnen voor de wijze van interactie tussen actoren;
- Bevat richtlijnen voor het 'spel' van samenwerking en conflicthantering;
- Geschikt voor besluitvorming in een netwerk.

De interactiestructuur bepaald inhoudelijk hoe de samenwerking verloopt. De afspraken die het arrangement vormen kunnen juridisch worden vastgelegd in een contract. De samenwerking is een wisselwerking tussen de betrokken partijen dat door haar flexibele aard als een spel kan worden gezien.

PPS ontstaat als gevolg van wederzijdse afhankelijk van de betrokken partijen (Kouwenhoven, 1991 & Van den Hof, 2006). Vanuit juridisch, bestuurskundig en economisch perspectief worden de accenten voor verdere definiëring van PPS anders gelegd (naar: Van den Hof, 2006):

- Afspraken over samenwerking en conflictoplossing (interactiestructuur);
- Vervlechting van publieke en private belangen (economische structuur);
- Contractuele verdeling van risico's en zeggenschap (juridische structuur).

Economische structuur Openbare ruimte is van publiek belang, maar wordt vaak gezien als een financieel onrendabele functie van de stad. Vanuit dit perspectief zullen private partijen niet snel geneigd zijn de volledige kosten voor de inrichting, onderhoud en beheer van de openbare ruimte op zich te nemen. Er zullen daarom subsidies van de overheid tegenover de investeringen van de private partijen moeten staan om de gewenste kwaliteit van de openbare ruimte te waarborgen. Het financieren van publieke functies uit commerciële functies en overheidsinvesteringen wordt kostenverevening genoemd. Deze vorm van PPS wordt daarom *co-productie* tussen overheid en bedrijfsleven genoemd. "De vervlechting van publieke en private belangen vormt de economische structuur van PPS in veel gebiedsontwikkelingsprojecten (Van den Hof, 2006, pp.: 52)"

Juridische structuur Publiek-private samenwerking kent ook een juridisch component. Risico's en zeggenschap worden contractueel verdeeld. Drie veel voorkomende manieren waarop dat gebeurt, zijn (naar: Van den Hof, 2006, pp.: 52):

- Bouwclaimmodel;
- Joint venture;
- Consessiemodel.

Welke vorm van PPS wordt gehandhaafd bij aanleg en beheer van openbare ruimte, wordt meestal door de lokale overheid bepaald. Dit komt omdat zij een grote rol speelt in de openbare ruimte en om die reden vaak de regierol naar zich toetrekt (Van der Cammen e.a., 1998).

5.2 Vormen van publiek-private samenwerking

De juridische structuur binnen een publiek-private samenwerking bepaald de uiteindelijke vorm van PPS. Hoewel in de drie genoemde vormen van PPS – het bouwclaimmodel, de joint venture en het consessiemodel – de betrokken partijen gelijkwaardig zijn, verschillen zeggenschap en risico aanzienlijk in de drie types.

Bouwclaimmodel In het bouwclaimmodel is de lokale overheid de belangrijkste partij. Zij bezit de grond, regisseert de planvormingscyclus en doet de grondexploitaties. De bindende afhankelijkheid tussen

de lokale overheid en de private partijen ontstaat doordat private partijen hun grond bij de lokale overheid onder de marktprijs aanbieden in ruil voor bouwclaims (Van den Hof, 2006). Dat wil zeggen dat deze private partijen het recht krijgen om op de bouwrijp gemaakt grond kavels te bebouwen – binnen de vastgestelde kaders – om de investering terug te verdienen middels vastgoedontwikkeling (Kenniscentrum PPS, 2006). Bij openbare ruimte bevindt bebouwing van kavels doorgaans aan de randen plaats, hoewel er ook voorbeelden van woningbouw in parken zijn.

Joint venture Bij een joint venture-overeenkomst zijn publieke en private partijen samen verantwoordelijk voor het planvormingsproces en de grondexploitatie. Doorgaans wordt daar een grondexploitatie-maatschappij (GEM) of een grondontwikkelings-maatschappij (GOM) toe opgericht. Risico ten aanzien van kosten en opbrengsten worden zo gedeeld, in plaats van onderling verdeeld zoals bij het bouwclaimmodel (Kenniscentrum PPS, 2006). De lokale overheid heeft dus minder zeggenschap, maar loopt ook een kleiner risico. De private partijen lopen meer risico, maar

krijgen daar een groter aandeel in de planvorming voor terug.

Concessiemodel In dit PPS-model heeft de publieke partij de grond in bezit en is verantwoordelijk voor de planvorming en het Programma van Eisen (PvE). Het gehele project wordt op basis hiervan uitbesteedt aan private partijen die de openbare ruimte ingericht terugleveren al dan niet met een beheerovereenkomst (Van den Hof, 2006). In het concessiemodel heeft de publieke partij een sterke positie nodig. De grond moet namelijk conform het concessiecontract worden uitgevoerd (Kenniscentrum PPS, 2006).

5.3 Schematische weergave van samenwerkingsvormen in de openbare ruimte

Voor iedere fase in het planvormingsproces – van initiatief tot exploitatie – kunnen de betrokken partijen en hun rol verschillen. Grofweg kunnen er vijf organisatievormen onderscheiden worden:

- Volledig publiek (geen samenwerking)
- Privaat complementair (privaat ondersteunt publiek)
- Volledige samenwerking (betrokken partijen zijn gelijkwaardig)

- Publiek complementair (publiek ondersteunt privaat)
- Volledig privaat (geen samenwerking)

De twee uiterste van het spectrum worden gevormd door organisatievormen zonder samenwerking. De betrokken partijen bevinden zich in de publieke sector, dan wel in de private sector. In het midden bevinden zich de organisatievormen waarin de betrokken partijen gelijkwaardig zijn, evenveel verantwoordelijkheid dragen en zeggenschap hebben. De betrokken partijen hebben wel ieder hun eigen taken, maar dragen een gelijke last.

In het geval van complementaire samenwerking, ondersteund een private partij een publieke partij, of andersom. Dat wil zeggen dat de complementaire partij minder verantwoordelijkheid draagt en zeggenschap heeft in de betreffende fase van het planvormingsproces. Een voorbeeld van een samenwerking waarbij de private partij complementair is aan de publieke partij, is als de gemeente een ontwerp-bureau inschakelt om de doelstellingen in een ontwerpvisie weer te geven.

Door voor iedere fase in het planvormingsproces een punt op de as te markeren die het type samenwerking vertegenwoordigt, kan de organisatie van een project in de openbare ruimte

visueel inzichtelijk worden gemaakt. Als alle punten op de vier assen publiek of privaat markeren, is er geen sprake van samenwerking. In alle 623 andere gevallen is er wel sprake van publiek-private samenwerking.

Het Spindigram is door de auteur gemaakt vanuit de noodzaak om een methode te vinden waarmee ruimtelijke projecten met een sterk afwijkende context en vanuit verschillende onderzoeksmethoden met elkaar vergeleken kunnen worden. Aan de hand van voorliggend theoretisch kader, zijn cases uit binnen- en buitenland vergeleken. Niet alleen verschilt de context bij de afzonderlijke cases, ook de onderzoeksmethoden in de binnenlandse ervaring wijkt af van de gebruikte methoden bij de buitenlandse ervaring.

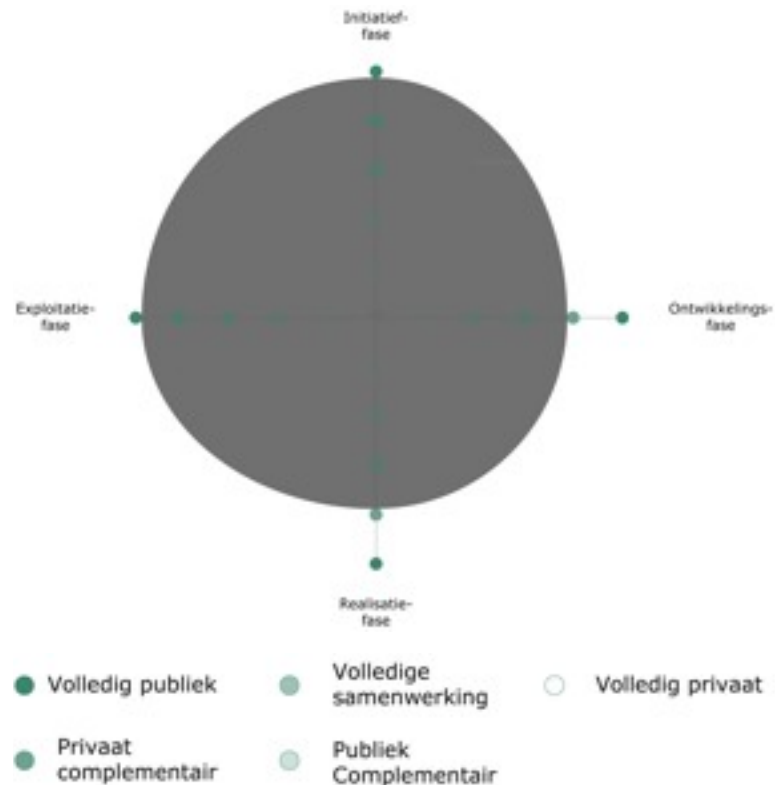
Het voordeel van een visuele weergave van de samenwerkingsvorm gedurende de levenscyclus van een ruimtelijk project, ligt in:

- de snelle en overzichtelijke overdracht van informatie ten opzichte van enkel tekst;
- geeft vergelijkbare informatie onafhankelijk van de onderzoeksmethode;
- maakt het classificeren van verschillende type publiek-private samenwerking aan hand van de vlek-vorm mogelijk;

- en de mogelijkheid om sterk van elkaar verschillende projecten op basis van de publiek-private samenwerking te vergelijken. In de praktijk - en ook in dit onderzoek - komt het vaak voor dat projecten als referentie of ter onderbouwing gebruikt worden voor andere projecten, terwijl ze qua context en / of type ruimtelijk project niet gelijk zijn. Dit model maakt ruimtelijke projecten, ondanks hun verschillen, vergelijkbaar op hun gemeenschappelijke element; de publiek-private samenwerking.

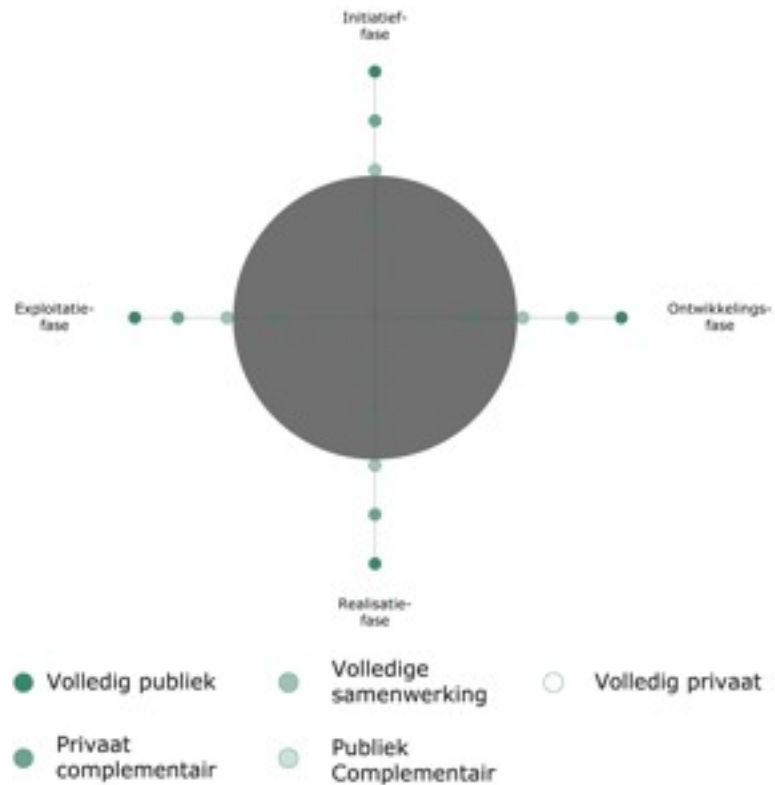
Voor de drie behandelde vormen van PPS zou een schematische weergave van de PPS er uit zien zoals in de figuren 5.1-5.3. De drie figuren zijn gemaakt aan de hand van literatuur over de algemene vorm van de PPS-modellen, in werkelijkheid is enige variatie in de verhouding publiek-privaat aandeel bij de afzonderlijke samenwerkingsmodellen mogelijk.

Figuur 5.1: Bouwclaimmodel



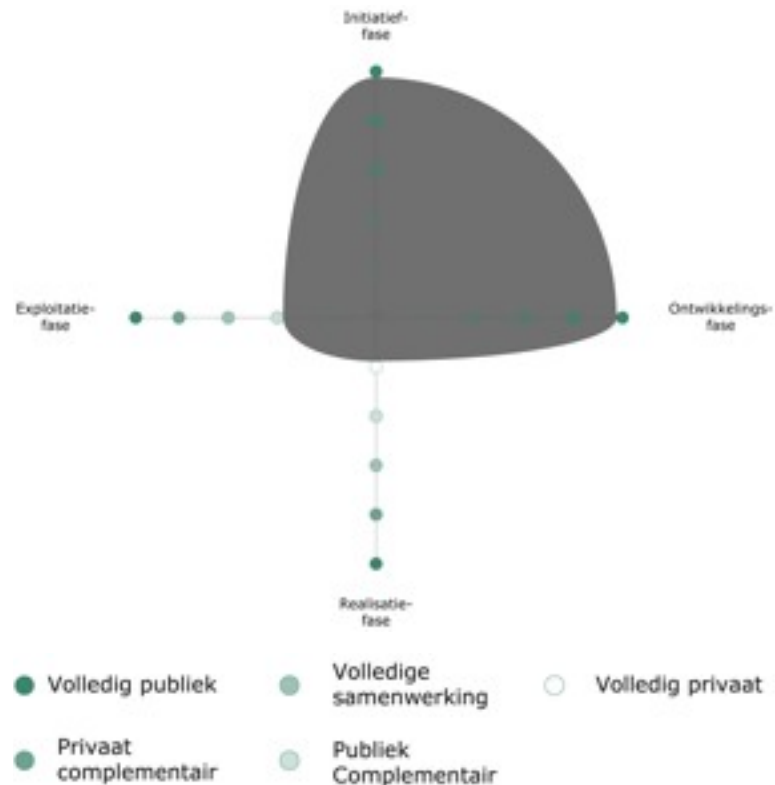
Bron: De auteur.

Figuur 5.2: Joint Venture



Bron: De auteur.

Figuur 5.3: Concessiemodel



Bron: De auteur.

De wolkjes in de figuren 5.1-5.3 geven aan hoe de samenwerking verdeeld is tussen publieke en private partijen. Hoe groter de cirkel, hoe meer de publieke sector doet (zoals in het bouwclaimmodel), hoe kleiner de cirkel, hoe meer de private sector doet. In een Joint Venture (figuur 5.2) zijn verantwoordelijkheid en zeggenschap het meest gelijkwaardig verdeeld. In het concessiemodel wordt het planontwerp (initiatief en ontwerp) door publieke partijen gevormd, waarna private partijen de realisatie en exploitatie uitvoeren. Zodra de aanleg voltooid is wordt het project voor beheer weer aan publieke partijen overgedragen, doorgaans voorzien van een beheerovereenkomst. Om deze reden kunnen de publieke partijen in de exploitatiefase als complementaire partij worden beschouwd.

Het bouwclaimmodel, de joint venture en het concessiemodel zijn de meest voorkomende vormen van publiek-private samenwerking. In de praktijk zijn er vele variaties mogelijk op deze drie modellen. Het is niet ondenkbaar dat sommige van die variaties zo sterk afwijken van bovengenoemde modellen, dat er sprake is van een afwijkend model. Met het analysemodel is het erg makkelijk om de verschillende vormen van publiek-private samenwerking te classificeren en nieuwe

vormen van publiek-private samenwerking aan de bestaande literatuur toe te voegen.

In onderhavig onderzoek worden het spindigram en de literatuur gebruikt om een typering te geven van de publiek-private samenwerkingsvormen bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte in de grote steden van Nederland en in New York City. Eerst wordt er echter aandacht besteed aan de manier waarop dit onderzoek is uitgevoerd.

6 Onderzoeksonwerp en methodologie

"Truth is in motion"

- Biffy Clyro, 2009

Verklarende theorie over wetenschappelijk onderzoek en de manier waarop dat uitgevoerd dient te worden, wordt vaak versimpeld, lineair en zwart-wit weergegeven. De werkelijkheid is een stuk minder rechtlijnig. Er spelen veel contextspecifieke factoren op de keuzes die wetenschappelijk onderzoek bepalen. Daarom staat in dit hoofdstuk de verklaring en onderbouwing van het onderzoeksonwerp en de onderzoeksmethoden centraal.

6.1 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie wordt gebruikt om onderzoeksmethoden te ordenen als kwantitatieve of kwalitatieve methode. Beide onderzoeksstrategieën hebben een eigen structuur en kenmerken.

Kwalitatief onderzoek wordt doorgaans gebruikt voor het maken van theorieën en het interpreteren van sociale fenomenen. De onderzoeker probeert de wereld door de ogen van de respondent te zien, maar houdt er rekening mee dat sociale

fenomenen en hun betekenis onderhevig zijn aan verandering en interpretatie (Bryman, 2008).

Voor de wetenschapper die kwalitatief onderzoek verricht, bestaat er geen wereld onafhankelijk van hem. Dit in tegenstelling tot een wetenschapper die kwantitatief onderzoek verricht. Cultuur staat in de ogen van de kwantitatieve onderzoeker los van sociale actoren en wordt ook niet beïnvloed door die actoren. Deze ontologie stelt de wetenschapper in staat om objectief theorieën te toetsen aan de werkelijkheid (Bryman, 2008).

Er is geen strikte scheiding tussen de kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksstrategie. De strategieën kunnen ook gecombineerd worden – *triangulatie* genoemd - als het doel van het onderzoek daar om vraagt.

Onderhavig onderzoek naar de rol van betrokken actoren bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte in de stad, is kwalitatief van aard. Voor de beantwoording van de centrale vraag - *"Hoe is samenwerking tussen publieke en private partijen bij aanleg en het beheer van groene openbare ruimte in de grote Nederlandse steden georganiseerd en welke aanbevelingen kunnen er aan hand van de buitenlandse*

ervaring gemaakt worden?" - is het van belang om te begrijpen hoe actoren in een samenwerkingsverband worden gebracht en hoe de samenwerking verloopt. Kwantitatief onderzoek maakt het moeilijker om de specifieke kenmerken te onderscheiden, omdat de methoden die erbij horen gericht zijn op het vinden van algemeenheden.

Het doel van het onderzoek is om beleidsaanbevelingen te doen voor samenwerking bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte. Hiervoor is veel specifieke kennis nodig, die recht doet aan de complexiteit en diversiteit van de werkelijkheid. Kwalitatief onderzoek is daartoe het meest geschikt.

Toch is er een aantal sterke argumenten die tegen een kwalitatieve onderzoeksstrategie pleiten. Kwalitatief onderzoek zou:

- niet transparant;
- te subjectief zijn;
- ongestructureerd;
- waardoor moeilijk repliceerbaar;
- en er spelen problemen met de generalisatie van de bevindingen (Bryman, 2008).

Het generaliseren van de bevindingen is geen hoofddoel in dit onderzoek, daar het de bedoeling is om de complexiteit en diversiteit van de praktijk te tonen. Voor dit onderzoek is daarom rijke en gedetailleerde informatie belangrijker dan harde cijfers die geen inzicht bieden in hoe en waarom keuzes worden gemaakt en samenwerking verloopt. Objectiviteit, transparantie, structuur en repliceerbaarheid zijn sterk afhankelijk van de verantwoording van gemaakte keuzes. Daar draagt dit hoofdstuk aan bij.

6.2 Onderzoeksontwerp en -methoden

Nu de onderzoeksstrategie is verduidelijkt, kan dieper in worden gegaan op het onderzoeksontwerp; wat is er gedaan, hoe en waar is dat gedaan en waarom.

De binnen- en buitenlandse ervaring Het empirisch deel van deze thesis bestaat uit een vergelijking tussen de binnenlandse en buitenlandse praktijk van aanleg en beheer van groene openbare ruimte in grote steden. De vergelijking wordt gemaakt aan de hand van een aantal cases die op hetzelfde moment zijn onderzocht. Hierdoor is het mogelijk om variaties aan te tonen tussen de cases. Omdat voor de binnenlandse cases een andere methode is gebruikt dan voor de buitenlandse cases, is er sprake van een *case-study design* (Bryman, 2008).

Een case-study is een gedetailleerde en intensieve studie van een of meerdere cases die op zichzelf een interessant voorbeeld vormen. De cases kunnen als representatief voorbeeld dienen van een trend, maar ook een extreem voorbeeld zijn of een unieke situatie vormen (Bryman, 2008).

De binnenlandse ervaring De binnenlandse cases bestaan uit zes grote Nederlands gemeenten, die op relevantie zijn geselecteerd aan de hand van *De Vierde Dimensie – Steden op weg naar menselijk groen* (Woestenburg, 2010). De publicatie is een samenwerkingsverband van de G32, G4, Alterra Wageningen en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, waarin de 35 grootste gemeenten van Nederland (G4 en G32 met uitzondering van Almere) centraal staan. Onderwerp vormen:

- de ambities omtrent groen;
- met wie er is samengewerkt om die ambities te bereiken;
- waar de gemeente trots op is binnen dit kader;
- wat er minder goed is gegaan;
- en hoe de toekomst eruit ziet.

Hieruit zijn van de Grote Vier *Rotterdam, Den Haag en Utrecht* als case gekozen en de gemeenten *Eindhoven,*

Enschede en Leiden. Al deze gemeenten zien het belang van groen voor de stad in en gaan daar op creatieve of vooruitstrevende wijze mee om.

Zo heeft de gemeente Eindhoven ter ere van haar 777-jarig bestaan evenzoveel bomen uitgedeeld aan haar bewoners om zichtbaar in de tuin te planten (Woestenburg, 2010) en beschrijft wethouder Jelmer van der Zee van gemeente Enschede groen als "*belangrijk voor het thuisgevoel*" (Woestenburg, 2010, pp.: 31).

Leiden is gekozen als referentiestad binnen de Randstad waar ook de grote vier toe behoren. Eindhoven is gekozen omdat het de grootste stad van Brabant is, Enschede op haar beurt de grootste stad van Gelderland en tevens om haar ligging nabij de Duitse grens. De buitenlandse cases vormen een aantal parken in New York City.

Met deze zes gemeenten wordt de algemene situatie van aanleg en beheer van groene openbare ruimte in de grote stad geschetst. Dit biedt een referentie voor de cases Landelijk Strijp in Eindhoven en Proefpark de Punt in Rotterdam. Landelijk Strijp wordt behandeld omdat de publieke partijen bij het project op een andere manier met

aanleg en beheer omgaan dan algemeen gebruikelijk is. Proefpark de Punt is een park aangelegd door een private partij en vormt daardoor een mooi tegenwicht voor deze case en de algemene situatie.

De buitenlandse ervaring New York is in dit onderzoek opgenomen vanwege de samenwerkingsvormen in de openbare ruimte die in deze stad in de jaren '70 zijn ontstaan. Ze zijn een gevolg van economische recessie en een begrotingstekort. Omwonenden en betrokkenen zijn vanaf dat moment zelf verantwoordelijkheid gaan nemen voor de parken, leidend tot de eerste *conservancies* - non-profit organisaties, tussen publiek en privaat, met een sterke lokale binding, die zich inzetten voor onderhoud en beheer van de openbare ruimte en daarmee in overleg met de gemeente een deel van de overheidstaken overneemt (Bergmans, 2010).

Hoewel de problematiek in Nederland lang niet zo urgent is als in New York destijds, wordt er door de economische crisis gesneden in de budgetten voor aanleg en beheer van openbare ruimte. De cases uit New York kunnen aanknopingspunten bieden voor de vorming van alternatieve samenwerkingsvormen. Daarbij moet rekening

worden gehouden met de sterk afwijkende context van Nederland en de Verenigde Staten, New York.

De aanpak Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn een aantal onderzoeksmethoden - instrumenten waarmee informatie wordt verzameld - geselecteerd. Onderzoeksmethoden kunnen variëren van enquêteren tot interviewen en van experimenten tot het uitvoeren van een inhoudsanalyse. De samenstelling van de gebruikte onderzoeksmethoden en de overkoepelende strategie, vormen het onderzoeksontwerp, in dit onderzoek bestaat het ontwerp uit:

- literatuurstudie;
- secundaire bronnen;
- en semigestructureerde interviews.

De afweging om voor een bepaald onderzoeksontwerp te kiezen, wordt niet alleen gemaakt op basis van de voor- en nadelen van een onderzoeksontwerp op de beantwoording van de centrale vraag. Ook de benodigde middelen ten opzichte van de beschikbare middelen beïnvloeden die keuze. Het onderzoek moet in een bepaalde tijdsfase worden afgerond, financiële middelen, beschikbaarheid van hard- en software, bereidwilligheid van respondenten, etc. beïnvloeden de

mogelijkheden. Hierdoor vallen enkele of meerdere onderzoeksmethoden af wat het onderzoeksontwerp beïnvloedt.

Onderhavig onderzoek is begonnen met een literatuurstudie die geleid heeft tot de selectie van een aantal cases uit binnen- en buitenland. De cases zijn uitgewerkt aan de hand van secundaire bronnen en interviews.

Literatuurstudie Een literatuurstudie bestaat uit het verzamelen van relevante academische literatuur over een bepaald onderwerp (Bryman, 2008), zoals openbare ruimte en PPS. Doorgaans ligt daarbij de focus op actuele literatuur, tenzij het doel is een overzicht te geven van trends bij een bepaald onderwerp. De relevante literatuur kan vervolgens analytisch en kritisch (actief) gepresenteerd worden zoals in onderhavig onderzoek, of beschrijvend (passief). Een literatuurstudie wordt doorgaans aan het begin van het onderzoeksproces uitgevoerd, omdat het de onderzoeker helpt om de focus scherp te krijgen, de context op te bouwen en de overige benodigde methoden te kiezen (Bryman, 2008).

Secundaire bronnen De aanzet voor de buitenlandse cases komt van secundaire bronnen. In 2007 hebben de adviseurs van DE LIJN/NADC een studie gedaan naar alternatieve bekostigingsmodellen voor openbare ruimte. De inspiratie voor deze alternatieve bekostigingsmodellen is gevonden in New York. De organisatie en financiering van onderstaande parken zijn door de adviseurs van DE LIJN/NADC in een rapport samengevat.

- Central Park;
- Bryant Park;
- en Brooklyn Bridge Park;

Daarnaast zijn park The High Line en Battery Park City – beiden nog in aanleg – in het rapport opgenomen, omdat ook voor deze parken een interessante bekostigingsmethode wordt gebruikt.

Voor de achtergrondinformatie van dit rapport zijn – telefonisch en via de mail - in 2007 de onderstaande personen geconsulteerd door DE LIJN/NADC:

- Laura Frank, Director of Business Development, Central Park Conservancy
- Robert Hammond, Co-founder Friends of the High Line

- Kate Collignon, Senior Vice President Special Projects
- Alejandro Baquero-Cifuentes, Assistant Vice President Special Projects, New York City Economic Development Corporation (NYC EDC)
- Marianne Koval, Co-Executive Director of Brooklyn Bridge Park Conservancy
- James Lima, Partner HR&A
- Meg Walker, Vice President, Project for Public Spaces
- Phil Myrick, Vice President, Project for Public Spaces

De focus van het onderzoek van DE LIJN/NADC ligt op de bekostiging van de parken. In onderhavig onderzoek ligt de focus op samenwerking. Dit leidt ertoe dat het rapport als onderlegger is gebruikt. Middels literatuurstudie is de aanvullende informatie over samenwerking verzameld en gekoppeld aan de theorie uit het eerste deel van deze thesis.

Semigestructureerd interview De cases uit de binnenlandse ervaring zijn uitgewerkt aan de hand van semigestructureerde interviews. Een semigestructureerd interview is een kwalitatieve

onderzoeksmethode waarbij een gesprek wordt aangegaan aan hand van een interviewschema. Het schema omvat een lijst onderwerpen en vragen die de interviewer aan bod wil laten komen. Het is een flexibele onderzoeksmethode, omdat het de interviewer vrij staat de lijst in willekeurige volgorde af te werken en er ook vragen gesteld kunnen worden die niet op de lijst staan wanneer de interviewer inhaakt op wat de geïnterviewde verteld (Bryman, 2008).

De keuze voor een semigestructureerd interview ten opzichte van een ongestructureerd interview, is gevallen omdat er in dit onderzoek meerdere gemeenten aan bod komen die met elkaar vergeleken worden. In een ongestructureerd interview is de kans groter dat de verkregen informatie niet vergelijkbaar is, omdat de onderwerpen die aan bod komen niet gelijk zijn.

Het interviewen is als volgt aangepakt. Er is een interviewschema opgesteld dat met een korte introductie van het onderwerp en het doel van het onderzoek naar de wethouders - met groen en openbare ruimte in hun portefeuille - van zeven

gemeenten gestuurd. Dit was noodzakelijk, om twee redenen:

- Allereerst bood het communicatieadviseurs de kans om het interview goed te keuren;
- En ten tweede zorgde het ervoor dat, indien de wethouders geen tijd vrij konden maken voor het interview, een vervanger - of meerdere vervangers - gevonden kon worden die over de noodzakelijke kennis beschikt om het interview mee af te nemen.

De topiclijst is in de bijlagen toegevoegd. De uitgetypte interviews zijn omwille van de privacy van de geïnterviewden niet opgenomen in de bijlagen.

In verband met de gemeenteraadsverkiezingen, is het niet mogelijk geweest om met de wethouders van de gemeenten zelf te spreken. Op basis van de topiclijst en het doel van het interview zijn daarom de volgende vervangers gevonden:

- Rini Biemans, initiatiefnemer Creatief Beheer*
- Gerwin van Eert, projectleider Ruimtelijke Ontwikkeling gemeente Eindhoven**;
- Jeroen Glissenaar***, hoofdbeheerder Park Sonsbeek, gemeente Arnhem;

- Jacques van den Hof, manager Openbare Ruimte gemeente Enschede;
- Frank Kalshoven, Landschapsarchitect gemeente Leiden;
- Joke Klumper, senior Landschapsarchitectuur gemeente Rotterdam
- Marcel Nieuweboer, Dienst Stedelijke Ontwikkeling gemeente Den Haag
- en Jeroen Schenkels, StadsOntwikkeling gemeente Utrecht

* Rini Biemans is in eerste instantie geïnterviewd voor de *NADC Times* – een uitgave van NADC, Rotterdam - en niet voor deze thesis, waardoor de topiclijst afwijkt van de andere interviews.

** Gerwin van Eert zou geïnterviewd worden voor de algemene Nederlandse ervaring, maar bleek een veel specifiekere kennis te hebben, waardoor zijn interview gebruikt is voor de case Landelijk Strijp. Voor dit interview was de gemaakte topiclijst daarom niet bruikbaar.

*** Met Jeroen Glissenaar is een telefonisch interview afgenomen. Om technische redenen is dit interview niet opgenomen, waardoor deze niet uitgetypt is. Dit probleem is

opgelost door het interview direct na afname uit te werken en voor te leggen aan de geïnterviewde.

De interviews zijn opgenomen zodat het analyseren niet afhankelijk is van het menselijk geheugen en de antwoorden vaker beluisterd kunnen worden, waardoor de analyse vergemakkelijkt wordt. De uitgeschreven interviews zijn gelabeld naar onderwerp, waarna de gegevens verder geanalyseerd zijn. Hieruit kan het traditionele samenwerkingsmodel van actoren in de groene openbare ruimte in de grote steden van Nederland worden afgeleid en geplaatst binnen de theorie uit het eerste deel. De interviews en de bijbehorende paragrafen uit de thesis zijn teruggekoppeld naar de geïnterviewden voor toestemming en eventuele correctie van de inhoud. De resultaten hiervan staan in het hoofdstuk getiteld 'De binnenlandse ervaring'.

Conclusies en aanbevelingen In het laatste deel van dit onderzoek zal de link tussen de theorie en empirie leiden tot een conclusie en aanbevelingen. Ondanks dat het onderzoek met zorg is uitgevoerd, zijn er factoren waar rekening mee gehouden moet worden bij het aannemen van de conclusie en

aanbevelingen. Enerzijds hebben deze te maken met de opzet van het onderzoek, anderzijds met de vergelijkingen die gemaakt worden. In dit onderzoek worden cases tegenover elkaar gezet die qua context – historische, culturele en politieke basis - sterk van elkaar verschillen. Aannames op basis van deze vergelijking moeten met zorg genomen worden. In de onderzoeksaanbevelingen wordt uitgelegd op welke manier in dit onderzoek met dergelijke beperkingen is omgegaan en op welke manier vervolgonderzoek uitgevoerd kan worden.

Verantwoording Dit onderzoek is uitgevoerd omdat er een roep vanuit de praktijk was naar meer wetenschappelijke onderbouwing van het belang van groene openbare ruimte in de stad en de manier waarop aanleg en beheer van deze ruimte kan worden uitgevoerd. De druk op groene openbare ruimte in grote steden is hoog, dit komt omdat er meer mensen op een kleiner oppervlakte wonen, die ook minder vaak over eigen groen – zoals een tuin - beschikken.

Nu er door afnemende overheidsbudgetten minder financiële middelen zijn om de groene openbare ruimte te onderhouden, kunnen andere samenwerkingsvormen bij aanleg en beheer mogelijk helpen de druk op de openbare ruimte te verminderen en de kwaliteit te waarborgen of verbeteren.

Samenwerkingsvormen zijn zeer complex om te doorgronden, omdat het niet altijd bewuste processen zijn. Het doorgronden van dergelijke samenwerkingsvormen lukt het best met kwalitatief onderzoek. Wegens de beperkte beschikbare tijd, is daarom voor een onderzoeksontwerp gekozen waarin literatuurstudie wordt gecombineerd met secundaire bronnen en semigestructureerde interviews. In een redelijk kort tijdsbestek kunnen zo een groot aantal cases met elkaar vergeleken worden. Voor een gedetailleerder inzicht in de samenwerkingsvormen zou meelopen over een langere periode op de betreffende afdelingen van gemeenten, geschikter zijn. Dit onderzoek zou een voorzet kunnen zijn voor een dergelijke aanpak.

Voor het algemeen groeperen van de samenwerkingsvormen is veel detail niet noodzakelijk. Meelopen op een afdeling kan ook tot gevolg hebben dat de objectiviteit van de onderzoeker verloren gaat, wat middels de huidige aanpak voorkomen wordt.

Dit kwalitatieve onderzoek gebaseerd op literatuurstudie, secundaire bronnen en semigestructureerde interviews heeft een aantal empirische resultaten opgeleverd voor de binnen- en

buitenlandse ervaring. Hiervan zullen eerst de buitenlandse ervaringen gepresenteerd worden, waarna de aandacht uit zal gaan naar de Nederlandse grote steden.

Door te beginnen bij de buitenlandse ervaring, kan de binnenlandse ervaring beter in de context geplaatst worden. In de hoofdvraag van dit onderzoek ligt de focus op de samenwerkingsvorm bij aanleg en beheer van de Nederlandse grote steden. Het doel van het onderzoek is om een serie aanbevelingen te doen op de manier waarop samenwerking plaatsvindt, aan hand van de buitenlandse ervaring. Omdat de conclusies en aanbevelingen direct volgen op de binnenlandse ervaring, staat deze ervaring nog vers in het geheugen bij het lezen van deze afsluitende hoofdstukken.

7 De buitenlandse ervaring; New York City

De buitenlandse ervaring wordt in dit onderzoek geput uit de stad New York in de Verenigde Staten (VS). De VS is een liberale verzorgingsstaat waarin de overheid een afzijdige rol heeft in de verzorging van publieke voorzieningen, ten behoeve van de economie en marktwerking (Esping-Andersen, 1990). Dit heeft tot gevolg dat de rol van private partijen in het veld van de publieke voorzieningen relatief groot is. Deze verdeling van de publieke en private rollen is in de jaren '70 van de vorige eeuw versterkt als gevolg van een zware economische crisis. Vele steden in de VS balanceerde op het randje van bankroet, zo ook New York City (Eckstein, 1979; Congressional Budget Office, 1976). In New York zijn toentertijd samenwerkingsstructuren in de groene openbare ruimte ontstaan, die in dit onderzoek waardevolle aanknopingspunten voor aanbevelingen kunnen opleveren. Alvorens die besproken worden, zal er wat dieper in worden gegaan op de historische context die aanleiding gaf tot de vorming van deze samenwerkingsstructuren.

Voor New York City betekenden de jaren '70 van de vorige eeuw een economische recessie, inflatie en grote werkloosheid. Deze trends werden versterkt door een verandering in de demografie van de stad. Ongeschoolde industrie arbeiders vanuit het Zuiden, migreerden naar New York op het moment dat de industrie zich verplaatste naar buiten de noordoostelijke regio. Welvarende stedelingen – *middle- and upper class* - verlieten de stad voor de nieuwe suburbane regio's tezamen met een natuurlijke veroudering van de bevolking (Congressional Budget Office, 1976).

In de stad bleven de bevolkingsgroepen achter die zwaarder leunen op sociale voorzieningen - dit zijn de armen, de ongeschoolde immigranten die vaak geen Engels spreken en de ouderen. De hogere uitgaven van de stad die hiermee samenhangen, werden niet gecompenseerd met voldoende belastinginkomsten. Dit in combinatie met de verslechterde fiscale positie van de stad als gevolg van de economische recessie, zorgde voor een gigantisch begrotingstekort en de noodzaak voor de gemeente New York om te lenen (Congressional Budget Office, 1976).

Al deze trends samen zorgden ervoor dat de stad op het randje van bankroet balanceerde. Een *bail-out* was noodzakelijk om

New York City te redden, maar plaatste de stad in een uitzonderingspositie die de toenmalige president Ford niet kon verantwoorden. Het benodigde geld om de stad weer op de rails te krijgen – 2,3 miljard dollar per jaar in de periode 1975-1978 - werd uiteindelijk verstrekt als een lening tegen 8% rente. New York werd daardoor tot een aantal drastische keuzes gedwongen, waaronder het nog verder verhogen van de belastingen (Time, 8 december 1975).

Ondanks de lening, was New York op dat moment nog lang niet gered. Sociale voorzieningen werden overbelast en slecht onderhouden. Het is dan ook op dit punt dat er gekeken werd naar hoe de toch al grote rol van de private partijen verruimd kon worden. Carter Bales, een partner bij McKinsey & Co. een management adviesbureau dringt in de *Time* van 8 december 1975 aan op het vormen van een onafhankelijke organen die de productiviteit van de gemeentefdelingen moeten ondersteunen: *"If an agency fails to measure up, its work can be contracted out to a more efficient private organization. Beyond that, the city must stop trying to be all things to all people"*.

De stad staat voor de keuze een aantal dingen goed te doen, of alles een beetje (Time, 8 december 1975). Er wordt gekozen

voor het eerste, gesteund door private initiatieven waaronder in de groene openbare ruimte door de Central Park Conservancy (CPC). De CPC is een *not-for-profit* organisatie, los van de gemeente die zich inzette voor het op dat moment zwaar verloederde Central Park - nummer 1 in figuur 7.1 (Bergmans, 2010).

Central Park is het eerste park dat middels een *Conservancy* wordt onderhouden. Door het succes waarmee de Conservancy Central Park heeft getransformeerd, volgen sinds de jaren '70 andere initiatieven met ieder een karakteristieke samenwerkingsvorm. Naast de Conservancy worden hier nog twee typen publiek-private samenwerking in stadsparken van New Yorkse bodem besproken: Bryant Park en de High Line. de publiek-private samenwerkingsvorm in Bryant Park is in de jaren '80 van de vorige eeuw ontstaan. De High Line is een veel recenter voorbeeld, dit park bevindt zich op dit moment nog in de ontwikkelings- en realisatiefase. In Figuur 7.1 zijn deze parken aangegeven met respectievelijk nummer 2 en 3.

Figuur 7.1: Topografische weergave van de buitenlandse cases



Bron: Eigen bewerking van Google Maps (2010)

1. Central Park
2. Bryant Park
3. The High Line

7.1 Central Park, New York; juridisch verweven organisatie

Central Park is New York City's bekendste park en waarschijnlijk zelfs het bekendste stadspark ter wereld. Het park - naar een ontwerp van Frederick Law Olmsted en Calvert Vaux - is in 1863 voltooid en is gelegen in het hart van het schiereiland Manhattan. Gemiddeld trekt Central Park 25 miljoen bezoekers per jaar, 8 miljoen meer dan *The Magic Kingdom* in Disney World, Florida, VS (TEA, 2010; TPL, 2008; Blonsky, 2007). Met haar 341 hectare zorgt ze voor een oase van rust voor de stadsbevolking van 'the city that never sleeps' (NYC DPR, 2010).

Central Park in Manhattan, New York City



Bron: www.centralpark.com (2008)

Initiatief, Ontwikkeling & Realisatie Central park is halverwege de 19^e eeuw aangelegd door de gemeente New York. Het inwonersaantal was in korte tijd verviervoudigd en het aantal openbare plekken waar stedelingen de drukte en herrie van de stad konden ontvluchten was schaars (Todd, 1982). Door de propaganda van een aantal invloedrijke New Yorkers en met parken in Londen en Parijs als voorbeeld, werd het gemeentebestuur van New York aangespoord tot de aanleg van een park (www.centralpark.com). Het is dus door de aandacht vanuit private hoek dat een planvormingsproces in gang is

gezet uitgevoerd door een publieke partij. Dit is in figuur 7.2 weergegeven als *privaat complementair* op de *initiatief-as*. De verdere ontwikkeling en realisatie is - weliswaar in *samenspraak* met Olmsted en Vaux - door de gemeente zelf uitgevoerd, zoals ook weergegeven in figuur 7.2.

Op het moment van ontwikkeling en realisatie had de gemeente New York weinig tot geen ervaring met het ontwerpen van parken. Dit probleem is succesvol overkomen door het uitschrijven van een *prijsvraag*. Het beheer en (groot) onderhoud van Central Park door de gemeente liet echter te wensen over. Bijna direct na de opening, raakte het park in verval.

Exploitatie Dat Central Park weer zo iconisch zou worden als dat ze bij aanleg ooit bedoeld was, leek veertig jaar geleden een onmogelijke opgave. In de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw had het park zwaar te lijden onder onveiligheid en er ontstonden sociale problemen op het gebied van daklozen en het onderhoud van het park. Het *Park Department* (NYC DPR) van de stad New York – dat verantwoordelijk was voor het onderhoud en beheer van het park – hoopte de sociale veiligheid te verbeteren door meer bezoekers te trekken. De strategie daartoe was het toestaan van evenementen in het

park. Dit leidde echter tot extra onderhoudsbehoefte, terwijl de benodigde budgetten als gevolg van de toenmalige economische crisis uitbleven (DE LIJN/NADC, 2007).

Op dat moment heeft een aantal toegewijde burgers en filantropen de krachten gebundeld in een poging het park te redden van verloedering en parochialisering. Ze richtten de *Central Park Conservancy* op. Een organisatie die direct veel steun van de bevolking van New York kreeg en omwonenden in het bijzonder. De belangrijkste taak van de Conservancy was het adviseren van het *Park Department*. Een andere relevante impuls werd gecreëerd door het inzamelen van geld om aansprekende renovatieprojecten te bekostigen.

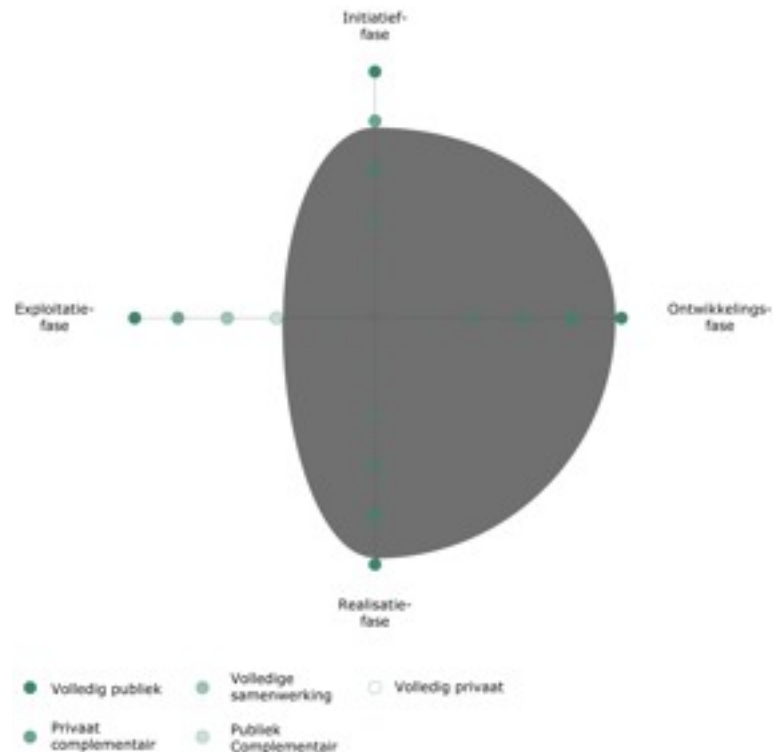
Door een sterke ondersteuning vanuit de bevolking kon de Conservancy naast advies ook op organisatorisch en personeel vlak een rol spelen in het dagelijks onderhoud van de park. De Conservancy stelde een ander managementsysteem in dat het beheer van het park transformeerde. Sindsdien is de exploitatie van Central Park uitgevoerd door private partijen met een publieke partij - de gemeente New York - als complementaire partij, zoals aangegeven op de exploitatie-as van figuur 7.2.

Het park werd opgedeeld in verschillende zones- in totaal 49 geografische eenheden - met voor iedere zone een eigen *zone-manager* die kan worden aangesproken op misstanden in zijn of haar zone. Voor de onderhoudsstaf en vrijwilligers geldt dat zij voor langere tijd in een bepaalde zone werken. Al doende wordt betrokkenheid en verantwoordelijkheid bij het park in de beheerorganisatie ingebouwd (Blonsky, 2007).

De verhouding van publieke en private betrokkenheid gedurende de levenscyclus van Central Park is in figuur 7.2 weergegeven. De private betrokkenheid bij het park uit zich vooral in de beheerfase van het park. De aanleg is, hoewel op privaat aandringen, een overheidsaangelegenheid. Oorspronkelijk was ook het beheer in handen van de stad New York en had de structuur het meest weg van een bouwclaimmodel. De huidige samenwerkingsstructuur wijkt te veel af van zowel het bouwclaimmodel als het concessiemodel om deze tot een van beiden te rekenen. Dit komt omdat de samenwerkingsstructuur in de exploitatiefase sterk is veranderd, van publiek naar publiek-complementair, als gevolg van politieke en economische factoren. Doordat de exploitatiefase van groene openbare ruimte tientallen jaren kan duren, is het goed mogelijk dat er door de jaren heen verschuivingen plaatsvinden in samenwerkingsverdeling tussen

publieke en private partijen. Welke partijen in Central Park een rol spelen, wordt hieronder nader toegelicht.

Figuur 7.2: Samenwerkingsstructuur Central Park publiek-private samenwerking



Bron: De auteur

Organisatiestructuur & Actoren Central Park wordt gekenmerkt door een juridisch verweven organisatiestructuur. Het succes van deze organisatiestructuur hangt nauw samen met de betrokkenheid en verantwoordelijkheid die ermee wordt geschept.

De Conservancy heeft in de praktijk het onderhoud en beheer van Central Park overgenomen van de stad New York. In 1998 is dit geformaliseerd in een contract tussen het gemeentebestuur van de stad New York en de Central park Conservancy (Blonsky, 2007). In dit contract is de formele samenwerkingsstructuur tussen beiden organisaties vastgelegd en zijn de budgetten versmolten. De Conservancy is door dit contract verweven in de organisatie. Dit betekent dat de Conservancy verantwoordelijk is voor de volledige uitvoering, planning en budgettering van het beleid. De overheid draagt nog wel de uiteindelijke verantwoordelijkheid, maar bemoeit zich niet direct met de planning en uitvoer van het beleid (DE LIJN/NADC, 2007).

De twee belangrijkste partijen zijn de City of New York, vertegenwoordigd in de *New York City Department of Parks and Recreation* (NYC DPR of *Park Department*) tevens de eigenaar van deze groene openbare ruimte. En de Central Park

Conservancy (CPC). De *president* van de CPC is ook de *Central Park Administrator* in het Park Department. Hij legt verantwoording af aan the 'Board of Trustees' (CPC) en de 'Commissioner' - wethouder van het Park Department. Deze *president/administrator* stuurt de zone-managers aan die op hun beurt weer een onderhoudsstaf en vrijwilligers onder hun hoede hebben (DE LIJN/NADC, 2007). Deze verweven structuur - zoals weergegeven in figuur 7.3 - zorgt daarnaast voor draagvlak bij de achterban van de CPC en de NYC DPR.

Vastgoedeigenaren profiteren van het park vanwege haar waardestijgende invloed op het omliggend vastgoed, zonder de juridische regeling hier direct iets voor terug te doen. Voor de stedelingen is Central Park een van de schaarse groene openbare ruimte van de stad, waar kan worden gerecreëerd en waar stedelingen elkaar kunnen ontmoeten. Veel vastgoedeigenaren en stedelingen dragen daarom bij aan het park als donateur en/of vrijwilliger. De manieren waarop de CPC het park 'verkoopt' zijn zeer talrijk en creatief (zie daarvoor <http://www.centralparknyc.org/donate>).

Voor- en nadelen Central Park is inmiddels voor 80% gerenoveerd door de Conservancy. Nu het park er grotendeels goed bij ligt, is het gevoel van urgentie bij de donateurs

afgenomen (DE LIJN/NADC, 2007). De Conservancy heeft daardoor moeite de benodigde donaties te genereren. Sponsoren vinden voor interessante investeringsprojecten is makkelijker dan donaties vinden voor regulier onderhoud. Om Central Park ook in de toekomst te kunnen onderhouden zijn duurzame manieren van fondsenwerving noodzakelijk.

Een poging om een relatie te leggen tussen het park en onroerend goed, is gestrand, nadat een wetsvoorstel uitlekte in de media. De omliggende buurten behoren tot de duurste ter wereld door hun ligging aan het park. Het voorstel betrof dan ook de buurtbewoners met uitzicht op het park meer belasting te laten betalen. Dit werd door de media afgedaan als *pay-per-view* - betaaltelevisie (DE/LIJN, NADC, 2007). Het is de vraag of het voorstel zonder de negatieve media-aandacht wel goed ontvangen zou zijn. De media bepalen namelijk alleen waar mensen over praten, niet hoe zij erover praten of denken.

De Central Park Conservancy staat nu voor een nieuwe uitdaging; (nieuwe) mensen enthousiast (maken en) houden zodat zij in het park investeren. Dan kan Central Park de eer van meest bezochte en bekende stadspark behouden. Voor bestaande parken in Nederland waar de mogelijkheden van een vergelijkbare samenwerkingsstructuur worden verkend, is het

zaak om te zorgen voor een langdurige methode om actoren betrokken te maken en te houden. Hoewel de CPC nu meer moeite heeft met het rond krijgen van de exploitatiefinanciering, heeft het belang van betrokkenheid en verantwoordelijkheid van private actoren zich bij dit stadspark bewezen.

7.2 Bryant Park, New York; openbaar park in private handen

Bryant Park – het vroegere Reservoir Square - is een compact, vierkant park gelegen achter de openbare bibliotheek van New York in Midtown Manhattan. Door de extreem hoge grondprijzen in dit stadsdeel is Bryant Park een van de zeer schaarse openbare ruimten in Midtown Manhattan.

Bryant Park in Manhattan, New York City



Bron: www.bryantpark.org (2010)

Initiatief, ontwikkeling & realisatie Bryant Park heeft een lange geschiedenis als openbare ruimte. In 1686 werd het gebied dat nu bekend is als Bryant Park tot publiek bezit benoemd door de New York Colonial Governor. Sinds de opening van de openbare bibliotheek in 1911 - waar het park aan grenst - heeft deze openbare ruimte ook een groene functie. Aanleg en beheer van Bryant Park werden uitgevoerd door de gemeente New York (www.bryantpark.org).

De gemeente New York heeft echter moeite het park te onderhouden, waardoor het park al snel in verval raakt. Het uitschrijven van een prijsvraag in 1933 waarbij ideeën voor het park worden opgedaan brengt daar verandering in, maar zonder de benodigde beheerbudgetten en een werkende strategie om die budgetten te besteden, raakt het park in 1960 wederom in verval. Het Rockefeller Fund, Dan Biederman (ondernemer) en Andrew Heiskell (voorzitter van Time, Inc en de openbare bibliotheek grenzend aan het park) zien echter potentie in het park (www.bryantpark.org). Ze richtten in 1980 de Bryant Park Restoration Corporation (BPRC) op - later de *Bryant Park Corporation* - en schrijven een managementplan dat uiteindelijk uitgevoerd wordt. Hiermee komt Bryant Park na drie eeuwen in private handen (DE/LIJN, NADC, 2007).

Exploitatie Het BPRC heeft van Bryant Park een *District Managment Association* gemaakt - vergelijkbaar met een Business Improvement District (BID), in Nederland bekend als Bedrijfs Investerings Zone of BIZ - onder de naam 'Bryant Park Management Corporation' (BPMC). De BPMC is in 1983 opgericht door de gemeente New York in samenwerking met de vastgoedeigenaren en gebruikers. Afsproken is dat de vastgoedeigenaren en huurders meebetalen aan de exploitatie van het park middels een extra belasting afgestemd op de waarde van het onroerend goed. Het staat de BPMC vrij deze belasting vast te stellen, onder voorwaarde dat het niet meer dan 3% van de belasting op onroerend goed bedraagt (DE/LIJN, NADC, 2007). De Central Park Conservancy heeft voor Central Park geprobeerd een vergelijkbaar belastingstelsel op te zetten. Hier kon echter niet gesproken worden van een BID of BIZ, omdat het vastgoed in de buurt hoofdzakelijk uit woningen bestaat en niet uit bedrijven zoals rondom Bryant Park het geval is.

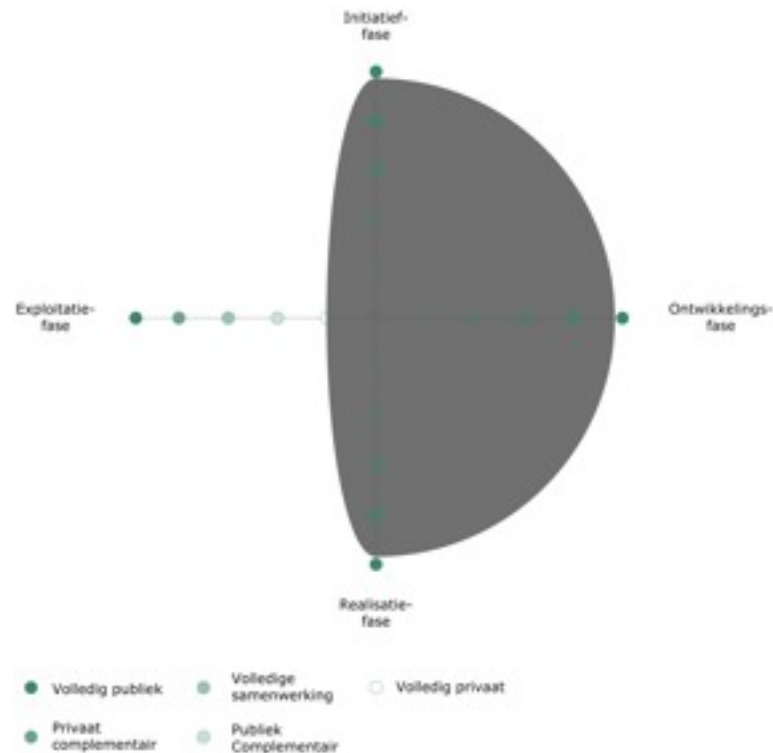
Een tweede bron van financiën waarmee in de exploitatiekosten wordt voorzien komt uit het gebruik van het park. Delen van het park kunnen worden verhuurd (DE/LIJN, NADC, 2007). Horeca is de grootste afnemer, er zijn kiosken te huur en op het terras van de openbare bibliotheek zijn restaurants

gerealiseerd. Daarnaast worden er evenementen in het park georganiseerd, zoals het Bryant Park Summer Film Festival, gesponsord door televisiekanaal HBO en ook Mercedes-Benz Fashion Week (www.mbfashionweek.com).

De inkomsten uit de belasting en het verhuur worden door de BPMC overgedragen aan de BPRC die met het geld (groot) onderhoud en beheer uitvoert. De exploitatie van Bryant Park is dus volledig privaat geregeld door het *not-for-profit* BPRC en het BPCM die met elkaar verweven zijn (DE/LIJN, NADC, 2007). De organisaties mogen zelfstandig plannen maken voor het park, ze staan slechts onder supervisie van de gemeente New York. Hiermee wordt het openbare karakter van het park gewaarborgd.

De samenwerkingsstructuur van Bryant Park lijkt sterk op die van Central Park. Beiden zijn parken waarvan aanleg en beheer hoofdzakelijk door publieke partijen is uitgevoerd, maar waarvan de samenwerkingsstructuur later in de exploitatiefase is veranderd van publiek naar meer privaat, een soort aangepast bouwclaimmodel. Het grootste organisatorische verschil met Central Park is dat de fondsenwerving en het dagelijkse beheer van het park is uitgesplitst over twee organisaties, die wel met elkaar verweven zijn.

Figuur 7.4: Samenwerkingsstructuur Bryant Park



Bron: De auteur.

Verder zijn er verschillen in de manier waarop het beheer wordt gefinancierd. Bryant Park heeft de meeste inkomsten uit belastingen en evenementen, terwijl Central Park de meeste inkomsten uit donaties haalt. Hoewel samenwerkingsstructuren

een vergelijkbaar beeld kunnen geven in het spindiagram, kan de invulling die eraan gegeven wordt verschillen.

Voor- en nadelen De BPRC heeft met de inning van belasting bij het omliggende vastgoed een stevige basis gevonden voor de financiering van de beheerkosten. Een belangrijke reden voor het slagen van deze methode is dat de prijzen van het omliggende vastgoed sterk samenhangen met de conditie van het park. De investeringen die sinds de jaren '80 van de vorige eeuw in het park gedaan zijn, hebben tot veel hogere waarden van het onroerend goed geleid. BPRC heeft handig gebruik gemaakt van deze waardestijging. In gebieden waar de voordelen van investeringen in de groene openbare ruimte minder direct of minder zichtbaar zijn, zal het moeilijk worden om vastgoedeigenaren, huurders en gebruikers te motiveren in de groene openbare ruimte te investeren.

Twee andere redenen voor het slagen van de door BPRC/BPMC gevoerde exploitatiemethode zijn de promotie en ondersteuning die het park geniet en de hoogwaardige inrichting van het park en de voorzieningen zoals Wireless Internet. Het betreft een kleine openbare ruimte die zeer intensief gebruikt wordt. Door de schaarste in groene openbare ruimte in Midtown Manhattan is het belang van Bryant Park groot. Nu de inkomsten van

BPRC/BPMC meer uit gebruik voortkomen en minder uit het onroerend goed is het intensieve gebruik van het park een cruciale factor voor toekomstig succes. Het is daarbij zaak dat het park niet aan het intensieve gebruik ten onder gaat. De rol van de vastgoedeigenaren en de stedelingen, is groot. Zij financieren de exploitatie respectievelijk middels belasting en gebruik. Het is daarom van belang dat zij waar voor hun geld blijven krijgen.

7.3 High Line, New York; samenwerking op privaat initiatief

Een ander tot de verbeelding sprekend park is The High Line gelegen in het Meatpacking District en West Chelsea, Manhattan. Het park bevindt zich nog in de realisatiefase, er is dus nog weinig over de exploitatie bekend. Toch wordt de case hier opgenomen, omdat het zowel een inspirerend als leerzaam voorbeeld is van de rol van private partijen in het planvormingsproces van groene openbare ruimte.

Geschiedenis van de High Line The High Line is een verhoogde spoorlijn lopend van het Meatpacking District tot in West Chelsea. De High Line is in 1934 in gebruik genomen als goederenspoorlijn met een zeer vooruitstrevend ontwerp. Het spoor snijdt door het midden van de bebouwde blokken, in plaats van over de *avenues*. Dit zorgt voor een logistiek

praktische oplossing, omdat de goederen al doende in de warenhuizen en fabrieken ter plekke kunnen worden overgeslagen (www.thehighline.org).

In 1950 neemt goederenvervoer per spoor af, als gevolg van de nationale opmars van vrachtwagens voor dit doeleinde. In 1960 wordt daarom een deel van de High Line al gesloopt en in 1980 raakt het spoor definitief in onbruik (www.thehighline.org). In dezelfde periode, maakt de industrie in het gebied rond de High Line plaats voor kleine bedrijven, winkels, galerieën en horeca waarmee de populariteit van de buurt bij de *hip and famous* stijgt (DE LIJN/NADC, 2007).

Initiatief, ontwikkeling & realisatie De High Line is geen doorsnee park. Het is gesitueerd op een 2,3 kilometer lang verhoogde spoorlijn door de wijken Chelsea en het Meatpacking District, dat in de jaren '80 van de vorige eeuw in onbruik is geraakt (DE LIJN/NADC 2007). Hoewel de High Line een uitzonderlijk industrieel erfgoed is, was de gemeente New York voornemens de lijn te slopen. Dit is verhinderd door een belangenorganisatie genaamd *Friends of the High Line* (FHL), bestaande uit ondernemers en buurtbewoners uit de omgeving. Zij zijn van mening dat een lineair park op de High Line veel

Park The High Line in Meatpacking District, New York City



Foto van Flickr gebruiker korpics

karakter toe kan voegen aan West Chelsea en het Meatpacking District, waar sinds het wegtrekken van de industrie gedurende de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw veel nieuwe winkels, galerieën en horeca is gekomen (DE LIJN/NADC, 2007). De campagne van FHL dankt veel van het succes aan de meewerking van een aanzienlijke groep bekende New Yorkers zoals mode-ontwerpster Diane von Furstenberg en acteur Kevin Bacon. Het initiatief kwam dus volledig van een private partij.

Zodra de spoorlijn behoed was voor sloop, heeft spoorwegmaatschappij CSX – de oorspronkelijke eigenaar – de High Line geschonken aan de gemeente New York om zo ontwikkeling mogelijk te maken (DE LIJN/NADC, 2007). Dit ruilen van grond of objecten voor een belastingaftrek, heeft wat weg van het bouwclaimmodel, hoewel er nu geen bouwclaims gegeven worden in ruil voor de overname. Door de grote betrokkenheid van private partijen vanaf het begin van de levenscyclus is dit de enige overeenkomst met het bouwclaimmodel. De gemeente ontwikkeld de spoorlijn in nauwe samenspraak met FHL. Dit is niet verwonderlijk, daar FHL verantwoordelijk is voor een deel van de financiering van de spoorlijn.

Een voorwaarde voor ontwikkeling gesteld door de overheid en de vastgoedeigenaren, is dat de grond en ruimten onder de spoorlijn in handen blijft van de huidige particulieren eigenaren. Deze vastgoedeigenaren hebben het recht om vastgoed te ontwikkelen, maar kunnen dit recht ook doorverkopen aan eigenaren van nabijgelegen percelen. Het gebruikelijke Amerikaanse recht om in de hoogte te bouwen wordt verhinderd, omdat het viaduct in stand blijft. Ook dit ontwikkelrecht kunnen de vastgoedeigenaren doorverkopen aan nabijgelegen grondeigenaren, zodat zij wel hoger kunnen

bouwen. Al deze rechten zijn juridisch vastgelegd in het gemeentelijk bestemmingsplan (DE LIJN/NADC, 2007). Deze vorm van evenwichtige samenwerking is in figuur 7.5 ook als dusdanig weergegeven bij de ontwikkelings-fase.

De High Line wordt gefaseerd ontwikkeld en opgeleverd. Op deze manier hebben de gemeente en de FHL de kans om voldoende financiële middelen te generen voor er aan de volgende fase begonnen wordt.

Exploitatie De High Line is nog niet volledig gerealiseerd. Er zijn van te voren geen afspraken gemaakt over welke publieke en / of private partijen - of partij - het beheer en de daarbij behorende kosten op zich dienen te nemen. Er is van te voren ook geen raming gemaakt van de kosten die het gekozen ontwerp met zich meebrengt. FHL is erg succesvol geweest in het verzamelen van geld voor de aanleg van de High Line, de huidige vormgeving - waar kosten nog moeite voor zijn gespaard - vraagt echter ook hoge kosten voor het dagelijks beheer - geschat op \$3,5 tot \$4,5 miljoen per jaar (DE LIJN/NADC,2007). Tenzij FHL en de gemeente New York het eens worden over wie de beheertaken en -kosten op zich nemen en er een methode gevonden wordt om de beheerkosten op te brengen, is er een kans dat de High Line aan haar eigen succes

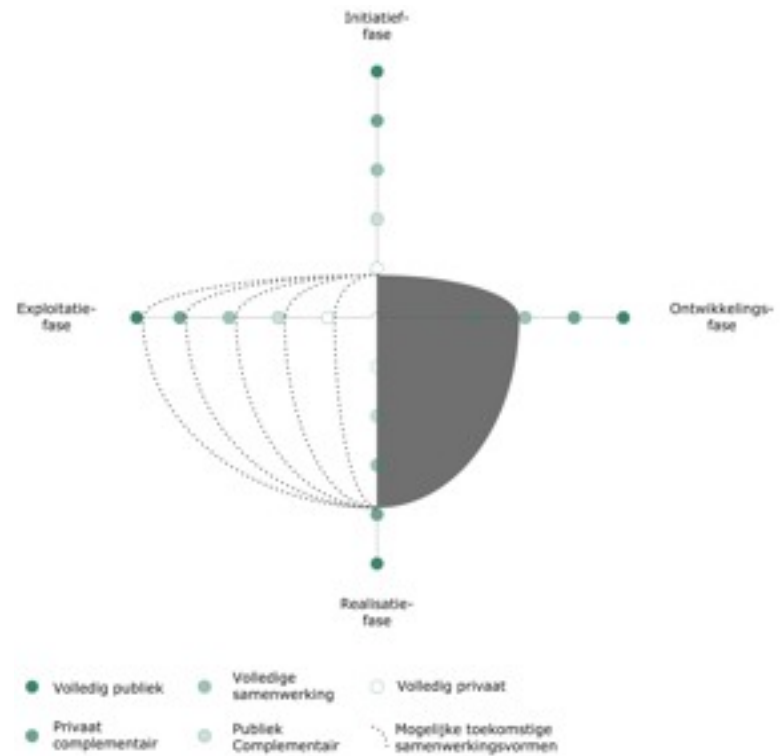
ten onder gaat. Ambtenaren bekijken nu de mogelijkheden van het verhogen van de concessies en een mogelijke schenking (Cardwell, 2010). Omdat er nog weinig tot niets bekend is over de exploitatie van de High Line, is dit in figuur 7.5 met stippellijnen aangeven.

Door de grote betrokkenheid van de FHL in de aanlegfasen van de High Line en de over het algemeen sowieso grote private betrokkenheid bij andere groene openbare ruimte in New York City, ligt het in de lijn der verwachtingen dat de private partijen zich bij dit project niet volledig terug zullen trekken. Daarmee zou de samenwerkingsstructuur van de High Line in het spindiagram het meest lijken op een gespiegeld concessiemodel.

Dat wil zeggen dat er in dit geval in de eerste twee fasen van de levenscyclus een grote rol is weggelegd voor private partijen, terwijl in een concessiemodel in deze fasen juist een grote rol voor publieke partijen is weggelegd. In de laatste twee fasen van het concessiemodel is er een grote rol voor private partijen. Het is goed mogelijk dat de rol van de private partijen bij de realisatie en exploitatie van de High Line veel kleiner is dan in de eerste twee fasen. Omdat de samenwerking tussen

de FHL, de gemeente en eventueel andere partijen niet juridisch is vastgelegd in een grond ontwikkelingsmaatschappij,

Figuur 7.5: Samenwerkingsstructuur High Line



Bron: De auteur

kan er ook geen sprake zijn van een joint venture. Hiermee is de High Line qua samenwerkingsstructuur een uniek voorbeeld.

Voor- en nadelen FHL en de High Line zijn het voorbeeld van hoe een goede campagne voor veel aandacht en motivatie kan zorgen om bijzondere projecten van de grond te krijgen. De High Line is een aansprekend voorbeeld in de Verenigde Staten en daarbuiten. De ontwikkelingen rondom de Hofpleinlijn in Rotterdam door Hofbogen bv - een joint venture van een aantal Rotterdamse woningcorporaties - is er onder meer op geïnspireerd.

Het grootste nadeel van de werkwijze bij de High Line is dat er geen rekening is gehouden met het toekomstige beheer en de kosten daaromtrent. Hierdoor is er een kans dat de High Line in de toekomst onmogelijk te beheren zal zijn.

Het creëren van enthousiasme en een 'buzz' bij projecten kan voor een project het verschil betekenen tussen maken en breken. Als er in de ontwerpfase daarentegen geen afspraken gemaakt worden over de exploitatiefase, kan een op het eerste gezicht zeer succesvol project alsnog een fiasco blijken.

8 De binnenlandse ervaring

De Nederlandse ervaring met publiek-private samenwerking gaat dertig jaar terug. Sinds de jaren 1980 is de ervaring rijker geworden en zijn nieuwe inzichten opgedaan. Redenen om PPS in te zetten zijn gediversifieerd. Werd in eerste instantie PPS ingezet vanwege de verwachte financiële voordelen, tegenwoordig dient samenwerking ook voor het verbeteren van het draagvlak en de talrijke voordelen die meer kennis en kunde door samenwerking opleveren (Van den Hof, 2006).

Desalniettemin blijft PPS bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte vaak beperkt tot inspraakmogelijkheden voor de stedelingen en vastgoedeigenaren in de initiatief- en ontwikkelingsfasen en het uitbesteden van projecten aan ontwerp-bureaus en aannemersbedrijven. In dit hoofdstuk zal een analyse gegeven worden van hoe in de grote steden van Nederland PPS wordt toegepast bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte. Dit zal gebeuren aan hand van een analyse van de steden Den Haag, Eindhoven, Enschede, Leiden, Rotterdam en Utrecht.

Om niet voorbij te gaan aan de uitzonderingen op de algemene vormen van samenwerking in de grote Nederlandse steden, worden er ook nog drie cases behandeld, gekozen vanwege

hun afwijkende of uitzonderlijke samenwerkingsstructuren in de groene openbare ruimte. Deze cases betreffen Landelijk Strijp in Eindhoven, Proefpark de Punt in Rotterdam en Park Sonsbeek in Arnhem. De informatie in dit hoofdstuk is afkomstig uit een reeks interviews gehouden met ambtenaren en beleidsmedewerkers van de betreffende gemeenten.

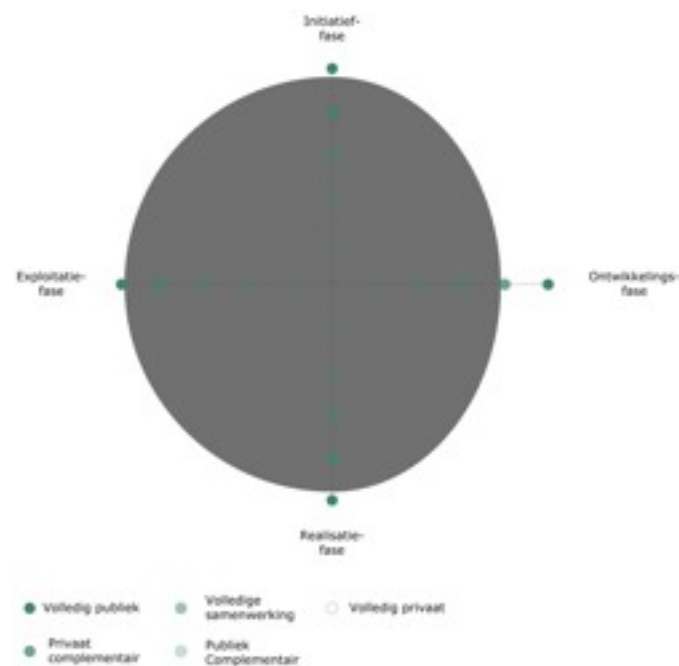
8.1 Samenwerking in de grote Nederlandse steden

Het belang en het nut van PPS zijn sinds de jaren '80 steeds duidelijker geworden en ook bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte is PPS niet meer weg te denken. Deze paragraaf zal voor Den Haag, Eindhoven, Enschede, Leiden, Rotterdam en Utrecht behandelen hoe ver de PPS reikt in de groene openbare ruimte. De steden worden in willekeurige volgorde behandeld.

Utrecht In de vierde grote stad van Nederland is de gemeente de grootste speler bij aanleg en beheer van de groene openbare ruimte. Sinds 2006 is de aandacht voor groen in de gemeente aanzienlijk groter geworden, resulterend in een budget voor groen en een groenbeleidsplan met concrete uitvoeringsplannen. Initiatief, ontwerp, realisatie en exploitatie worden echter nog vrijwel geheel door de gemeente zelf uitgevoerd. Bewoners en bedrijven kunnen gebruik maken van de gebruikelijke inspraak- en informatieavonden in de

ontwerpfase, maar over het algemeen beperkt de samenwerking bij aanleg en beheer van de groene openbare ruimte zich tot het Rijk, de Provincie en op regionaal niveau met andere gemeenten. Hiermee reikt de samenwerking dus niet verder dan tot hoofdzakelijk publieke partijen, leidend tot de volgende invulling van het spindiagram:

Figuur 8.1: Samenwerkingsstructuur Utrecht

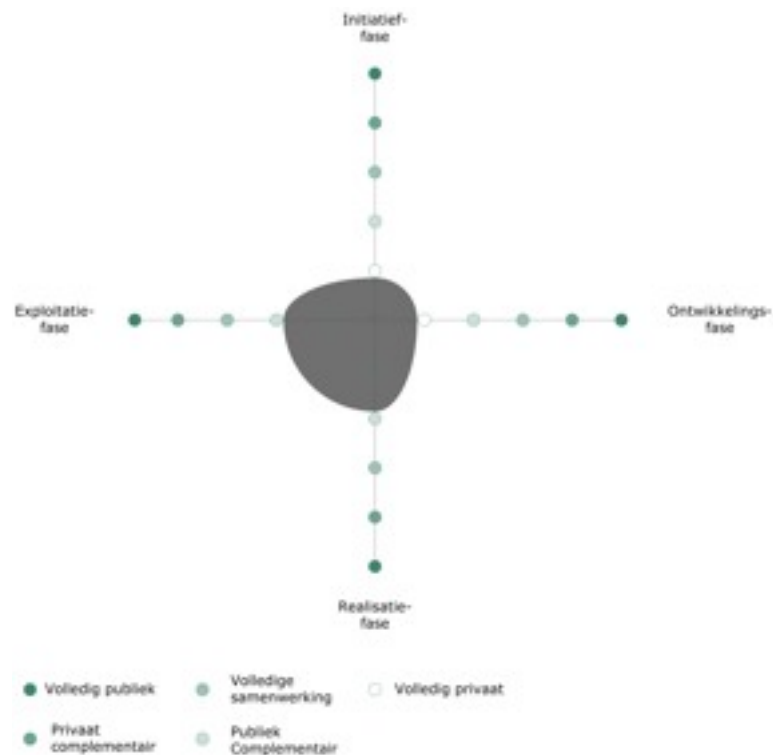


Bron: De auteur.

Het belang en de waarde van groen wordt in Utrecht niet onderschat. Dit leidt bij de gemeente tot een actieve houding om groen in te zetten als middel bij maatschappelijke problemen. De samenwerkingsstructuur, een bouwclaimmodel, is minder vooruitstrevend dan de mentaliteit met betrekking tot groen.

Dit neemt niet weg dat er ook in Utrecht voorbeelden zijn van private initiatieven in de groene openbare ruimte. Deze beperken zich echter tot wat Jeroen Schenkels - programmamanager bij Stadsontwikkeling van de gemeente Utrecht - "de rijkere en - tussen aanhalingstekens - studentikoze wijken" noemt. Hier is te zien dat de bewoners de openbare ruimte hebben toegeëigend en daar tuinachtige plekken van hebben gemaakt, die zij tevens goed onderhouden. Jeroen Schenkels juicht dit soort initiatieven toe, omdat ze de diversiteit van het groen in de stad ten goede komen en zorgen voor een versterking van het groen karakter in de wijk. Deze initiatieven kunnen als volgt weergegeven worden in het spindiagram, maar zijn eerder uitzondering dan regel in Utrecht:

Figuur 8.2: Samenwerkingsstructuur Utrecht bij zelfbeheer



Bron: De auteur.

Jeroen Schenkels meent dat zelfbeheer en andere private initiatieven om twee redenen nog niet van de grond komen in Utrecht. Allereerst omdat de gemeente nog geen mentaliteitslag heeft kunnen maken "Zover is het gewoon nog

niet. We hebben in Utrecht vrij veel zelfbeheer plekken en dat zijn zeker heel succesvolle plekken. Maar zeker in de organisatie is het nog niet goed vertaald dat we ook dat loslaten, we blijven heel erg vraag-aanbod gericht werken" (Interview: Schenkels, 2010). Maar ook omdat de burgers zelf - nog - niet goed weten wat ze zelf kunnen doen in de openbare ruimte: "*het is nu nog niet zo dat mensen gewend zijn dat ze daar heel veel in te zeggen hebben. Dat is een proces"* (Interview: Schenkels, 2010). Wellicht dat als de gemeente een balans vindt in welke projecten ze loslaten en welke ze vasthouden en zodra de bewoners realiseren dat ze ook zeggenschap hebben in de openbare ruimte, dat het spindialdiagram van Utrecht meer veranderd richting die van figuur 8.2

Rotterdam Rotterdam staat bekend om zijn vooruitstrevende architectuur en moderne, industriële vormgeving. De stad heeft volgens Joke Klumper, senior landschapsarchitect bij de afdeling dS+V van gemeente Rotterdam, ook een van de meeste vierkante meters groen per inwoner van Nederland. Hoewel de stad hier niet direct om bekend staat, wil dat niet zeggen dat er geen bijzondere groene openbare ruimtes zijn - zoals het Kralingse Bos en het Zuiderpark - en dat er niet innovatief

gedacht wordt over de manier waarop groene openbare ruimte aangelegd en beheerd worden.

Evenals in Utrecht is aanleg en beheer van groene openbare ruimte in Rotterdam uitgesplitst over Stadsontwikkeling dat over de aanleg gaat en Gemeentewerken - Stadswerken in de gemeente Utrecht - dat het beheer verzorgt. Aanleg en beheer vinden plaats binnen het kader van het Rotterdamse Stijlboek. In dit Stijlboek staat per wijk aangegeven wat de basiskwaliteit van het groen moet zijn, aangepast aan het type wijk. Alle nieuwe projecten, uitgevoerd door de gemeente ofwel door andere publieke en / of private partijen, worden aan dit Stijlboek getoetst. Dit zorgt onder andere voor groene openbare ruimte met een goede basiskwaliteit die rust, eenheid en samenhang uitstraalt. Op enkele plekken in de stad kunnen dan 'pareltjes' gemaakt worden, die daardoor meer opvallen (Interview: Klumper, 2010).

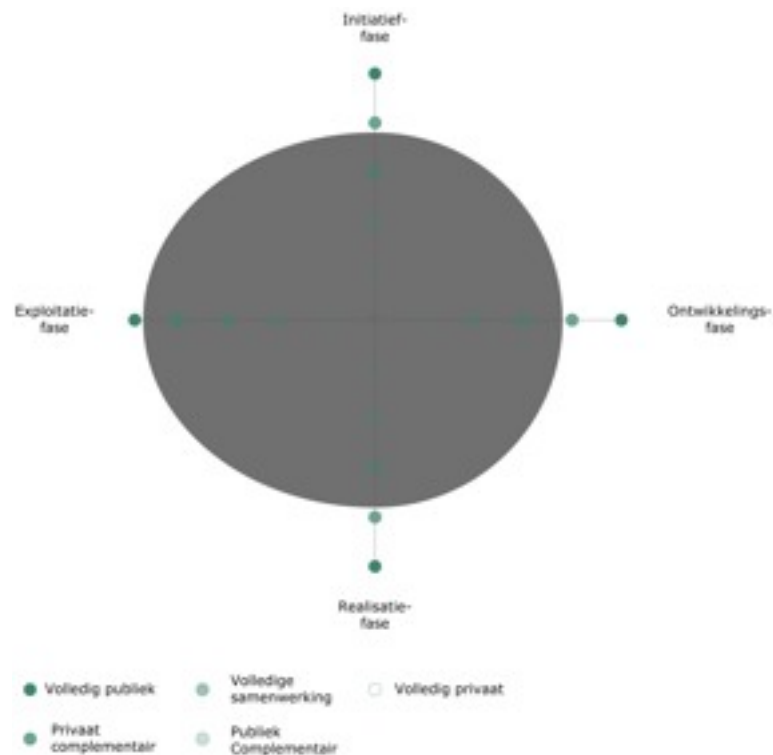
Hoewel er veel rekening wordt gehouden met de toekomstige beheerkosten van een project in de groene openbare ruimte en er in principe voldoende budget zou moeten zijn in Rotterdam om het groenareaal te onderhouden, klagen beheerders toch vaak over een tekort aan financiën. Joke Klumper meent dat dit komt omdat de deelgemeenten zelf hun jaarlijkse budget

mogen verdelen. Als deelgemeenten last hebben van grote sociale problemen gaat dit vaak ten koste van de buitenruimte. *"Soms zijn er brandjes en moet er toch onderling even worden geschoven (Interview: Klumper, 2010)"*. Dit lijkt toch een meer structureel probleem dan slechts incidenteel (Interview: Klumper, 2010).

De gemeente heeft het grootste aandeel in de aanleg en beheer van groene openbare ruimte in Rotterdam, vaak ondersteund door Rijk, provincie en waterschap. Toch zijn er ook andere partijen, met name andere woningcorporaties, die groene openbare ruimte aanleggen. Het beheer wordt eigenlijk altijd door de gemeente gedaan. Om te zorgen dat voltooide projecten ook beheerbaar zijn - dat wil zeggen niet te hoog in onderhoud en te duur om te onderhouden - wordt er voor het ontwerp wordt vastgesteld overlegd met de beheerders van Gemeentewerken. Dit voorkomt snelle verloedering van de groene openbare ruimte na de realisatie.

De samenwerkingsstructuur bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte in Rotterdam, ziet er uit als volgt uit:

Figuur 8.3: Samenwerkingsstructuur Rotterdam



Bron: de auteur.

Ook deze structuur heeft het meest weg van een bouwclaimmodel. In vergelijking met bijvoorbeeld gemeente Utrecht, is Rotterdam er op gericht om het beheer in eigen hand te houden, terwijl in Utrecht de intentie is om delen van

het beheer- waar mogelijk - over te laten aan de bewoners. Toch geeft ook Joke Klumper aan dat er kansen liggen voor het betrekken van particuliere partijen: *"Het hoeft niet alleen vanuit de gemeente te komen. Juist niet. Juist ook vanuit woningcorporaties. Subsidies voor groene daken, waterberging, vergroening op het verticale vlak - groen op gevels. Dat is hartstikke interessant omdat ook particulieren ermee aan de slag kunnen"*.

De samenwerking tussen publieke en private partijen gedurende de levenscyclus van een openbare ruimte is in Rotterdam afgestemd op duurzame ontwikkeling. Er wordt intensief gekeken naar manieren waarop verschillende overheden - en dan vooral de deelgemeenten en gemeentelijke afdelingen onderling - samengebracht kunnen worden om te zorgen dat er duurzame ontwikkeling in de stad plaatsvindt. Hier moet gedacht worden aan het uitwisselen van warmte- en koude-overschotten in de stad, maar ook gebruik maken van de elektriciteitsmasten van de RET om verkeersborden aan te hangen (Interview: Klumper, 2010). Hier worden ook wel andere partijen zoals universiteiten bij betrokken, maar dit is doorgaans op het onderzoeksvlak en niet in de daadwerkelijke praktijk van aanleg en beheer. Mogelijk leidt de intentie om duurzaam te ontwikkelen in de toekomst in Rotterdam tot

samenwerking met andere partijen naast de ontwikkelaars woningcorporaties, waterschappen en overheden.

Eindhoven De Lichtstad - Eindhoven - is de grootste stad van de provincie Noord-Brabant en is gelegen in het groene Brabantse landschap. Gemeente Eindhoven heeft net als gemeente Utrecht een Groenbeleidsplan dat als beleidskader fungeert. Het beleidsplan heeft ook wat weg van het Rotterdamse Stijlboek van de gemeente Rotterdam, daar het verschillende groentype in de stad onderscheidt. Het Groenbeleidsplan haakt daarnaast ook in op de Nota Openbare Ruimte van het Rijk dat spreekt over een kwaliteitsniveau voor openbare ruimte.

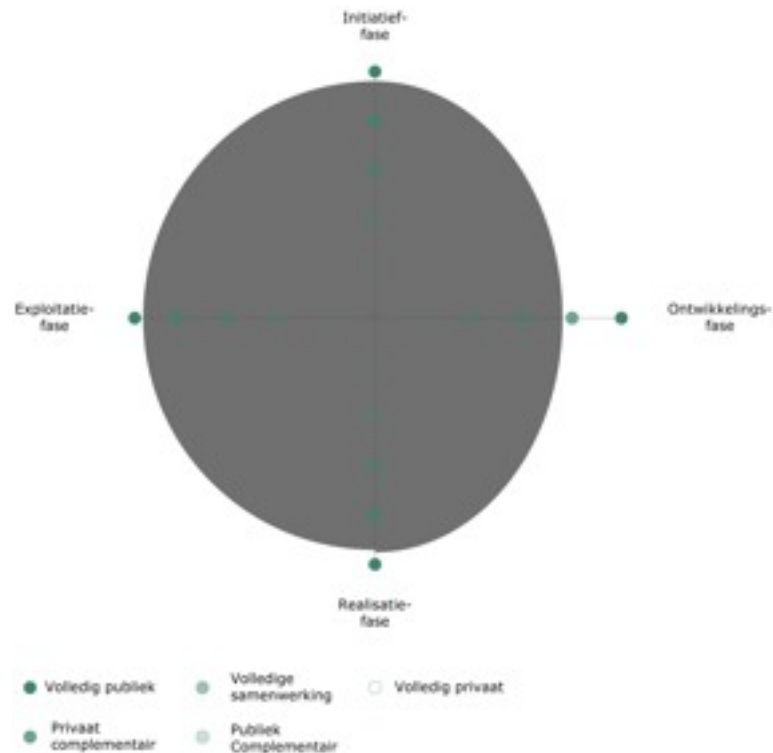
Nieuwe projecten in de groene openbare ruimte van Eindhoven maken onderdeel uit van het Investeringsprogramma groen. Hieruit wordt de aanleg gefinancierd. Voor beheer is een vast budget vastgesteld. Ook binnen deze gemeente is er dus een scheiding tussen aanleg en beheer.

Gerwin van Eert - projectleider bij gemeente Eindhoven - geeft aan dat er tijdens de aanleg van groene openbare ruimte onvoldoende rekening wordt gehouden met het toekomstige beheer. Van Eert wijt dit aan het ambitieniveau van de gemeente. Er wordt veel aandacht gegeven aan een

voorstrevend ontwerp, maar weinig rekening gehouden met het toekomstig beheer. Hierdoor zit de gemeente aan de grenzen van haar capaciteit.

Er is eigenlijk weinig sprake van samenwerking met particuliere partijen waarmee het capaciteitsprobleem zou kunnen worden ondervangen. Particuliere initiatieven beperken zich tot een kleine schaal, waaronder middenbermen van wegen, rotondes en plantsoenen. Ook hier speelt mogelijk de mentaliteit van private partijen en de overheid een rol, aanleg en beheer van groen wordt toch hoofdzakelijk als gemeentetaak gezien. Dit leidt tot de volgende invulling van het spindigram:

Figuur: 8. 4: Samenwerkingsstructuur Eindhoven



Bron: De auteur.

Ondanks dat in Eindhoven de gemeente het grootste aandeel heeft in aanleg en beheer van groene openbare ruimte, zijn er

in Eindhoven ook bijzondere initiatieven, waaronder Landelijk Strijp dat in een volgende paragraaf wordt besproken.

Enschede In het Zuidoosten van Nederland ligt vlak voor de Duitse grens, Enschede. Enschede is een stad waar op inventieve manier samenwerkingen aangegaan worden als het gaat om de groene openbare ruimte van de stad.

Net als in veel andere grote steden, is in Enschede de fysieke kant van aanleg en beheer uitgesplitst over twee afdelingen . Ze zijn echter wel binnen een dienst samengevoegd, namelijk de Dienst Stadsontwikkeling en Beheer. De hoofdkolommen in deze dienst zijn in feit projectontwikkeling - door Projectmanagementbureau Enschede (PMBE) - en beheer openbare ruimte. Projecten in de openbare ruimte liggen op stedelijk niveau of op lager schaalniveau bij de stadsdelen van Enschede. Ieder stadsdeel heeft zijn eigen ontwikkelingsmanager vanuit PMBE die zorg draagt dat alle projecten een projectleider toebedeeld krijgen die de verantwoordelijkheid heeft over de voortgang van het project.

Ook in Enschede wordt het initiatief tot (her)ontwikkeling van de groene openbare ruimte doorgaans door de gemeente genomen. Vanaf dat moment begint een proces van netwerken

en betrokken partijen aantrekken om deel te nemen in het project. Dit gebeurt vanuit de bij PPS horende gedachte dat samenwerking leidt tot betere en mogelijk snellere resultaten. Door verschillende publieke en private partners aan te trekken - in de vorm van hogere overheden, waterschappen, woningcorporaties en andere particulieren - kan de gemeente veel meer middelen vrij maken om projecten uit te voeren. Ontwerp en realisatie van de projecten gaat vanaf dat moment verder in samenwerking met de eerder aangetrokken betrokken partijen en in nauwe samenspraak met de afdeling beheer.

De beheerbaarheid van de projecten wordt gegarandeerd aan de hand van drie randvoorwaarden. Ten eerste het *toetskader openbare ruimte* - aangaande (brand)veiligheid, ontsluiting, bestekvoorwaarden, etc.. Ten tweede het proces *beheerbewust ontwerpen en ontwerpbeewust beheren* (BEBOB) - waarmee wordt gezorgd dat er geen discrepantie is tussen de beheerkosten en de mate van onderscheidendheid in het ontwerp. En ten slotte het instrument *standaard straatprofielen* - waarmee wordt gegarandeerd dat de herontwikkeling past binnen het straatprofiel van een wijk of omgeving (Interview: Van de Hof, 2010).

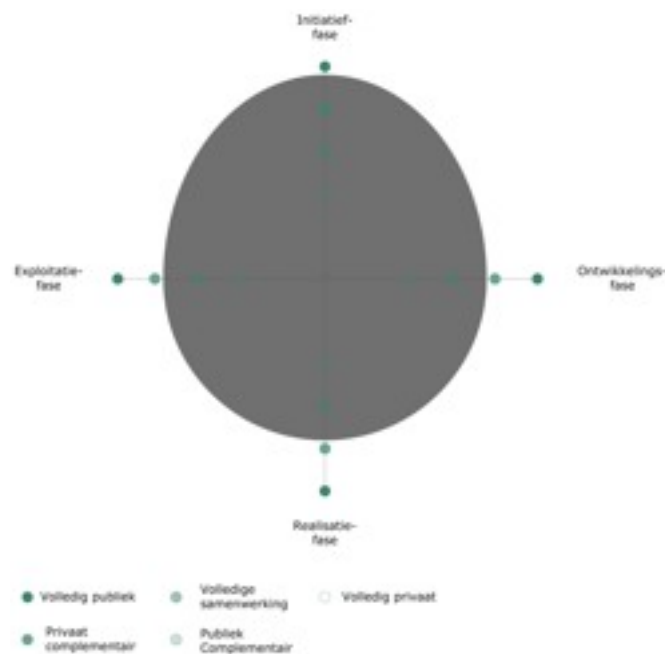
Ondanks deze randvoorwaarden, komt het nog steeds voor dat projecten het beheerbudget overschrijden. Jacques van den Hof wijt dit aan compromissen die gemaakt worden in het ontwerpproces om te zorgen dat de samenwerking blijft bestaan. Deze compromissen in het ontwerp - doorgaans genomen omdat de belangen bijzonder groot zijn en er bestuurlijke druk opgelegd wordt - leiden soms tot onpraktische keuzes of zelfs onjuiste keuzes en daardoor hogere kosten in de beheerfase. Dit is een negatief resultaat dat ontstaat als gevolg van de samenwerking. Een voorbeeld hiervan zijn de natuurstenen pleinen in de binnenstad van Enschede die niet geschikt zijn voor het gebruik dat er op plaats vindt, zoals het intensieve verkeer, waardoor de stenen vrij snel na de realisatie al loslagen en scheurden. Reparatie van bijvoorbeeld het Van Heekplein bracht daardoor een extra kostenpost van vier ton met zich mee (Interview: Van den Hof, 2010).

Opvallend in vergelijking met de cases uit New York is dat in Enschede - en in veel van de andere geanalyseerde steden - het betrekken van de middenstanders bij de openbare ruimte erg moeilijk is. De kwaliteit van de openbare ruimte is een randvoorwaarde die zij door de gemeente gesteld zien worden, waarmee het proces van aanleg en beheer door hen ook als overheidstaak wordt gezien. In New York zijn middenstanders

en bedrijven veel meer betrokken bij de groene openbare ruimte, omdat zij zich realiseren dat de kwaliteit van de openbare ruimte ook voor hen grote verschillen kan betekenen in de waarde van hun vastgoed, en mogelijk ook in klandizie.

Al met al ziet de samenwerkingsstructuur van de groene openbare ruimte van Enschede er als volgt uit:

Figuur 8.5 : Samenwerkingsstructuur Enschede



Bron: De auteur.

In vergelijking met de andere geanalyseerde Nederlandse steden is er een iets grotere rol voor private partijen weggelegd in Enschede. Initiatief is doorgaans nog steeds afkomstig van de gemeente.

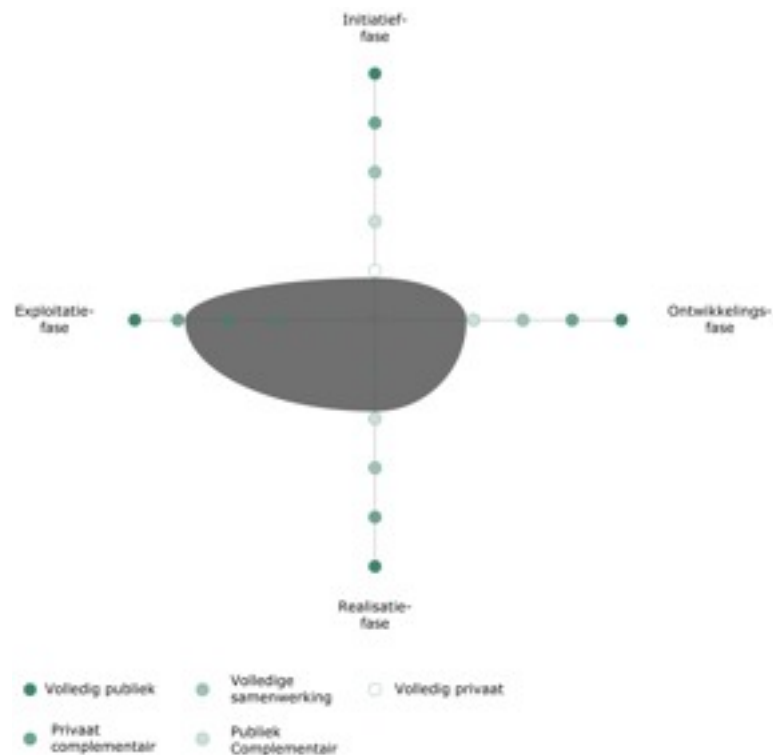
Er zijn echter ook voorbeelden in Enschede waar particuliere partijen het initiatief hebben genomen om projecten in de openbare ruimte aan te pakken. Zo is enkele jaren geleden de oude arbeiderswijk Pathmos aangepakt op initiatief van de woningcorporatie die de wijk in bezit heeft.

Pathmos had te leiden onder een verrommelde openbare ruimte, een andere sociale moraal dan gemiddeld in Nederland en daarmee samenhangend een slecht imago. Desondanks kwam deze wijk niet voor herontwikkeling vanuit de gemeente in aanmerking. De gemeente had namelijk een andere wijk op het oog om te herstructureren. Dit tot onvrede van de woningcorporatie die door de staat van de openbare ruimte moeite had de woningen te verhuren.

Deze woningcorporatie heeft daarom druk uitgeoefend op de gemeente om iets aan de openbare ruimte te doen, met als extra impuls de belofte van de woningcorporatie om de helft van het benodigde budget te financieren. Daarbij gold vanuit de

woningcorporatie de voorwaarde dat aan een aantal randvoorwaarden werd voldaan, waaronder dat het karakter van de wijk behouden bleef (Interview: Van den Hof, 2010). De PPS voor dit specifieke voorbeeld ziet er als volgt uit:

Figuur 8.6 : Samenwerkingsstructuur Pathmos, Enschede



Bron: De auteur.

Hieruit blijkt dat het besef van de toegevoegde waarde van - groene - openbare ruimte aanwezig is bij betrokken particuliere partijen en dat zij daarom bereid zijn te investeren in die openbare ruimte. In dit geval ook omdat de corporatie een minder sobere openbare ruimte voor ogen had, dan gemeente had kunnen verzorgen. Met dit project zijn ook fundamenteen gelegd voor toekomstige publiek-private samenwerking, omdat bewoners zich naar aanleiding van de herontwikkeling hebben georganiseerd in een wijraad met een inspraakfunctie voor de gemeente (Interview: Van den Hof, 2010). De samenwerkingsstructuur van Pathmos in Enschede heeft weinig tot niets weg van de beschreven PPS modellen - concessiemodel, bouwclaimmodel en joint venture. De samenwerking is in Pathmos uit noodzaak ontstaan, omdat de woningcorporatie het project niet alleen kon trekken en de gemeente andere prioriteiten had.

Den Haag De Vredesstad, Den Haag, is een stad met allure aan de Nederlandse Noordzeekust. De stad is op verschillende landschapstypen gebouwd, wat nog altijd in het stratenpatroon - en daarmee samenhangend de openbare ruimte -terug te zien. Net als in Rotterdam heeft de stad Den Haag een verdichtingsopgave, wat tot gevolg heeft dat er nauwelijks nog openbare ruimte bij komt in de stad en dat soms openbare

ruimte moet wijken voor de verdichting (Interview: Marcel Nieuweboer, 2010). Het is dan ook zaak om zo inventief mogelijk met de bestaande openbare ruimte om te gaan.

Ook bij de Gemeente in Den Haag zijn aanleg en beheer onderverdeeld in twee verschillende diensten die bij de aanleg van groene openbare ruimte nauw samenwerken. Aanleg is georganiseerd in de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO), een dienst met veel verschillende afdelingen, maar tot drie jaar geleden geen groen. Groen is onderdeel van de Dienst Stadsbeheer waar het dagelijks en lange termijn beheer van de groene openbare ruimte wordt verzorgd.

Initiatief tot (her)ontwikkeling van de groene openbare ruimte komt in Den Haag vanuit de gemeente. Bij de ontwerpfase hebben stedelingen en vastgoedeigenaren de mogelijkheid tot inspraak en wordt ook de Dienst Stadsbeheer betrokken. Dit zorgt ervoor dat de groene openbare ruimte na realisatie door de gemeente aansluit bij de behoefte en het gebruik van de stedelingen en vastgoedeigenaren, maar ook dat de openbare ruimte door de Dienst Stadsbeheer goed beheert kan worden.

De gemeente is niet de enige partij die zich met beheer van de groene openbare ruimte in Den Haag bezig houdt. Er is in Den

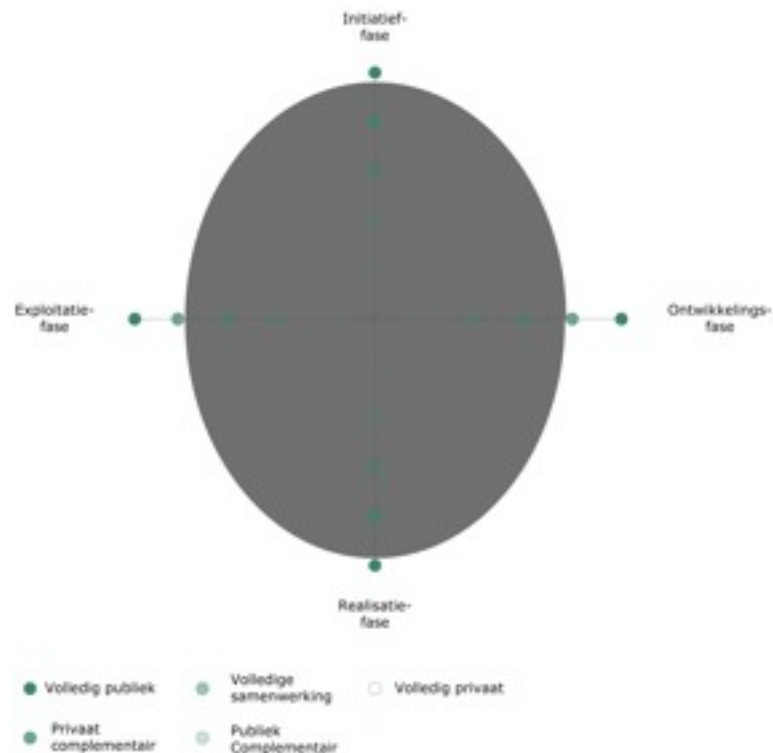
Haag veel oog voor zelfbeheer. Zoals adoptie van plantenbakken en afvalbakken, veegploegen en de voorjaars opschoningsacties. Marcel Nieuweboer: "*We hebben speciaal een wethouder voor burgerparticipatie, dus in die zin zit het hier wel goed* (Interview: Marcel Nieuweboer, 2010)". Deze initiatieven hebben wisselende succes. Marcel Nieuweboer meent dat dit te maken heeft met het feit dat de gemeente de doelgroepen van de stad niet gedifferentieerd heeft en er dus in iedere wijk en bij bevolkingsgroep dezelfde benadering wordt gebruikt.

De gemeente den Haag heeft dus de wens om de groene openbare ruimte van de stad aan te passen aan haar bevolking. Dit ziet er in het spindigram voor Den Haag uit zoals weergegeven in figuur 8.7.

Deze ovaalvormige invulling van het spindigram is bijna gelijk aan die in Eindhoven en Enschede en heeft het meest weg van het bouwclaimmodel. Hieruit blijkt dat ook in Den Haag de gemeente nog de grootste speler op het vlak van aanleg en beheer van groene openbare ruimte is. Met het belang van de burger centraal bij de gemeente, zijn er in Den Haag voorbeelden van nauwe samenwerking tussen de stedelingen en vastgoedeigenaren en de gemeente met duurzame banden

voor toekomstige samenwerking te vinden. Zoals bij Wijkpark Transvaal waar woningen moesten wijken voor groene openbare ruimte.

Figuur 8.7: Samenwerkingsstructuur in Den Haag



Bron: De auteur.

Hoewel het slopen van woningen en andere gebouwen om plaats te maken voor openbare ruimte vaak op veel verzet stuit, hebben gemeente en bewoners er in Transvaal, Den Haag een positieve draai aan gegeven. De basis voor de samenwerking in dit voorbeeld, ligt bij een sterke bewonersorganisatie in de wijk die zich niet aan de kant lieten zetten toen de gemeente haar plannen openbaar maakte. Daarom heeft de gemeente besloten "de bewoners echt een stem te geven in de ontwerpfase, de inrichtingsfase en de knowhow. Alle kennis uit die wijk over hoe het park gebruikt zou gaan worden – want ja, het park, dat was er nog niet – is ook heel duidelijk gebruikt. En dat heeft in combinatie met de knowhow van de landschapsarchitect ook een heel succesvolle inrichting opgeleverd. En dat heeft een hele goede basis gelegd ook voor de toekomst. Er hoeft iemand maar te wijzen naar het park en de bewoners die daar georganiseerd zijn, zullen zich roeren (Interview: Marcel Nieuweboer, 2010)".

De aandacht die de gemeente heeft voor de bewoners van Den Haag zou er in de toekomst toe kunnen leiden dat de invulling van het spindigram een kleinere vlek laat zien.

Leiden Leiden is de op vier na grootste stad van de provincie Zuid-Holland en heeft de oudste universiteit van Nederland.

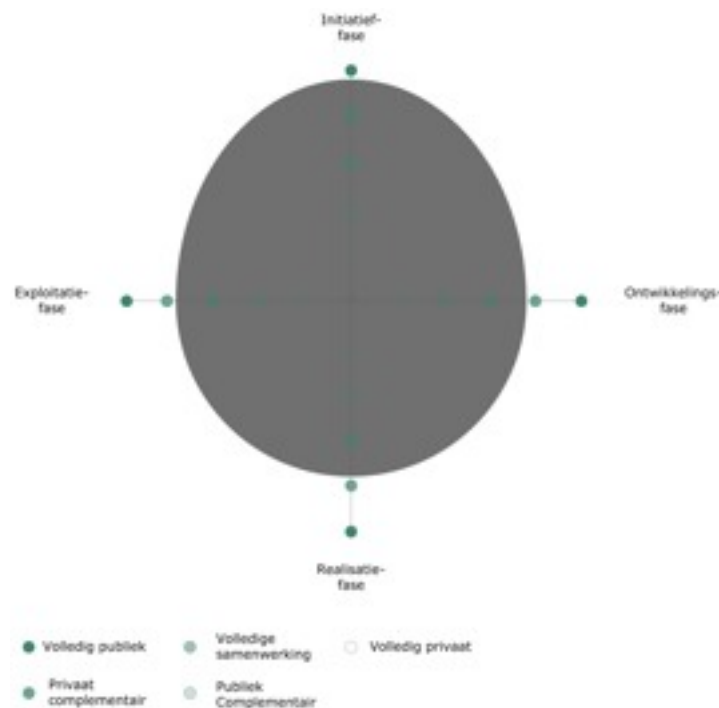
Leiden heeft een oud stadscentrum met grachten en hofjes die de karakteristieke groene openbare ruimte van de stad vormen. Maar ook in de nieuwe stadsdelen zijn er bijzondere groene openbare ruimtes gevormd.

Zoals hierboven duidelijk is geworden, zijn aanleg en beheer van groene openbare ruimte bij gemeente onderverdeeld over twee afdelingen. Dat zelfde geldt voor gemeente Leiden. Ondanks de gescheiden afdelingen is er volgens Frank Kalshoven - groenontwerper bij de gemeente Leiden - verplichte samenwerking tussen de diensten stadsontwikkeling - *aanleg* - en stadsbeheer - *beheer*. Dit komt omdat ieder ontwerp in de openbare ruimte te beheren moet zijn. Daartoe worden de beheerders van de gemeente bij het ontwerp van het plan betrokken. Deze samenwerking is soms lastig doordat de intentie van een ontwerper heel anders is dan van de beheerder. De ontwerper streeft altijd naar een zo onderscheidend mogelijk ontwerp, terwijl de beheerder het liefst standaard en solide ontwerpen heeft, omdat die makkelijker en goedkoper te beheren zijn. Ondanks deze soms moeizame samenwerking groeien volgens Frank Kalshoven de twee afdelingen steeds meer naar elkaar toe, omdat in de praktijk een grote samenhang tussen aanleg en beheer blijkt te bestaan (Interview: Frank Kalshoven, 2010).

De praktijk van aanleg en beheer wordt hoofdzakelijk door de gemeente uitgevoerd, maar niet zonder de participatie van burgers. Initiatief wordt meestal genomen door de gemeente zelf, waarna bijna zonder uitzondering burgers - doorgaans omwonenden - worden gevraagd om mee te denken over het ontwerp. Bij het ontwerp zijn ook andere gemeentelijke afdelingen betrokken, zoals het gemeentelijk ontwerp bureau, maar er kunnen ook externe bureaus aangetrokken worden om het ontwerp uit te werken. Realisatie van het ontwerp doet de gemeente zelf of samen met aannemers. De exploitatiefase die in gaat na de realisatie van een project wordt vervolgens opgepakt door de beheer afdeling van de gemeente. Steeds vaker benaderd de gemeente stedelingen en vastgoedeigenaren om te groene openbare ruimte gedeeltelijk te beheren. Hiervoor zijn ook folders beschikbaar. De gemeente heeft daarbij duidelijk een ondersteunende rol en zorgt ervoor dat zij in kan grijpen, mocht het zelfbeheer onsuccesvol verlopen.

Deze samenwerkingsstructuur leidt tot de volgende invulling van het spindigram:

Figuur 8.8: Samenwerkingsstructuur Leiden



Bron: De auteur.

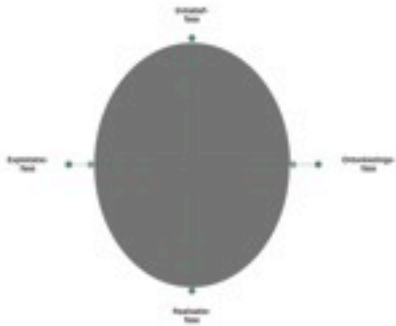
Deze samenwerkingsstructuur is gelijk aan die in Enschede, waar burgers ook betrokken worden om mee te denken en te werken aan de groene openbare ruimte. Een goed voorbeeld uit Leiden waar bewoners actief meegewerkt hebben aan het

ontwerp van de groene openbare ruimte en ook een aandeel hebben in het beheer ervan, is te vinden in Nieuw Leiden.

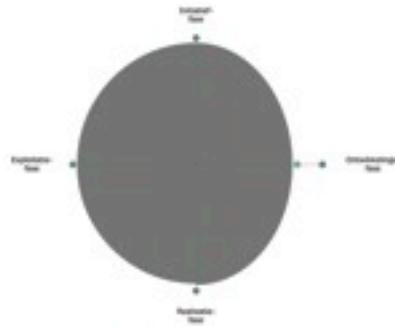
Nieuw Leiden is een woonwijk waar bewoners hun eigen huis konden ontwerpen. Ondersteund door de gemeente, hebben de bewoners ook de woonstraat zelf ontworpen. De gemeente heeft ze daarin alle vrijheid gegeven en heeft er alleen voor gezorgd dat de plannen uitvoerbaar waren en er enige mate van samenhang in het ontwerp zat. Hierbij is met de bewoners de afspraak gemaakt dat een standaard ontwerp door de gemeente zou worden beheerd, maar dat het bij wat meer 'spetterende ontwerpen' aan de bewoners zelf was om de openbare ruimte te beheren. De belofte dat de bewoners de openbare ruimte zouden beheren is in een convenant vastgelegd (Interview: Kalshoven, 2010).

Dit voorbeeld ten spijt, nemen bewoners in Leiden maar een fractie van het beheer van de openbare ruimte op zich. Maar met initiatieven van de gemeente zoals het informatieboekje *Leiden buiten de perken* uit 2009 zou dit in de toekomst kunnen veranderen.

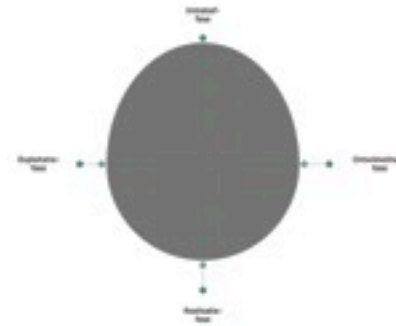
Het algemene beeld De algemene indruk van samenwerking bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte in de grote



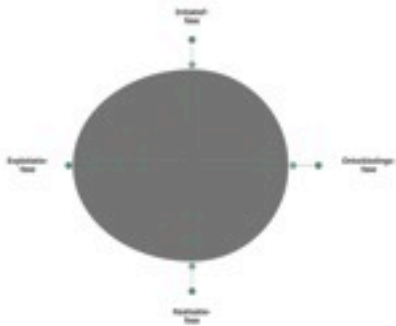
Den Haag



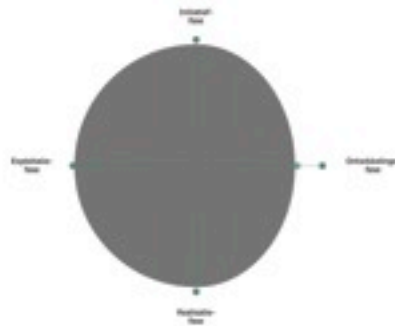
Eindhoven



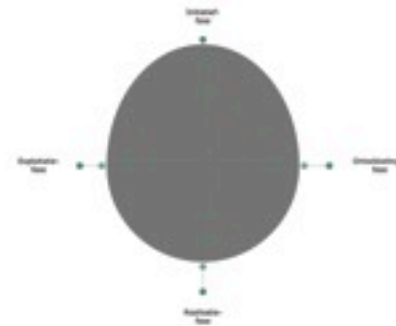
Enschede



Rotterdam



Utrecht



Leiden

Nederlandse steden is dat samenwerking met private partijen beperkt is. De gemeente is de belangrijkste partij bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte. Slechts in enkele specifieke gevallen wijkt de samenwerkingsstructuur van de levenscyclus van de groene openbare ruimte in een stad sterk af van het bouwclaimmodel. Geen enkele stad heeft een algemene samenwerkingsstructuur die sterk afwijkt van het bouwclaimmodel. Als de modellen naast elkaar worden gezet, valt op dat het zwaartepunt van de publieke betrokkenheid bij de initiatieffase en / of bij de exploitatiefase, leidend tot een eivorm of ovaal in het spindiagram. Private betrokkenheid komt het meest voor bij de ontwerpfase. Dit komt voort uit de bewonersparticipatie die alle gemeenten aanhouden. Alleen de gemeente Den Haag heeft het zwaartepunt van de publieke betrokkenheid liggen bij zowel de initiatief als de realisatiefase. Dat wil zeggen dat in deze stad de gemeente het initiatief neemt een project te gaan ontwikkelen en deze ook zelf realiseert.

Om dit algemene beeld aan te vullen, zal er nog op drie afzonderlijke cases in meer detail ingegaan worden, om aan te geven dat ook in Nederland afwijkende en bijzondere projecten georganiseerd zijn.

8.2 Landelijk Strijp, Eindhoven; groen en samenwerking als uitgang voor ontwikkeling

Gemeente Eindhoven, de grootste stad van de provincie Noord-Brabant, zit door bevolkingsgroei - van 201.728 inwoners in 2000 naar 210.333 in 2008 - en vooral de huishoudensgroei - van 97.135 in 2000 naar 104.795 in 2008 - tegen de grenzen van het buitengebied aan (CBS, 2010). Aangezien de gemeente Eindhoven de waarde van dit hoofdzakelijk groene buitengebied hoog inschat, is er begonnen met het opstellen van een visie die ongewenste ontwikkeling tegen moet gaan. De visie gaat onder de noemer Groenbeleidsplan. Landelijk Strijp is - naast De Karpen en Genneper Parken, zie figuur 8.9 - een van de drie sleutelprojecten uit het Groenbeleidsplan en wordt in dit kader besproken vanwege het bijzondere karakter van het planvormingsproces en het uiteindelijke plan.

* Landelijk Strijp bevindt zich momenteel in het laatste stadium van de ontwikkelingsfase. Dat betekent dat op dit moment de omslag gemaakt wordt van de ambities naar de realisatie (Bakker, e.a., 2009). Over de daadwerkelijke realisatie en toekomstige exploitatie kan daarom nog niet in detail in worden gegaan. Ondanks de grote (financiële) steun vanuit onder meer Provincie en Rijk, heeft gemeente Eindhoven - wegens wisseling van het gemeentebestuur - nog niet

besloten over de daadwerkelijke realisatie van het project (Interview: Van Eert, 2010).

Figuur 8.9: Landelijk Strijp in Eindhoven.



Bron: Bakker, e.a. (2009).

Landelijk Strijp - in figuur 8.9 aangegeven met een zwarte rand - is in eerste plaats een stadspark, de groene verbinding tussen de stad en het buitengebied. Het is onderdeel van de reconstructie van Brabant en de verbinding met nationaal landschap het Groene Woud en tevens een stukje Groene Woud in de stad Eindhoven (Interview: Van Eert, 2010).

Landelijk Strijp is echter ook onderdeel van een heel andere stedelijke functie, namelijk een bedrijventerrein voor toeleveranciers van de eindproducenten - zoals Philips - die zich op de High Tech Campus en het Flight Forum gevestigd hebben. Hiervoor moet groen gekoppeld worden aan werkgelegenheid en verbetering van de bereikbaarheid, zonder daarbij de huidige landschappelijke kwaliteit aan te tasten. Om deze opgave uit te voeren, is groen als uitgangspunt gekozen voor de ontwikkeling.

Deze mentaliteitsomslag waarbij groen op de eerste plaats komt te staan voor werkgelegenheid en bereikbaarheid, heeft alles te maken met het belang dat toegekend wordt aan 'quality of life' voor een brainport. Een *brainport* - een stad of regio die als broedplaats voor kennis en innovatie fungeert door aanwezigheid van kenniswerkers, innovatieve bedrijven en hoger onderwijs - bestaat namelijk niet alleen uit bedrijven,

maar ook uit 'basics'. Deze *basics* zijn de randvoorwaarden die ervoor zorgen dat een stad niet alleen een aantrekkelijk vestigingsklimaat heeft voor bedrijven, maar dat kenniswerkers er ook graag willen wonen. Dat betekent dat er fijn gewerkt moet kunnen worden en dat de stad ook na werktijd voldoende te bieden heeft op het gebied van recreatie. Brainport Eindhoven definieert quality of life als 'High Tech, High Green, High Culture' (brainport.nl). Landelijk Strijp is een belangrijke schakel in het stedelijke en landelijke karakter van Eindhoven en haar omgeving.

Ondanks het besef bij de gemeente dat groen een belangrijke factor voor quality of life is, zag de raad zich genoodzaakt een extra amendement aan te nemen om zich ervan te vergewissen dat groen inderdaad de prioriteit toegekend krijgt die is vastgesteld in het ontwikkelingsplan en het Groenbeleidsplan (Interview: Van Eert, 2010). De ontwikkelingsvisie voor Landelijk Strijp spreekt nu dan ook over een bedrijventerrein in het groen, en niet andersom. Hieronder zal het proces van initiatief en ontwikkeling behandeld worden, met daarbij kort aandacht voor de realisatie- en exploitatiefase.

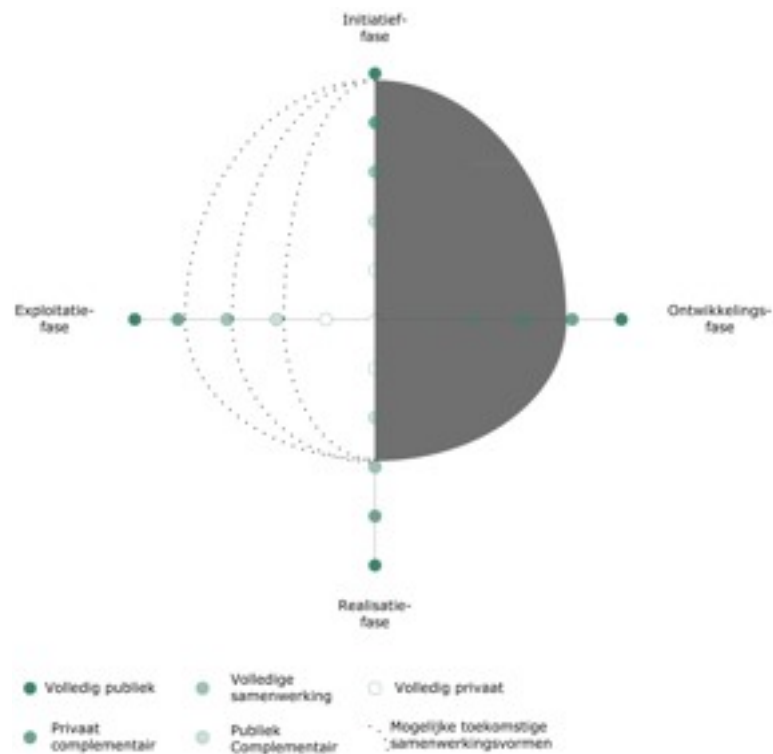
Initiatief, ontwikkeling & realisatie Het initiatief om een visie op te stellen voor Landelijk Strijp is volledig afkomstig van de

gemeente Eindhoven, zoals is weergegeven in onderstaand figuur. De gemeente voelde zich genoodzaakt tot dit initiatief, omdat er in het gebied al veel ontwikkelingen gaande waren, zonder dat er een bestemmingsplan bestond voor het gebied. Een bestemmingsplan leek noodzakelijk om enerzijds het gebied te beschermen tegen ongewenste ontwikkelingen en om te kunnen beargumenteren waarom bepaalde ontwikkelingen ongewenst zijn.

De ambitie van de gemeente om Eindhoven als *Geniale Brainport** te profileren heeft het bestuur geïnspireerd tot het maken van een visie waarin belangrijke waarden voor Eindhoven samen komen, om zo de stad en de regio te versterken.

**De geniale brainportlocatie; integrale gebiedsontwikkeling A2-zone regio Eindhoven* is de werktitel van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven en omliggende gemeentes omtrent de geplande verbreding van de A2 (Romkema, 2008)

Figuur 8.10: Samenwerkingsstructuur Landelijk Striip



Bron: De auteur

Allereerst heeft de gemeente een inventarisatie gemaakt van het gebied. Hierbij speelden vragen als:

- wat is er te vinden in Landelijke Striip;

- wat is kenmerkend voor het gebied;
- en wat zijn de doelstellingen?

De volgende stap was een bijeenkomst met de bewoners en omwonende van Landelijk Striip, om erachter te komen of het beeld dat de gemeente van het plangebied heeft klopt. Dit heeft het beeld van de gemeente gecompliceerd en gaf duidelijkheid over de elementen en kenmerken van Landelijk Striip die behouden moesten blijven, versterkt moesten worden of juist afgezwakt.

Aangezien het belang van Landelijk Striip een stedelijke functie overschrijdt, zijn ook het Rijk, de Provincie Noord-Brabant en bedrijven benaderd om reactie te geven op het plangebied. Aan hand van deze reacties en die van de bewoners, zijn een viertal scenario's voor het gebied ontworpen. Met een professioneel ontwerp-bureau zijn er uit de vier scenario's twee gekozen, waarmee verder is gewerkt.

Tegelijkertijd is er een intentie-overeenkomst afgesloten met een *lead firm*, die heeft aangegeven interesse te hebben om zich op Landelijk Striip te vestigen en ook een rol te spelen bij de ontwikkeling van Landelijk Striip. Samen met dit bedrijf heeft de gemeente een onderzoek ingesteld naar hoe het terrein ontwikkeld moet worden en welke markt er voorzien kan

worden. Het was uitdrukkelijk niet de bedoeling een kopie te maken van de High Tech Campus, maar wel om een soortgelijk terrein te ontwikkelen dat aanvulling kan bieden aan de High Tech Campus. Daarvoor zou Landelijk Strijp een plek moeten bieden aan de toeleveranciers van de bedrijven op de Campus.

Met andere woorden, bedrijven die:

- zich in de eerste lijn onder de eindproducenten bevinden;
- genoodzaakt zijn om zich continu door te ontwikkelen om te kunnen voldoen aan de eisen van de eindproducenten;
- en de voordelen inzien van clustering en samenwerking.

Het blijkt dat er inderdaad behoefte is naar terreinen met een concept als Landelijk Strijp. Voor de crisis waren deze bedrijven zelfs van plan om zo snel mogelijk hun intrek te nemen op Landelijk Strijp. Een tweede onderzoek tijdens de crisis heeft aangetoond dat de behoefte naar een dergelijke plek en de intentie daar intrek in te nemen onverminderd aanwezig zijn, maar dat het intrek nemen enkele jaren in de tijd vooruitgeschoven is. Er is ook naar voren gekomen dat de benaderde bedrijven veel meer open staan voor innovatieve ideeën met betrekking tot groen en het beheer daarvan en dat zij mogelijk willen bijdragen aan de ontwikkeling en exploitatie van Landelijk Strijp (Interview: Van Eert, 2010).

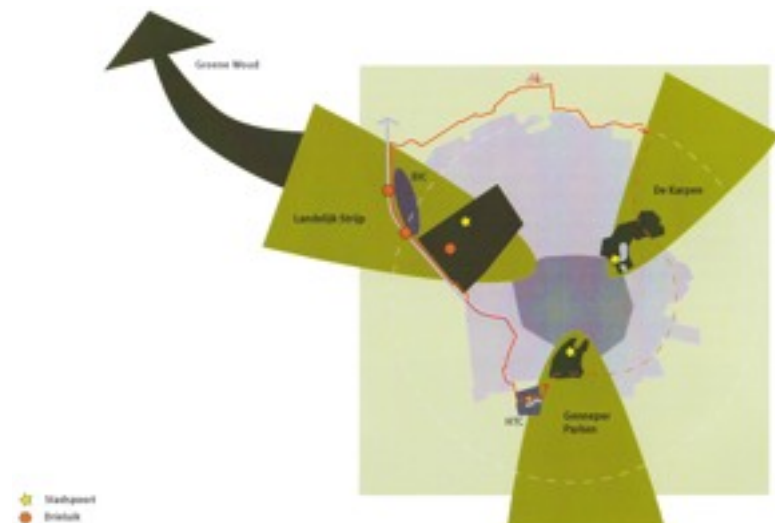
Op een tweede informatieavond voor bewoners uit Landelijk Strijp en de omliggende wijken zijn beide overgebleven scenario's gepresenteerd. Er is gevraagd of de bewoners zelf hun ideeën wilden visualiseren met stift op topografische overzichtskaarten van het gebied. Gerwin van Eert (2010), projectmanager bij de gemeente Eindhoven zegt daarover: "dat werkt gewoon heel goed. Je ziet mensen in eerste instantie zoeken, waar woon ik en waar staat mijn huis, maar na vijf minuten is dat over en dan zijn de mensen veel meer op hoofdlijnen bezig. Dan zie je dat het ook echt hun ding wordt". Deze kaarten en de twee scenario's zijn vervolgens door een ontwerp-bureau samengebracht in een conceptversie.

Ook deze conceptversie is teruggekoppeld naar de bewoners, waarbij duidelijk is gemaakt dat de conceptversie voor het uiteindelijke plan rekening houdt met alle reacties, wensen en opmerkingen. Na een laatste mogelijkheid om opmerkingen te plaatsen, is aan de bewoners uitgelegd wat het vervolgetraject is.

De ontwikkelingsvisie voor Landelijk Strijp omvat een algemeen plan om de - groene - identiteit van het gebied te versterken met daaraan gekoppeld een bedrijventerrein (grijze ovaal in figuur 8.4), een *slow lane* (de rode lijn in figuur 8.4) en een

drieluik bestaande uit de iconen *Parkplateau*, *Boulevard* en *Groenblauwe knoop* (allen aangegeven met een oranje hexagoon in figuur 8.11).

Figuur 8.11: Schematische weergave van Landelijk Strijp.



Bron: Dona e.a. 2009

Het Drieluik, de slow lane en werken in het groen

Parkplateau een robuuste openbare verbinding voor mens en dier over de A2. Het is het icoon voor de verbinding tussen stad en land; tussen Eindhoven en het Groene Woud en Brainport Eindhoven. De beleving op het viaduct moet er een zijn van een park, niet van een viaduct.

Boulevard een strategische verbinding van de stad met het Groene Woud en Eindhoven Airport met daaraan gekoppeld centrale voorzieningen zoals een winkel, restaurant en kinderopvang. Een plek waar recreanten en werknemers in Landelijk Strijp elkaar kunnen raken.

Groenblauwe knoop De plek waar het Beatrixkanaal en het Ekkersrijt (nu nog weinig meer dan een regenbeek) de Oirschotsedijk kruisen. De Oirschotsedijk zal daarbij de functie hebben van 'groene corridor'. Het is de verbinding tussen Eindhoven en Oirschot die momenteel als sluiproute wordt gebruikt, maar in de toekomst als vrijetijdsroute zal functioneren. Het zal de uitstraling krijgen van een - voor Brabant traditionele - laan. Door de vormgeving zal de groene corridor zowel plan overschrijdend als kenmerkend zijn.

Slow lane een recreatief fietspad dat tevens een ecologische verbinding is. De slow lane is de rode (of eigenlijk groene) draad bij alle ontwikkeling in het gebied. Als een groen kralensnoer verbindt de slow lane alle stadsparken van Eindhoven met elkaar.

Werken in het groen het bedrijventerrein op Landelijk Striip komt midden in de Ecologische Hoofdstructuur op kavels die nu nog gebruikt worden voor landbouw en daarom weinig natuurwaarde hebben. Zo ontstaan er kamers in het groen. Dit betekent dat op het moment dat er gebouwd wordt, er heel intensief gebouwd wordt. Het gebied rondom die bebouwde clusters is daarentegen heel uitgestrekt en groen. Deze manier van ontwikkelen is noodzakelijk om zoveel mogelijk van de reeds bestaande landschappelijke kwaliteit te behouden.

Met de visie gevormd, is dit gebied onderdeel van een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) voor de Brainport Avenue. Een MKBA is ontworpen om het maatschappelijk rendement van een investering inzichtelijk te maken, door deze in geld uit te drukken. De voor- en nadelen van de investering kunnen in verschillende effecten uitgedrukt worden, namelijk: directe; indirecte; externe; en

verdelingseffecten (kenniscentrum-mkba.nl, 2010). De MKBA die voor de Brainport Avenue is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VROM, had een zeer positieve uitkomst. Dit was voor alle betrokkenen extra motivatie om vooral door te zetten. De slow lane alleen levert al een maatschappelijk rendement van 18 miljoen euro op. De totale gebiedsontwikkeling zal, volgens de uitkomst van de MKBA, een rendement van ruim 112 miljoen euro opleveren. De uitkomst van de MKBA heeft verschillende investeerders en subsidies aangetrokken - waaronder het Rijk dat 75 miljoen euro investeert waarvan een deel direct aan de slow lane en het drieluik en de Provincie Noord-Brabant. Anderen investeerders zouden nog gevonden kunnen worden.

Op dit moment moet de het gemeentecollege beslissen of zij akkoord gaan met de 10% eigen investering die benodigd is om het project uit te voeren. Zodra zij dit doen, kan het startconvenant getekend worden, waarna de ontwikkelingsfase afgerond is. De betrokkenen ambtenaren zijn momenteel bezig met het uitwerken van een exploitatievisie. Over de realisatie kan niet veel meer gezegd worden, dan dat Landelijk Striip is opgedeeld in een aantal projecten. Alle ingrepen die een belangrijke mate van samenhang hebben, zijn gebundeld om ze aldoende gezamenlijk aan te sturen (Bakker, e.a., 2009). De

projecten - De Groene Corridor, Het Beatrixkanaal, Het Stadswoud, De centrale schakel, en Het Mozaïek - zullen uitbesteed worden aan aannemers met expertise op het betreffende vlak.

Exploitatie Landelijk Strijp is door de combinatie met bereikbaarheid en werkgelegenheid geen klassiek stadspark. Bij de exploitatie moet daar ook rekening mee worden gehouden. Het groene karakter krijgt voorrang en zal behouden moeten blijven, waarnaast moet worden voorkomen dat het bedrijventerrein binnen enkele tientallen jaren verloederd is. De insteek is daarom om de bedrijven een aandeel te laten hebben in het groen. Hoe dat er precies uit zal zien, is nog onduidelijk.

Landelijk Strijp zal bestaan uit twee clusters bedrijvigheid. Er zullen geen kavels verkocht worden en voorzieningen - zoals een bank, winkel of onderzoeksfaciliteiten - zullen centraal geregeld worden om samenwerking tussen de bedrijven onderling te bevorderen. Het stramien voor de bedrijven op Landelijk Strijp is dat zij een toevoeging zijn voor de bedrijven op de High Tech Campus en het Flight Forum. Daarnaast moeten ze open staan voor samenwerking op het gebied van faciliteiten en het delen van kennis. Het samenbrengen van deze bedrijven moet waarde toevoegen. Als een bedrijf

vertrekt, moet een ander bedrijf dat in het stramien past die plek in kunnen nemen. Dit moet voorkomen dat het bedrijventerrein verloederd (Interview: Van Eert, 2010).

De gemeente is een groot voorstander om bedrijven een aandeel te laten hebben in het onderhoud en beheer van het groen. Hoe groot dit aandeel precies moet of kan zijn is nog niet vastgesteld, maar het zou vorm kunnen krijgen in een soort corporatie-structuur waarbij bedrijven een aandeel kunnen kopen. Bedrijven kunnen ook uit de corporatie stappen, maar zijn dan gedwongen hun aandeel te verkopen aan de andere aangesloten bedrijven. De corporatie zal daarmee naast het groen ook invloed hebben op de onderlinge samenwerking.

Door de bedrijven al vanaf de realisatiefase te betrekken bij de aanleg van het groen en daar over mee te laten denken, wordt verantwoordelijkheid gecreëerd. In Eindhoven zelf is dit nog niet eerder gebeurd en zeker niet op deze schaal. Er wordt daarom gezocht naar voorbeelden uit binnen- en buitenland. De gemeente neemt daarnaast ook deel aan een onderzoek van de Technische Universiteit waar onder meer Bouwfonds, Schiphol Aerial Development, Amvest en Ymere aan deel nemen. Onderzoeksvraag richt zich op hoe tot een andere ontwikkeling van traditionele bedrijventerreinen kan worden gekomen om

ook waardebehoud op de lange termijn te waarborgen en hoe kunnen investeerders aangetrokken worden in een financiële crisis. Het onderzoek focust zowel op de ruimtelijke als conceptuele, programmatische en financiële planonderdelen. Kortom, hoe kan er anders met bedrijventerreinen omgegaan worden, met afwijkende of zelfs betere resultaten tot gevolg (Interview: Van Eert, 2010).

Voor- en nadelen Gemeente Eindhoven bewijst met dit plan dat het vernieuwende ideeën durft toe te passen. Vooral met groen als aantrekkingskracht voor kenniswerkers. Er is veel geschreven over het aantrekken van kenniswerkers, de meeste artikelen beroepen zich daarbij op het gedachtegoed van Richard Florida (2002). Hierin wordt cultuur als de belangrijkste randvoorwaarden voor vestiging van kenniswerkers gezien. Gemeente Eindhoven durft de eenzijdige focus op cultuur los te laten en breidt deze uit met onder meer groen om zich zo te onderscheiden van andere brainports en bedrijventerreinen.

Eindhoven laat zien dat met een mentaliteitsomslag - waarbij groen niet langer als kostenpost wordt gezien, maar als de belangrijkste waarde voor een gebied - innoverende plannen kunnen ontstaan met veel draagvlak bij stedelingen en andere (indirect) betrokkenen.

Het kan als gewaagd omschreven worden dat de gemeente Eindhoven groen op een dergelijk grote schaal en met de beoogde hoge kwaliteit koppelt aan een corporatie-structuur waarbij bedrijven een aandeel hebben in de aanleg en het beheer van het groen. Het is in de Nederlandse bedrijfscultuur namelijk zeer ongebruikelijk om een aandeel te nemen in het groen. Groen wordt gezien als randvoorwaarde die door de lokale overheid moet worden voorzien en onderhouden. De eerste prioriteit van bedrijven gaat nog altijd uit naar de kwaliteit van de kavel.

Omdat het nog onduidelijk is welke bedrijven zich precies zullen gaan vestigen op Landelijk Strijp, is er nog geen sprake van een bedrijfsgemeenschap. Dit betekent ook een gebrek aan een gezamenlijke noodzaak - in dit geval het aanleggen van een top bedrijventerrein in het groen en deze locatie onderhouden, zodat de kwaliteit gewaarborgd is. Het is afwachten of de bedrijven te motiveren zijn tot investeringen in het onderhoud van het groen als dit groen nog niets te wensen overlaat. Een doorslaggevende factor zal zijn of de bedrijven het gevoel hebben dat de inrichting mede hun verdienste is, waardoor zij bereid zullen zijn in het onderhoud ervan te investeren. Het is daarom verstandig om de bedrijven vanaf het begin bij het gebied en het groen te betrekken en bij voorkeur er financieel

aan bij te laten dragen, zodat het zij het gevoel hebben dat zij mede verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit en vormgeving van het bedrijventerrein.

De huidige economische crisis maakt gemeenten terughoudend ten opzichte van grote ruimtelijke ingrepen. Prioriteiten veranderen en ondergaan een zwaardere afweging. In deze case speelt ook de verandering van het gemeentebestuur sterk mee. Het oude gemeentebestuur vond het ongepast de beslissing te nemen tot realisatie van een groot project als Landelijk Stijp en deze realisatie vervolgens over te laten aan een nieuw bestuur. Het nieuwe bestuur heeft zich nog onvoldoende kunnen bewijzen, waardoor draagvlak voor de realisatie van een groot ruimtelijk project wankel kan zijn. Zelfs een project als Landelijk Strijp dat bij zowel publieke als private partijen goed ontvangen wordt en reeds voor 90% gefinancierd is, loopt door ongelukkige omstandigheden het risico onuitgevoerd op de plank te verdwijnen. Dit plaatst de betrokken ambtenaren in een lastige positie. Het vinden van nieuwe en andere investeerders neemt namelijk dusdanig veel tijd in beslag dat de startdatum van de realisatiefase vooruit geschoven wordt in de tijd, waardoor al betrokken investeerders afhaken.

8.3 Proefpark de Punt, Rotterdam: creatief beheer door private partij

Hoewel bij groene openbare ruimte in Nederland doorgaans de lokale overheid het voortouw neemt, zijn er ook in eigen land voorbeelden van groene openbare ruimten waarin private partijen veel van de taken op zich nemen. Proefpark de Punt in de Rotterdamse buurt Bospolder, Delfshaven is een initiatief van gemeente Rotterdam, maar ontwerp en realisatie zijn uitgevoerd door het bedrijf *Creatief Beheer*. De exploitatie wordt georganiseerd door Creatief Beheer in nauwe samenwerking met de buurtbewoners.

Figuur 8.12: Locatie Proefpark de Punt in Rotterdam



Bron: aan hand van Google Maps (2010)

Creatief Beheer & Proefpark de Punt Creatief Beheer is een initiatief van voormalig huisarts en kunstenaar Rini Biemans en kunstenaar Karin Keijzer. Hun uitgangspunt is dat een wijk nooit af is. Een omvattend plan maken voor een ruimte, dat vervolgens in enkele maanden tot jaren tijd wordt gerealiseerd, zonder dat het gebied in de tussentijd gebruikt wordt, staat hen tegen. Vanuit die gedachte en hun inziens het gebrek aan een menselijke maat, zijn ze begonnen met het aanleggen van tijdelijke parken, soms in opdracht van (deel-) gemeenten of woningcorporaties, soms op eigen initiatief (KEI, 2010). Creatief Beheer heeft daarbij de mentaliteit van een onderneming. Een goede omzet helpt Creatief Beheer om serieus genomen te worden en interessante projecten binnen te halen (Interview: Biemans, 2010). Inmiddels hebben zij een groep mensen – jonge professionals, landschaparchitecten, sociaal werkers, kunstenaars, etc. - om zich heen verzameld die geloven in het principe van Creatief Beheer en als freelancer binnen de projecten werken, waarin ze zich kunnen ontwikkelen.

Proefpark de Punt - zie figuur 8.12 voor de locatie - is Creatief Beheer's langstlopende tijdelijke project. Naar verwachting zal het park binnen niet al te lange tijd worden afgebroken. Het initiatief zal dan verhuizen naar Dakpark Rotterdam in

Delfshaven. Hiermee zal de ambitie van Creatief Beheer om ook vaste projecten te ontwikkelen en beheren, in vervulling gaan.

Creatief Beheer is niet alleen de naam van het bedrijf, maar ook de term voor de werkmethode die het bedrijf toepast. Creatief beheer is een soort organische ontwikkeling waarin het beheer - de exploitatiefase - de drijvende kracht is. Dus geen beheer na ontwikkeling, maar ontwikkeling door beheer (www.kei-centrum.nl). Creatief Beheer heeft dan ook gemiddeld drie tot vijf jaar nodig om een terrein volledig tot ontwikkeling te laten komen (Interview: Biemans, 2010).

Initiatief, ontwikkeling & realisatie Het initiatief om een braakliggend terrein van ongeveer 0,8 hectare aan de Puntstraat in de Bospolder te laten ontwikkelen komt van de gemeente die Creatief Beheer de opdracht gaf er "iets leuks en zinvols mee te doen" (www.proefparkdepunt.nl). Creatief Beheer had al bewezen succesvolle tijdelijke projecten op poten te kunnen zetten in Rotterdam. Voor het terrein in de Bospolder werd gekozen voor een tijdelijk, natuurlijke speel- en recreatievoorziening op buurtniveau met als thema *Landleven in de Stad*.

In september 2004 is Creatief Beheer samen met de buurtbewoners van start gegaan met de ontwikkeling van het tijdelijke park in de Bospolder. In tegenstelling tot de gebruikelijke werkwijze van de gemeente - waarin eerst een omvattend ontwerp wordt gemaakt dat (eventueel gefaseerd) wordt gerealiseerd, waarna het project de exploitatiefase ingaat - past Creatief Beheer een eigen methode toe die het best omschreven kan worden als 'organische ontwikkeling' (Interview: Biemans, 2010). Organische ontwikkeling houdt in dat een project klein begint en over de jaren langzaam uitgroeit. In samenspraak met de buurtbewoners worden elementen en programma's toegevoegd, zodat het park volledig op de actuele wensen en het gebruik van de buurtbewoners is afgestemd. Hoe het park er uiteindelijk uit zal zien, staat op het moment dat met de realisatie van start wordt gegaan nog niet vast. Biemans: "we gaan zelf kijken en dan maken we een inventarisatie van wat we kunnen gaan doen, en we kunnen dat indien nodig iedere week aanpassen (Interview: Biemans, 2010)".

De gemeente geeft Creatief Beheer de vrijheid om zelf het plan uit te voeren. Hiervoor staat jaarlijks een basisbudget van 50.000 euro ter beschikking (KEI, 2010), bijeengebracht door deelgemeente Delfshaven, Com.Wonen en het

ontwikkelingsbedrijf Rotterdam. Biemans is van mening dat Creatief Beheer de beste ontwerpen maakt als er slechts een minimaal budget voorhanden is. Het maakt alle betrokkenen creatiever en inventiever. Jaarlijks wordt meestal 50% tot 100% cofinanciering gerealiseerd middels speciale projecten (Interview: Biemans, 2010).

Ontwerp en realisatie, maar ook exploitatie zijn nauw verweven, omdat ze gedeeltelijk tegelijk worden uitgevoerd. Bepaalde elementen van het park zijn al in de exploitatiefase als andere elementen nog in ontwikkeling zijn. Proefpark de Punt is, zoals de andere projecten van Creatief Beheer, geen gelijke groene openbare ruimte met een eenvormig ontwerp dat dezelfde lantaarnpalen en prullenbakken heeft als de rest van de buurt. Proefpark de Punt heeft het uiterlijk van een ruige volkstuin met tuinhekjes, bloembedden, boomstammen, slingerende paden en kippen. Zie onderstaande foto:

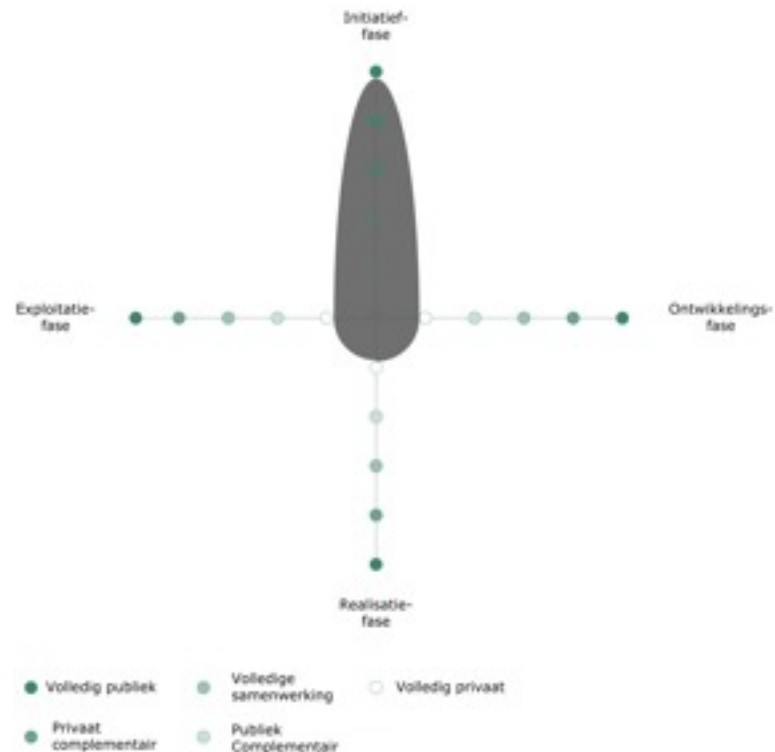


Foto: www.proefparkdepunt.nl

Exploitatie Ontwikkeling moet bij Creatief Beheer niet alleen aansluiten bij het gebruik, maar ook bij het beheer ervan. Voor Proefpark de Punt is er een vaste projectleider aangesteld die drie dagen per week op het Park aanwezig is als parkmanager. Deze projectleider is er om in het dagelijks beheer te voorzien, maar is ook de schakel met de buurt. De projectleider onderhoudt contacten met de buurtbewoners en scholen in de omgeving en organiseert bijvoorbeeld educatieve evenementen voor kinderen. De exploitatie van het park voorziet daarmee ook in een maatschappelijke functie; het parkbeheer zorgt voor

menselijke interactie met de buurtbewoners. Zo zorgt het project voor een wezenlijke verandering, niet alleen een ruimtelijke (Interview: Biemans, 2010).

Figuur 8.13: Samenwerkingsstructuur Proefpark de Punt



Bron: De auteur.

Voor- en nadelen Proefpark de Punt bestaat nu zes jaar. Inmiddels is het park een levendig onderdeel van de wijk geworden. Dit blijkt onder meer uit het vele gebruik dat er van het park wordt gemaakt. Het succes van het park heeft ertoe geleid dat Proefpark de Punt een plek op het toekomstige Dakpark Rotterdam heeft toegezegd gekregen.

Het grootste leerpunt van Proefpark de Punt is dat private partijen en afwijkende vormen van ontwikkeling, realisatie en beheer net zo goed tot veel gebruikte groene openbare ruimte kunnen leiden. Proefpark de Punt heeft qua vormgeving weinig weg van de gemiddelde groene openbare ruimte. Deze vormgeving is het resultaat van een nauwe samenwerking tussen Creatief Beheer en de buurtbewoners en een minimaal budget. Het succes van een openbare ruimte is niet af te lezen aan het bedrag dat erin gestoken, of aan hoe gelikt het eruit ziet, maar aan de sfeer die er hangt en de manier waarop het gebruikt wordt.

Doordat Creatief Beheer bij Proefpark de Punt met een klein budget werkt, ontstaan creatieve oplossingen en is er veel meer kleinschaligheid, wat zorgt voor een boeiende openbare ruimte met veel "dynamiek, veiligheid en gezelligheid" (Interview: Biemans, 2010).

Met Proefpark de Punt hebben de gemeente Rotterdam en Creatief Beheer betrokkenheid en draagvlak weten te creëren voor het toekomstige Dakpark Rotterdam. Gemeente Rotterdam heeft er dan ook verstandig aangedaan Creatief Beheer een tijdelijk project op poten te laten zetten in de buurt. Hierdoor voelen buurtbewoners zich voorzien in hun behoeften en niet gepasseerd door de overheid.

Een nadeel kan zitten in de manier waarop gemeenten hopen zich te onderscheiden middels de groene openbare ruimte. Gemeenten zouden er meer voor kunnen voelen te wedijveren met de mooiste openbare ruimte, terwijl dit niet per definitie de beste openbare ruimte hoeft te zijn. De gemeente heeft door Creatief Beheer de regie te geven over Proefpark de Punt ook minder direct contact met de buurt, maar kan informatie wel inwinnen bij Creatief Beheer.

8.4 Park Sonsbeek; traditioneel beheer 'anders'

Park Sonsbeek in Arnhem bezit een aantal indrukwekkende titels. Het is het eerste monumentale stadspark van Nederland. Het bekendste park van de stad Arnhem. Maar ook de winnaar van de award Beste Openbare Ruimte van Nederland 2010. Deze award is niet alleen vanwege het uiterlijk van het park naar Sonsbeek gegaan, maar vooral ook om de beheermethode die

de gemeente Arnhem heeft ontwikkeld; de Sonsbeek methode genaamd. Vanwege de aantrekkingskracht en de beheermethode is het park een voorbeeld voor andere ontwikkeling in Arnhem, maar ook daarbuiten.

Initiatief, ontwikkeling & realisatie Tot het einde van de 19e eeuw is wat nu Park Sonsbeek is nog in privaat bezit van de adellijke familie Van Heeckeren. De derde generatie van deze familie heeft echter financiële problemen en kan het landgoed en de omliggende tuin in Engelse Landschapstijl niet langer onderhouden. Baron van Heeckeren besluit daarom in 1899 de ongeveer 180 hectare grote tuin te verkopen voor een bedrag van 1 miljoen en één gulden.

De toenmalige directeur Gemeentewerken - Ir. J.W.C van Tellegen, in feite de eerste Urban Forester van Arnhem, zie verderop - ziet legio mogelijkheden en kansen van deze aankoop voor gemeente Arnhem. Niettemin bedraagt de aanschaf van de tuin de helft van de gemeentebegroting van dat jaar. Het lukt Van Tellegen om de gemeenteraad over te halen (Interview: Glissenaar, 2010). Met dit publieke initiatief tot de aankoop begint de geschiedenis van Park Sonsbeek en de exploitatie ervan.

Exploitatie Met de aankoop van het park, gaat de exploitatie over van private in publieke handen. Het park is vanaf het begin een paradepaardje geweest voor de stad. Dit veranderde toen de gemeente in de jaren '80 van de vorige eeuw is begonnen met de ecologische beheermethode. Het park moest een natuurlijker voorkomen krijgen, er werd onder meer minder gemaaid en omgevallen bomen werden niet verwijderd. De acceptatie van de bewoners voor deze methode was ver te zoeken, daar het park er sterk door verrommelde en haar monumentale uitstraling verloor (Interview: Glissenaar, 2010).

Halverwege de jaren '90 is er 14 miljoen gulden vrijgekomen om het park op te knappen. Daarbij is besloten dat het park een andere beheermethode nodig had. Deze methode moest zorgen voor acceptatie en vertrouwen bij de stedelingen en gebruikers, omdat iedere poging om het park te herontwikkelen tot dan toe op verzet stuitte.

Allereerst is de gemeente daarom begonnen met het op orde brengen van de basis en vertellen wat de plannen van de gemeente waren met het park. Om dit succesvol te doen, heeft de gemeente een vast beheerteam aangesteld die verantwoordelijk is voor de exploitatie van het park en tevens fungeren als aanspreekpunt voor de gebruikers. In de

tussentijd is er een sociaal netwerk opgebouwd en zijn de gebruikersgroepen in kaart gebracht. Het effect van iedere ontwikkeling is volgens de parkbeheerders de kwaliteit maal de acceptie ($E=K \times A$). Een maximaal effect wordt bereikt door de basiskwaliteit op orde te brengen en de gebruiker centraal te stellen (Interview: Glissenaar, 2010).

Het in kaart brengen van de gebruikersgroepen heeft geleid tot een figuur dat nog wel het meest weg heeft van een dart-bord:

- In de roos bevinden zich de eigenaar - gemeente Arnhem - die beslist over wat er in het park gebeurt.
- In de tweede cirkel bevindt zich de schouwgroep die meedenkt over de geplande ontwikkelingen. De schouwgroep is geen vereniging of stichting. Zij geven vrijwillig deskundig advies over wat de gemeente wel zou moeten doen of niet. De gemeente en de schouwgroep overleggen twee keer per jaar over de strategie en de plannen.
- Daaromheen bevindt zich de groep Vereniging Vrienden van Sonsbeek. De Vrienden van Sonsbeek (VVvS) bestaat uit ruim 800 actieve leden - waarvan er twee ook zitting hebben in de schouwgroep - die meedenken met de gemeente op basis van hun kennis. De leden van de VVvS zijn zeer gevarieerd, maar allen begaan met Park Sonsbeek. Hun mening wordt daarom zeer gewaardeerd door de gemeente. Een keer per maand

bespreekt de gemeente met de VVvS wat er de afgelopen maand gedaan is en wat er de komende maand zal gebeuren.

- De buitenste groep bestaat uit "iedereen en alles" (Interview: Glissenaar, 2010). Ze zijn daarom onderverdeeld in specifieke gebruiksgroepen, van moeders met kinderen tot Marokkaanse jongeren en vleermuiskeners (Interview: Glissenaar, 2010). De gemeente weet van alle specifieke groepen hoe ze benaderd kunnen worden, zodat het verhaal van Sonsbeek bij alle gebruikers leeft (Interview: Glissenaar, 2010).

Een van de belangrijkste en algemene manieren om de gebruikers te bereiken is het plaatsen van bordjes bij uit te voeren projecten. Hierop zet de beheerder van het park zijn naam, E-mailadres en telefoonnummer, zodat de gebruikers ten alle tijden vragen of opmerkingen kunnen plaatsen bij het beleid van de gemeente. De ervaring leert dat het plaatsen van de borden voldoende is om het vertrouwen van de gebruikers te winnen en dat er zelden gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot contact. "Het is heel belangrijk dat we consequent zijn in het plaatsen van de borden. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard" (Interview: Glissenaar, 2010).

Deze methode heeft uiteindelijk de naam: Sonsbeekmethode gekregen en wordt door veel gemeenten als voorbeeld

genomen. Zodra het vertrouwen in de gemeente ten opzichte van het park was hersteld en de basiskwaliteit op orde, kon het aantal projecten langzaam opgevoerd worden. Tegenwoordig kan de hoofdbeheerder zonder enig probleem rond de tweehonderd bomen kappen in het bos, mocht dat nodig zijn (Interview: Glissenaar, 2010).

Naast het vertrouwen herstellen bij de gebruikers, moest Park Sonsbeek ook aantrekkelijk gemaakt worden bij de politiek. Dit wordt gedaan middels *Urban Forestry*. Urban Forestry is een methode om de waarde van het park voor de stad Arnhem af te meten aan vijf pijlers:

- Natuur
- Economie
- Gezondheid
- Sociale cohesie
- Kennis

Natuur Zoals ook in de inleiding van deze thesis wordt vermeld, biedt natuur grote voordelen voor de stad en haar stedelingen en vastgoedeigenaren. De natuurwaarde van Park Sonsbeek komt voort uit de diversiteit aan flora en fauna.

Economie Niet alleen is de waarde van het vastgoed in de directe omgeving van Park Sonsbeek hoger dan in andere gebieden, Park Sonsbeek trekt ook meer bezoekers. Als het lukt om bezoekers van Arnhem naar het park te trekken, zullen zij langer in de stad blijven waarmee de kans op meer inkomsten groeit. Het blijkt namelijk dat parkbezoekers op een mooie dag gemiddeld vier tot vijf uur in het park doorbrengen (Interview: Glissenaar, 2010).

Gezondheid Het belang van groen voor de stad en stedelingen is inmiddels wetenschappelijk onderbouwd (o.a. door: Van den Berg, 2001; Ulrich, 1986). Gemeente Arnhem en zorgverzekeraars maken dankbaar gebruik van de mogelijkheden die Sonsbeek biedt, zoals 'wandelen op recept' waarmee depressiviteit wordt bestreden (Interview: Glissenaar, 2010).

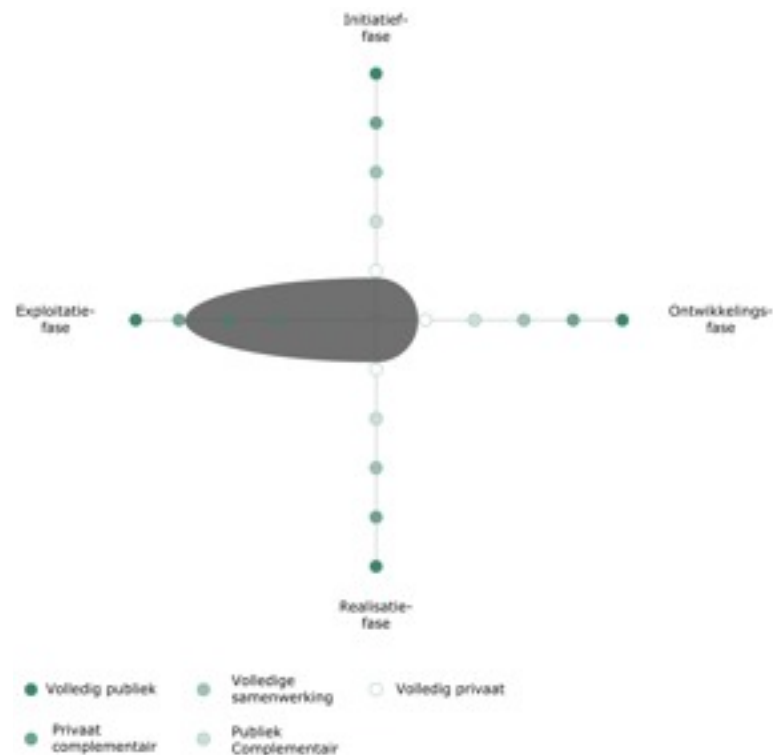
Sociale cohesie Op sociaal maatschappelijk vlak spreekt hoofdbeheerder Jeroen Glissenaar (2010) over het park als 'menselijke airco'. Het park draagt bij aan de gezondheid van de stedelingen, een prettig gevoel en Glissenaar durft zelfs te spreken van een geluksgevoel. Het park trekt vele gebruikers uit alle lagen van de bevolking, die elkaar in het park kunnen ontmoeten.

Deze gedachte past binnen de Olmstedianaanse benadering.

Kennis Een andere sociaal maatschappelijke meerwaarde komt van de educatieve mogelijkheden die Park Sonsbeek biedt aan de jeugd van de stad. Middels actieve programma's waarbij kinderen onder meer in het park kunnen slapen, hun tanden kunnen poetsen met beekwater en 's nachts naar de sterren kijken, wordt de jeugd kennis bijgebracht over de waarde van de natuur en wat er in het park te beleven is. Het enthousiasme voor het park dat hierdoor bij de kinderen ontstaat, wordt doorgegeven aan de ouders. Hierdoor wordt de hele stad op de hoogte gebracht van de bijzondere waarden van het park en de mogelijkheden (Interview: Glissenaar, 2010).

Aan hand van de vijf peilers is een schatting gemaakt van de totale opbrengsten van Park Sonsbeek die volgens hoofd beheerder Jeroen Glissenaar (2010) op 500.000 euro per jaar bedragen. De jaarlijkse beheerkosten voor het 180 hectare grote park bedragen nog niet de helft hiervan, zo'n 245.000 euro. Hiermee verdubbeld gemeente Arnhem, die in het grootste gedeelte van het beheerbudget voorziet, haar investering.

Figuur 8.14 : Samenwerkingsstructuur Park Sonsbeek



bron: De auteur.

Beste Openbare Ruimte 2010 Park Sonsbeek is in april 2010 door een vakjury verkozen tot de Beste Openbare Ruimte van Nederland. Deze award wordt jaarlijks uitgereikt door vaktijdschrift Stedelijk Interieur van Elba Media. Park Sonsbeek

nam het daarin op tegen de Kralingse Plas in Rotterdam en Park Valkenburg in Breda die respectievelijk tweede en derde werden.

Naast een toegenomen interesse van Nederlandse steden voor de Sonsbeekmethode en Urban Forestry, een aantal artikelen en meerdere lezingen, heeft het winnen van de award ervoor gezorgd dat de groensector in de gemeente Arnhem buiten de begroting blijft. Daarmee is Park Sonsbeek door de bezuinigingen binnen de gemeente gekomen (Glisseaar, 2010).

Voor- en nadelen Park Sonsbeek is een voorbeeld van hoe een traditionele beheermethode waarin de lokale overheid de scepter zwaait wordt verrijkt met private kennis en draagvlak. De gemeente is verantwoordelijk voor de exploitatie van het park, maar doet dit in nauw overleg met private partijen door samen te werken met een schouwgroep en de Vereniging Vrienden van Sonsbeek.

De Sonsbeekmethode is ontstaan vanuit noodzaak. Het beleid dat de gemeente voerde ten opzichte van het beheer van het park werd niet langer geaccepteerd door de gebruikers, waardoor (her)ontwikkeling van het park onmogelijk werd. Dit zelfde geldt voor de Urban Forestry methodiek. Om te zorgen

dat de gemeente het belang van groen voor de stad en de gebruikers in ging zien, moest dit belang onder meer financieel verwoord worden. Aan de hand van de peilers wordt duidelijk dat groen geen kostenpost is, maar een waarde-toevoegend element voor de stad.

Het belangrijkste voordeel van de Sonsbeekmethode is dat er een vast beheerteam zichtbaar in het park aanwezig is. De beheerders zijn op de hoogte van alle ontwikkelingen en wetenswaardigheden in het park, waarmee ze in feite het levende visitekaartje van het park zijn.

Middels de vijf peilers bij de Urban Forestry methodiek kunnen verschillende stakeholders overgehaald worden om te investeren in het park. Denk hierbij aan de Europese Unie, het Rijk, zorgverzekeraars en andere (in)direct betrokkenen. De methode kan ook zeer goed gebruikt worden voor andere groene openbare ruimte. Het helpt ambtenaren de waarde van groene openbare ruimte in te schatten en bij de aanleg en herontwikkeling van groene openbare ruimte kan het steun bieden bij de elementen die de ruimte moet hebben. Een kleine kanttekening is dat Park Sonsbeek bij het verkrijgen van subsidies met deze methode hoge ogen gooit. Het belang van het park en de essentie ervan worden zeer goed onder woorden

gebracht. Als andere gemeenten dezelfde methode toe zouden passen, wordt de concurrentie ook een stuk groter. Dit hoeft niet persé negatief te zijn, omdat het alle betrokkenen bij het planvormingsproces en de aanleg dwingt nog beter na te denken over het ontwerp en de beheermogelijkheden.

Park Sonsbeek bewijst dat goede communicatie gedurende de hele levenscyclus van groene openbare ruimte van essentieel belang is om acceptatie voor ontwikkelingen in de ruimte

Dankzij het winnen van de award voor Beste Openbare Ruimte van Nederland is Park Sonsbeek buiten de bezuinigingen gelaten. Dit heeft als grote voordeel dat er geen concessies hoeven worden gedaan op het beheer van het park, waardoor de basiskwaliteit op orde blijft. Dit zal na de bezuinigingen veel geld schelen, mits het gemeentebestuur het belang van groen in Arnhem blijft waarderen zoals nu. Het is te hopen dat de Urban Forestry methode daaraan bijdraagt als de nieuwigheid van het winnen van de Award eraf is.

Samen met deze cases kan nu gesteld worden dat het algemene beeld van samenwerking bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte in de grote Nederlandse steden sterk gelijkt op het bouwclaimmodel. Afhankelijk van de situatie, het

probleem en de context, staan gemeenten open voor afwijkende samenwerkingsvormen. De projecten met een afwijkende samenwerkingsstructuur nemen langzaam maar zeker toe, aangespoord door het succes van deze samenwerkingen.

9 Conclusies

Dit afstudeeronderzoek richt zich op samenwerkingsvormen in de groene openbare ruimte van grote steden in Nederland. De centrale vraag hierbij is als volgt geformuleerd:

“Hoe is samenwerking tussen publieke en private partijen bij aanleg en het beheer van groene openbare ruimte in de grote Nederlandse steden georganiseerd en welke aanbevelingen kunnen er gedaan worden aan de hand van de buitenlandse ervaring?”

Behalve de beantwoording van deze hoofdvraag - in dit en het volgende hoofdstuk - heeft dit onderzoek tot een analyseschema - een spindigram - voor samenwerking in de levenscyclus van groene openbare ruimte geleid. Daarnaast is er inzicht gekomen in de voor- en nadelen van bepaalde samenwerkingsvormen.

In de Nederlandse grote steden lijkt de samenwerkingsvorm bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte het meest op het bouwclaimmodel. Initiatief ligt bij de lokale overheid en gedurende het proces van ontwikkeling en soms realisatie zijn private partijen complementair aan de overheid. Op deze manier kunnen taken uitgevoerd worden waar de gemeente

alleen niet goed genoeg toe in staat is. Dit was uit de literatuur over publiek-private samenwerking ook te verwachten. De samenwerking van de gemeente met private partijen is er op geënt om te zorgen voor een bepaalde kwaliteit die door de gemeente alleen niet kan worden bereikt. Dit is dus een klassiek voorbeeld van publiek-private samenwerking.

Samenwerkingsstructuren die sterk afwijken van het bouwclaimmodel, concessiemodel of de joint venture ontstaan vanuit noodzaak - zoals in Pathmos, Enschede waar de gemeente andere prioriteiten had gesteld en de woningcorporatie niet in staat was het project alleen te trekken - of door de historische context - zoals in Park Sonsbeek, Arnhem, dat een kleine vlek heeft in het spindigram, omdat het een privaat landgoed was dat over is gegaan in gemeente handen en tot stadspark is doorontwikkeld.

In New York werd tot de jaren '70 van de vorige eeuw groene openbare ruimte doorgaans ook volgens het bouwclaimmodel aangelegd en beheerd. Vanaf die tijd zijn er echter andere vormen ontstaan. Voor de parken die voor omstreeks 1970 al aangelegd waren, betekent dit een spindigram met een afwijkend bouwclaimmodel, waarbij de cirkelvormige vlek bij de exploitatiefase is afgeplat. Voor de groene openbare ruimten die

vanaf de jaren '80 zijn aangelegd, zijn er veel kleinere vlekken in het spindigram - en dus een grotere rol voor private partijen - zoals ook voor park de High Line geldt.

Hoewel de samenwerkingsstructuren in Nederland weinig van elkaar afwijken en ook veel gemeen hebben met de samenwerkingsstructuren in New York van voor de jaren '70, is de specifieke invulling van deze bouwclaimstructuur context gebonden. Zo is de bouwclaimstructuur in Rotterdam veel meer gericht op duurzame stadsontwikkeling, terwijl in Den Haag een vergelijkbaar model gericht is op het voorzien in de wensen en het gebruik van de stedelingen.

Hoewel de groene openbare ruimte er is voor de stedelingen en vastgoedeigenaren, nemen deze partijen in Nederland zelf nauwelijks initiatief om deze openbare ruimte naar hun hand te zetten, er ideeën voor aan te dragen of de gemeente daar over te adviseren. Dit roept de vraag op of groene openbare ruimte wel als ruimte 'van iedereen en voor iedereen' gezien kan worden. Dit in tegenstelling tot New York waar veel gebruikers zich op allerlei mogelijke manieren inzetten voor de groene openbare ruimte, waardoor de ruimte ook als van hen wordt ervaren.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat gemeenten graag zouden zien dat het beheer van groene openbare ruimte - dat nu nog hoofdzakelijk door de gemeente wordt uitgevoerd - voor zover mogelijk wordt overgenomen door stedelingen en vastgoedeigenaren. Gemeenten moeten daarvoor een balans vinden in welke (onderdelen van) groene openbare ruimte zij aan zelfbeheer overlaten en welke projecten (onderdelen) zij zelf in beheer houden. Dit hangt samen met kundigheid en veilig.

In New York gebeurt het al veelvuldig dat stedelingen en vastgoedeigenaren de groene openbare ruimte onderhouden. Dit gebeurt echter in grote organisaties waar een hoop kennis en kunde zich heeft verzameld en waar centrale leiding is om de verschillende taken - van fondsenwerving tot kleinschalig onderhoud - te coördineren. Dit zal voor het beheer van geveltuintjes niet noodzakelijk zijn, maar is wel van belang bij het beheer van grote groene openbare ruimte. Daarbij komt dat de mentaliteit bij de overheid en de stedelingen en vastgoedeigenaren in New York erg verschilt van de Nederlandse mentaliteit. Vooral middenstanders zijn moeilijk te motiveren op enige manier bij te dragen aan de groene openbare ruimte. Ook zijn sommige bevolkingsgroepen ondernemender in de openbare ruimte dan anderen, zoals duidelijk in Utrecht blijkt waar bepaalde bevolkingsgroepen uit

zichzelf de openbare ruimte hebben toegeëigend en aangepast aan hun wensen en dit zelf onderhouden.

In Nederland zijn private partijen slechts complementair aan de publieke partijen bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte. Met uitzondering van de stad Rotterdam, is de gemeente verantwoordelijk voor initiatief en realisatie en heeft in de meeste gevallen ook de exploitatie in handen. Private betrokkenheid beperkt zich dus tot de ontwerpfase, waarin burgerparticipatie door de gemeenten als belangrijk wordt ervaren, omdat de groene openbare ruimte dient te voldoen aan de wensen en het gebruik van de stedelingen en vastgoedeigenaren.

In New York is private betrokkenheid sinds de jaren '70 van de vorige eeuw - eerst bij de exploitatiefase en later ook bij de initiatief en ontwerpfase - een vast en groot onderdeel van de samenwerking. De gemeente heeft de groene openbare ruimte in bezit om op deze manier zorg te kunnen dragen voor het open karakter van de groene openbare ruimte. Dit kan worden verklaard door de liberale instelling van de overheid in de Verenigde Staten.

Private betrokkenheid is bij de realisatiefase een ondergeschoven kindje. Dit geldt even goed voor New York als voor Nederland. Realisatie van groene openbare ruimte wordt dus nog duidelijk als overheidstaak gezien, zelfs in landen met een liberale politieke basis.

In slechts een case - Park Sonsbeek, Arnhem - maakten ook indirect betrokken partijen zoals zorgverzekeraars en gezondheidsinstellingen onderdeel uit van de samenwerking. Aangezien groen als deel van de oplossing wordt gezien bij maatschappelijke en sociale stedelijke problemen, zou deze trend in de toekomst door kunnen zetten. Echte verschuivingen in de samenwerking bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte zullen pas ontstaan als vastgoedeigenaren en stedelingen realiseren dat groene openbare ruimte niet een stedelijk element is waar je geluk mee moet hebben, maar waar je zelf een aandeel kan hebben in hoe die ruimte eruit ziet.

Samenwerking is, zoals in de verklarende woordenlijst gedefinieerd, 'gemeenschappelijke actie tot een bepaald eindresultaat vanuit een gezamenlijk belang'. De voordelen van samenwerking - grotere schat aan kennis en ervaring, schaalvoordelen en financiële voordelen, etc. - gelden niet

alleen voor aanleg en beheer van groene openbare ruimte, maar voor alle ruimtelijke projecten. Daarbij is het van belang dat de samenwerking in goede banen geleid wordt en afgestemd is op de context. Met de juiste ondersteuning en voorlichting, maar vooral met een gevoel van verantwoordelijkheid en gezamenlijk belang kunnen private partijen gemotiveerd worden om mee te werken aan ruimtelijke projecten. Of andersom, zoals bij de woningcorporatie in Enschede die de gemeente wist te overtuigen mee te werken aan een groot project in de openbare ruimte van een wijk.

10 Aanbevelingen en aandachtspunten

In dit hoofdstuk worden de conclusies verder genomen naar een serie beleidsaanbevelingen. Nadien worden er nog een aantal aandachtspunten bij het onderzoek gegeven samen met een serie aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

10.1 Beleidsaanbevelingen

Speel in op het verantwoordelijkheidsgevoel en gezamenlijk belang van betrokkenen Groene openbare ruimte zouden volgens de definitie openbaar toegankelijk moeten zijn en daarmee voor iedereen. Maar over het algemeen neemt alleen de gemeente er verantwoordelijkheid voor. Als de groene openbare ruimte echt voor de gebruikers in de stad bedoeld is, zouden die gebruikers de ruimte ook naar hun hand moeten kunnen zetten en onderdeel van de aanleg en het beheer moeten zijn, meer dan enkel op basis van burgerparticipatie in de ontwikkelingsfase. Dat dit nog niet gebeurd is waarschijnlijk te wijten aan een gebrek aan verantwoordelijkheidsgevoel. De gemeente zou de groene openbare ruimte van de stad meer kunnen promoten als ruimte waar de gebruiker ook op andere manieren onderdeel van uit kan maken.

Neem de tijd om de doelgroep te leren kennen In Utrecht bleken de bevolkingsgroepen in de rijkere wijken meer eigen

initiatief te tonen om de openbare ruimte aan te passen aan hun wensen door deze toe te eigen en zelf te onderhouden (Interview: Schenkels, 2010). In Leiden is gebleken dat jongeren een moeilijk te motiveren groep is bij burgerparticipatie (Interview: Kalshoven, 2010). En in Den Haag hebben beleidsmedewerkers datzelfde ondervonden bij middenstanders (Interview: Nieuweboer, 2010). Als gemeenten willen dat stedelingen en vastgoedeigenaren een deel van het onderhoud en beheer op zich nemen in de groene openbare ruimte, zullen ze de bevolkingsgroepen moeten differentiëren en hun aanpak en ondersteuning op deze groepen moeten afstemmen.

Breng als gemeente terreinen waar ontwikkeling en / of exploitatie noodzakelijk zijn onder de aandacht van private partijen en creëer een buzz In Nederland lijkt er langzaam een kentering te komen in de gemeentelijke dominantie bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte. Dit is vooral omdat gemeenten zelf graag zien dat taken bij aanleg en vooral beheer worden overgenomen door de gebruikers. Omdat deze gebruikers en andere betrokkenen een minder goed overzicht hebben van de projecten die nodig zijn. Daarom kan de gemeente terreinen die aan (her)ontwikkeling toe zijn, onder de aandacht brengen van private partijen door het plaatsen van

borden. De borden kunnen betrokkenen oproepen met ideeën voor het terrein te komen, of het terrein zelf te ontwikkelen, realiseren en / of exploiteren. Ook via websites, de krant en folders kunnen mogelijke projecten onder de aandacht worden gebracht.

Andersom kunnen gebruikers ook groene openbare ruimte onder de aandacht brengen die in hun ogen waardevol zijn of herontwikkeld moeten worden. Door positieve aandacht voor een project te genereren, kunnen gebruikers zelf een aandeel hebben in aanleg en beheer van de openbare ruimte. Door bijvoorbeeld een project een eigen actuele website te geven waar informatie, nieuwsberichten, foto's en video's te vinden zijn. Publicaties in kranten, op (regionale) tv kunnen ook bijdragen aan een *buzz* omtrent het project, zoals is gebleken bij de High Line in New York en bij Creatief Beheer dat onder meer door een eigen televisie te maken veel bekendheid heeft gekregen (Interview: Biemans, 2010).

Durf het blikveld te verruimen naar indirect betrokken actoren
Het betrekken van indirect betrokken actoren kan voordelen bieden, maar moet wel strak geleid worden. Vooral bij grote ruimtelijke projecten kan het aantal actoren voor onoverzichtelijke situaties leiden en ongewenste concessies. Het

aantrekken van indirect betrokkenen zal dan ook niet vanaf een vroeg stadium in de planvormingscyclus moeten gebeuren. Pas op het moment dat een plan vast staat, kunnen stakeholders aangetrokken worden die hun naam met het project willen verbinden in ruil voor steun. Financiële steun ligt hierbij het meest voor de hand, maar er kan ook gedacht worden aan het verstrekken van kennis of materialen.

Zie groen als waardetoevoegend element
Door groen als middel tegen sociale en maatschappelijke stedelijke problematiek te gebruiken, kunnen samenwerkingsverbanden aangegaan worden met meer partijen dan alleen het Rijk, de provincie, waterschappen en corporaties. Ook zorgverzekeraars en gezondheidsinstellingen, etc. zouden kunnen worden betrokken in de samenwerking om succesvolle groene openbare ruimte aan te leggen en te beheren. Dit is onder meer gebleken in Utrecht en Arnhem (Interviews: Glissenaar, 2010 & Schenkels, 2010).

Voorkom dat concessies als gevolg van samenwerking tot hogere beheerkosten leiden
Samenwerking met meerdere partijen, betekent vaak dat er concessies gedaan moeten worden. Als er in de aanlegfase concessies worden gedaan op het ontwerp kan dit ongewenste gevolgen hebben voor de

toekomstige beheerkosten (Interview: Van den Hof, 2010). Voor succesvolle projecten zowel in ontwerp als in de mogelijkheid ze te beheren, is het noodzakelijk dat er geen concessies worden gedaan enkel om de samenwerking soepel te laten verlopen of vanwege politieke druk, omdat ze prijzige gevolgen kunnen hebben. Concessies horen enkel gemaakt te worden om tot het best mogelijke plan te komen binnen de mogelijkheden. Door bij het maken van concessies een prijskaartje te hangen aan de mogelijkheden, kunnen meer afgewogen keuzes worden genomen. Het is zelfs mogelijk om de eisende partij mee te laten betalen aan de kosten die een bepaalde concessie in hun voordeel met zich mee brengen.

Samenwerking moet over het project heen getrokken worden
De laatste aanbeveling is een pleidooi om samenwerking niet te laten stoppen zodra een project voltooid is en de exploitatiefase ingaat. Goede samenwerking biedt een startpunt voor andere projecten, de uitwisseling van kennis en ervaring en contacten op. Om ook in de economische recessie succesvolle groene openbare ruimte te maken, is samenwerking essentieel.

10.2 Aandachtspunten bij het onderzoek

Een belangrijk aandachtspunt in deze thesis ligt bij het gebruik van de cases uit New York. Hoewel ze een goed voorbeeld zijn van alternatieve vormen van samenwerking, kunnen de

gebruikte strategieën niet klakkeloos overgenomen worden en toegepast op de Nederlandse situatie. Dit heeft te maken met de cultuur- en mentaliteitsverschillen. In New York gaan de burgers er vanuit dat als ruimtelijke ingrepen noodzakelijk zijn, ze geen initiatief van de overheid hoeven te verwachten. In Nederland wordt verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ontwikkelingen juist bij de lokale overheid gelegd. Zo wordt het Nederlandse systeem van twee kanten in stand gehouden. Burgers zijn aarzelend bij het nemen van initiatief en de overheid gaat er bij voorbaat vanuit dat als er ingrepen in de ruimte noodzakelijk zijn, de gemeente zelf hoofverantwoordelijke is. Toch is het leerzaam om te kijken naar de buitenlandse ervaringen. Succesverhalen en - gedeeltelijk- mislukte projecten kunnen doorgrond worden: welke factoren hebben het project tot een succes of mislukking gemaakt; en wat zou dat betekenen voor de Nederlandse situatie? Dit voorkomt onnodig falen. Voorzichtigheid en een kritische blik zijn daarbij vereist, evenals kennis van de cultuurverschillen.

Het tweede aandachtspunt betreft de keuze van de Nederlandse cases. Door slechts grote gemeenten te betrekken in het onderzoek kunnen er geen representatieve uitspraken gedaan worden die geldend zijn voor alle Nederlandse gemeenten.

Hoewel het intuïtief sterk lijkt dat de situatie voor kleine(re) Nederlandse gemeenten zeer zullen afwijken, kunnen hier op basis van dit onderzoek geen wetenschappelijke uitspraken over worden gedaan. Dit hoeft echter geen beperking te betekenen. De beleidsaanbevelingen die eerder gedaan zijn, houden rekening met de context specifieke factoren.

10.3 Onderzoeksaanbevelingen

Gedurende het onderzoek is gebleken dat er verschillende partijen werken aan het verdiepen van hun kennis over samenwerkingsvormen (en alternatieve bekostigingsmodellen) bij aanleg en beheer van ruimtelijke projecten in zijn algemeenheid en openbare ruimte in het bijzonder. Deze behoefte wordt voornamelijk opgeworpen door het gebrek aan voldoende financiële middelen bij overheden om de gewenste ruimtelijke kwaliteit te bereiken, waarvoor andere vormen van samenwerking als mogelijke oplossing worden gezien. Aanleg en beheer bestaan uit vele aspecten, financiële aspecten zijn - hoewel van belang daar alle projecten kosten met zich meebrengen - nog maar het begin. Als de begroting op de traditionele manier niet sluitend gekregen kan worden, moet het blikveld verruimd worden naar andere vormen van samenwerking en financiering.

Dit onderzoek is hoofdzakelijk gebaseerd op de ervaring van grote gemeenten in Nederland. Deze grote gemeenten hebben over het algemeen meer middelen ter beschikking en meer ambtenaren in dienst dan kleinere gemeenten. Dit geeft grote gemeenten meer mogelijkheden. Hierdoor kan de noodzaak tot inventieve oplossingen met betrekking tot aanleg en beheer van openbare ruimte minder groot zijn dan bij de kleinere gemeenten. Voor vervolg onderzoek kan het daarom zeker interessant zijn om ook in de kleinere gemeenten te verdiepen.

Daartegenover staat wel dat door de grotere schat aan gezamenlijke kennis en ervaring als gevolg van een omvangrijker werknemersbestand, de kans op innovatieve of afwijkende ideeën bij grote gemeente aanzienlijker is. Een andere oplossing kan daarom zijn om onderzoek te doen bij adviesbureaus. Zij zullen zowel voor grote als kleine(re) gemeenten adviezen schrijven en kunnen daar genuanceerder op becommentariëren, doordat zij geen onderdeel van de gemeentelijke organisatie zijn en ervaring hebben met zeer verschillende situaties en contexten.

Zoals is gebleken uit dit onderzoek, speelt in Nederland de gemeente een hoofdrol bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte. Toch verschijnen er ook in Nederland steeds

meer private partijen ten tonele die op eigen initiatief openbare ruimte aanleggen en beheren, zoals Creatief Beheer - gevestigd in Rotterdam - dat bekendheid verwierf met Proefpark de Punt. Om meer inzicht te krijgen in de manier waarop deze private partijen betrokken kunnen worden bij aanleg en beheer, is bij vervolg onderzoek verdieping in deze partijen nuttig en gewenst.

Naast de voorbeelden uit New York zijn er nog vele andere buitenlandse voorbeelden te vinden waarvan de context meer overeenkomt met de Nederlandse situatie. Zeker als het de bedoeling van het onderzoek is om beleidsaanbevelingen te doen met een gedegen onderbouwing voor een specifieke situatie, is het van belang om de cases te selecteren die een vergelijkbare context hebben. Aangezien dit onderzoek meer verkennend van aard is wat de aanbevelingen betreft, is dat hier niet gedaan. New York is zeker wat het initiatief betreft een tegenhanger van de Nederlandse situatie. De rol van private partijen is veel groter dan in Nederland. Door een extreem voorbeeld te nemen, wordt duidelijk dat alles daar tussenin ook mogelijk is.

Met dit onderzoek is duidelijk geworden dat samenwerking bij aanleg en beheer van groene openbare ruimte in Nederland een gemeente-aangelegenheid is. Met name de realisatiefase van

een project is voorbehouden aan de lokale overheid. In New York is private betrokkenheid bij groene openbare ruimte aanzienlijk groter, maar ook hier is de exploitatiefase voorbehouden aan de overheid. Uit de gehouden interviews is duidelijk geworden dat alle gemeenten open staan voor meer private betrokkenheid in de groene openbare ruimte. In enkele extreme gevallen, zoals in de wijk Pathmos in Enschede, zijn private partijen zelfs al de trekkende kracht bij de ontwikkeling. Oude gewoontes roesten niet, datzelfde geldt voor aanleg en beheer van groene openbare ruimte, toch lijkt het erop dat betrokken actoren meer en meer open staan voor andere samenwerkingsstructuren en meer zeggenschap in de groene openbare ruimte van de stad.

Literatuur

Architecture, door de redacteuren (maart 1998): Policing public space. *Architecture*, Vol. 87, Issue 3.

Baars, W. (2008): Handboek Projectmanagement, versie 1.2 - mei 2008. Beschikbaar op het World Wide Web. Geciteerd op 20 oktober 2010. <<http://www.projectmanagement-training.nl/boek/index.html>>

Bakker, N., H. Veenebos, T. de Weerd (2009): Landelijk Striip; landschapsplan. In opdracht van Gemeente Eindhoven

Bel, G. & M. Mur (2009): Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: Evidendence from rural municipalities. In: *Waste Management*, vol.: 29, no.: 10.

Bergmans, M.F.A. (2010): Alternatieve bekostiging van openbare ruimte in de stad. In: Ruimtelijke ordening in crisis.

Biffy Clyro (2007): Boooooom, Blast & Ruin. Van het album: *Only Revolutions*. 14th Floor Recordings.

Blank, H. (2007): Openbare ruimte als onderneming. In: *Stedelijkheid als rendement; privaat initiatief voor publieke ruimte*, pp.: 168-181. Haarlem: Trancity, AIR / Van der Leeuwkring.

Blonsky, Douglas (3 november 2007): *Saving the Park; A key to NYC's revival*. In: New York Post.

Brainport.nl: een initiatief van ontwikkelbedrijf Brainport Development. Beschikbaar op het World Wide Web. Geciteerd op 18 september 2010. <www.brainport.nl> en <www.brainportdevelopment.nl>

Brink. Beschikbaar via het World Wide Web. Geciteerd op: 30 juli 2010. <<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,947546-3,00.html>>

Brunt, L.N.J. & P.L.L.H. Deben (2001): *De ijle zone; stedelijk wonen onder druk*. Utrecht: Nethur.

www.bryantpark.org. Officiële overheidssite over Bryant Park. Beschikbaar op het World Wide Web. Geciteerd op 28 augustus 2010.

Bryman, A. (2008): *Social Research Methods*. Oxford University Press. Third Edition.

Burnham, S. (2008): *Urban Play: An introduction*. In: *Urban Play; Droog Event 2*. Amsterdam: Droog Publisher.

Callon, M. (1986): Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. In:

Boelens, L (2009): *The urban connection; An actor-relational approach to urban planning*. Rotterdam: 010 Publishers.

Cardwell, D. (5 februari 2010): When Parks Must Rely On Private Money. In: *The New York Times*, Section N.Y/Region. Gepubliceerd op 7 februari 2010.

Carr, S., M. Francis, L.G. Rivlin & A.M. Stone (1992): *Public space*. Cambridge: Cambridge University Press.

CBS (2010): Statline. Beschikbaar op het World Wide Web. Geciteerd op 18 september 2010. <<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=70748ned&D1=0-1,3,26,40,65,67,69-70,73,75,81,83&D2=0&D3=0&D4=9&D5=0,5-8&VW=T>>

www.centralpark.org Officiële overheidssite over Central Park. Beschikbaar op het World Wide Web. Geciteerd op 20 oktober 2010.

Congressional Budget Office (1976): The Causes of New York City's Fiscal Crisis. In: *Political science quarterly*, Volume: 90 Issue: 4 (Winter 1975 - Late Winter 1976), pp: 659-674.

Cybriwsky, R. (1999): Changing patterns of urban public space: Observations and assessments from the Tokyo and New York metropolitan areas. In: *Cities*, vol. 16(4), pp.: 223-231.

Dessouroux, C. (2003): La diversité des processus de privatisation de l'espace publi dans les ville européennes. *Belgeo* 3(1), pp.: 21-46.

Dona, S, F. Claassen, H. Veenenbos, T. de Weerd, F. den Boer, M. Poolman, J. Smits, S. Lap (2009): *Schetsontwerp Drieluik Landelijk Strijp*. Rotterdam: Enno Zuidema Stedebouw. In opdracht van: gemeente Eindhoven.

Eckstein, O. (1979): *The great recession*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.

Edelenbos, J. (2000): *Proces in vorm; Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Utrecht: Uitgeverij Lemma BV.

Eisinger, P. (2000): The politics of bread and circuses: Building the city for the visitor class. *Urban Affairs Review*, 35(3), pp.: 316-333.

Esping-Andersen, G. (1990): Three Worlds of Welfare Capitalism. In: Pierson, C. & F.G Castles (2006): *The Welfare State*; reader. Tweede editie. Cambridge: Policy Press.

Florida, R. (2002): *The Rise of the Creative Class; And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.

Hajer, M. & A. & Reijndorp (2003): De ondergang van de binnenstad als publiek domein: Salzburg als treurig toekomstbeeld. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, vol 83(6), pp.: 20-26.

Hardin, P.J., R.R. Jensen (2007): The effect of urban leaf area on summertime urban surface kinetic temperatures: A Terre

Haute case study. In: *Urban forestry and urban greening*, vol.: 6, no.: 2.

Harris, J.A. (2008): Joshua Allen Harris; New York City, United States. In: *Urban Play; Droog Event 2*. Amsterdam: Droog Publisher.

Howard, E. (1965): *Garden Cities of To-Morrow*. London: Faber and Faber.

Huber,
Iveson , K (2007): *Publics and the city*. Malden: Blackwell.

Kenniscentrum-mkba (2010): onderdeel van RIGO research en advies bv. Beschikbaar op het World Wide Web. Geciteerd op 17 september 2010. <<http://www.rigo.nl/mkba/Default.aspx>>

Kenniscentrum PPS (2006): Publiek private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: Wanneer wel en wanneer niet? Toelichting bij demeerwaardetoets voor PPS bij gebiedsontwikkeling. Beschikbaar op het World Wide Web, via de website van het Ministerie van VROM. Geciteerd op 29 juni 2010.

Klamer, A. (2007): van publieke naar gemeenschappelijke ruimte; omgaan met diversiteit. In: *Stedelijkheid als rendement; privaat initiatief voor publieke ruimte*. Haarlem/Rotterdam: Trancity.

Klijn, E. (1996), Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken. Dissertatie. Delft: Eburon.

Kouwenhoven, V.P. (1991): Publiek-Private Samenwerking. Mode of model? Dissertatie. Delft: Eburon.

Kohn, M. (2004): *Brave New Neighborhoods; The privatization of public space*. New York: Routledge.

Kuster, J., E. Huber, R. Lippmann, A. Schmid, U. Witschi & R. Wüst (1989): *Handbuch Projektmanagement*. Springer, tweede druk.

Law, J. (2004): *After method: Mess in social science research*. London/New York: Routledge.

Lofland, L.H. (1973): *A world of strangers; Order and action in urban public space*. New York: Basic Books.

Maas, J. (2009): *Vitamin G: Green environments - Healthy environments*. Dissertatie. Beschikbaar via Igitur, Universiteitsbibliotheek Universiteit Utrecht.

Maas, J. P. Spreeuwenberg, M. van Winsum-Westra (2009a): Is green space in the living environment associated with people's feelings of social safety? In: *Environment and Planning A*, vol.: 41, no.:7.

Madanipour, A. (2003): *Public and private spaces of the city*. London: Routledge.

Mihalakakou, G., I. Livada., M. Santamouris, K.Niachou, N. Papanikolaou (2002): Determination of places in the great Athens area where the heat island effect is observed. In: *Theoretical and applied climatology*. Volume: 71 Issue: 3-4 (February 1, 2002), pp: 219-230

Mitchell, D. (1996): *Public space and the city*. Palm Beach: Winston.

Mitrašinović, M. (2006): *Total landscape, theme parks, public space*. Aldershot: Ashgate.

Morgan, K. (1997): Public/private cooperation helps downtown area. In: *American city and county*, vol.: 112, no.: 10.

Needam, B. (2007): Belangen, rechten en plichten bij publieke ruimten. In: *Stedelijkheid als rendement; privaat initiatief voor publieke ruimte*, pp.: 194-211. Haarlem: Trancity, AIR / Van der Leeuwkring.

Nozeman, E. & Fokkema, J. (2008). *Handboek projectontwikkeling; Een veelzijdig vak in een dynamische omgeving*. Voorburg: Neprom.

NYC DPR (2010): *Central Park*. Beschikbaar op het World Wide Web. Geciteerd op 28 juli 2010. http://www.nycgovparks.org/sub_your_park/vt_central_park/vt_central_park.html

Oc, T. & S. Tiesdell (1999): The fortress, the panoptic, the regulatory and the animated: Planning and urban design approaches to safer city centres. *Landscape Research*, 24(3), pp.: 265-286.

Peters, K. (2010): *Stadsparken, een multiculturele ontmoetingsplaats?* Dit artikel is gebaseerd op lopend promotie-

onderzoek getiteld: De betekenis van inter-etnische interacties in de vrije tijd, in publieke ruimten. Wageningen Universiteit.

PricewaterhouseCoopers (29 april 2010): *Binnenlands bestuur; gemeenten gaan recessie pas voelen in 2011*. Beschikbaar op het World Wide Web. Geciteerd op 17 mei 2010. <http://actueel.nl.pwc.com/site/publieke_sector/binnenlands_bestuur/1022/gemeenten_gaan_recessie_pas_voelen_in_2011.html?internalreferrer=homepage>

Romkema, S. (2008): *De geniale brainportlocatie; Integrale gebiedsontwikkeling A2-zone regio Eindhoven*. Beschikbaar op het World Wide Web. Geciteerd op 20 september 2010. <[http://www.sre.nl/upload/150296_822_1205139368578-De_geniale_Brainportlocatie_\(eindrapport\).pdf](http://www.sre.nl/upload/150296_822_1205139368578-De_geniale_Brainportlocatie_(eindrapport).pdf)>

Saris, J., Dommelen, S. van & Metze, T. (red.) (2008). *Nieuwe ideeën voor oude gebouwen. Creatieve economie en stedelijke herontwikkeling*. Rotterdam: NAI Publishers.

Schipperijn, J. O. Ekholm, U.K. Stigsdotter, M. Toftager, P. Bentsen, F. Kamper-Jorgensen & T.B. Randrup (2010): Factors influencing the use of green space: Results from Danish

national representative survey. In: *Landscape and urban planning*, vol.: 95, no.: 3.

Teisman, G.R. (1998), *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.

Teisman, G.R. (1995), *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.

Ter Braak, L. (2007): *Stedelijke ontdekkingsreizigers*. In: *Mister Motley*; magazine over kunst, no.:16.

Tiesdell, S. & T. Oc (1998): *Beyond 'fortress' and 'panoptic' cities. Towards a safer urban public realm*. In: *Environment and Planning B*, vol.: 25(5), pp.: 639-655.

Time (8 december 1975): *NEW YORK: Last-Minute Bailout Of a City on the*

Todd, J.E. (1982): *Frederick Law Olmsted*. Boston: Twayne Publishers.

TPL (2008): *The Most Visited City Parks*. Beschikbaar op het World Wide Web. Geciteerd op 28 juli 2010. <http://www.tpl.org/content_documents/citypark_facts/ccpe_Most_Visited_Parks_08.pdf>

Ulrich, R.S., (1986): *Human responses to vegetation and landscapes*. *Landscape Urban Planning*, 13: 29-44.

Van Aalst, I. & G. Bergenhemegouwen (2003): *Openbare ruimte op een hellend vlak. Rooilijn*, vol. 36(8), pp. 397-402. Tevens beschikbaar op het World Wide Web: <www.zebracki.com/geo2-3301/liza.doc>

Van Aalst, I. & E. Ennen (2002): *Openbare ruimten, tussen activiteit en attractiviteit: Over de functie van openbare ruimten als identiteitsbepalende stedelijke landschappen*. Utrecht: Nethur.

Van den Hof, G.J.J. (2006): *PPS in de polder*. Dissertatie, Universiteit Utrecht.

Van der Cammen e.a. (1998): *Overheid en markt op Vinexlocaties. Op naar een nieuwe samenwerking en rolverdeling*. Den Haag: TNO.

Van der Plas, G., ed.(1991): *De openbare ruimte van de stad. Amsterdam: Genootschap Amstelodamum*. Samenvatting beschikbaar op het World Wide Web: <www.uit-het-broek.nl/.../De%20openbare%20ruimte%20van%20de%20stad.pdf ->

Van de Wiel, J. (1996): *De winkelfunctie van de binnenstad; Ontwikkeling sinds de Tweede Wereldoorlog*. In: F. Boekema, J. Buursink & J. Van de Walzer, M. (1986): Pleasures and costs of urbanity. *Dissent*, 33(4), pp.:470-475.

Van Melik, R., I. van Aalst, J. van Weesep (2009): The private sector and public space in Dutch city centres. In: *Cities*, vol.: 26 no.: 4.

Van Melik, R.G. (2008): *Changing public space; the recent redevelopment of Dutch city squares*. Zeist: A-D Druk b.v.

Verschoor, M. (2009): Conceptontwikkeling voor creatieve broedplaatsen. Masterscriptie Technische Universiteit Eindhoven.

Vlek, P.J., A.A.. van Oosterhout, W.N.J. Rust, S.H.C. Van den Berg & T.R.F. Chaulet (2009): Investeren in vasgoed, grond en

gebieden; Financiële theorie en praktijkvraagstukken. 1^e druk, Management Producties bv.

VROM (2001): Pleidooi voor de openbare ruimte. Beschikbaar op het World Wide Web. Geciteerd op 16 juni 2010. <www.stawon.nl/files/projecten/.../PleidooiOpenbareRuimte.pdf>

Webster, C. (2007): Property rights, public space and urban design. *Town Planning Review*, 78(1), pp.:81-101.

Wolting, B. (2006), *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

WRR (2006): De verzorgingstaat herwogen; over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden. Rapport nummer 76. Amsterdam: University Press.

Yücesoy, E.U. (2006).: Everyday urban public space: Turkish immigrant women's perspective. Amsterdam: Het Spinhuis.

Zukin (1995): *The cultures of cities*. Oxford: Blackwell.

Bijlagen

Topiclijst interviews

Introductie:

Steeds meer mensen wonen in de stad.

Openbare ruimte van belang voor beweging en ontspanning, ook voor maatschappelijke uitingen en om elkaar te ontmoeten.

Vooral aan groen wordt veel waarde toegeschreven (gezondheid, milieu, economisch etc.).

Kwaliteit van openbare ruimte staat onder druk.

- **doel van het interview:**

Onderzoek naar organisatie van de aanleg en vooral ook lange termijn beheer van openbare ruimte (OR) in (grote) steden van Nederland. Wat gaat goed, welke struikelblokken worden er ondervonden en wat zijn oplossingsrichtingen om de kwaliteit van OR in de stad te verbeteren.

- **doel van het onderzoek:**

Vanuit het werkveld ontstaat steeds meer een roep om op een andere manier om te gaan met de OR. OR niet langer als kostenpost en sluitstuk op de begroting,

maar benaderen als meerwaarde, investering die zichzelf terugbetaald door alle positieve effecten die kwalitatieve (groene) OR meebrengen. OR als aanjager voor verdere ontwikkeling van een gebied (b.v. High Line). Het is nog lastig om deze positieve effecten te kwantificeren. Door interviews, literatuurstudie en een aantal case-studies wil ik komen tot een serie alternatieve modellen voor de bestuurlijke organisatie van aanleg en beheer van OR. Uitkomsten van het onderzoek kunnen professionals in de OR helpen, beter met OR om te gaan.

Hoe is organisatiestructuur van OR in uw gemeente

Wie zijn de betrokkenen/verantwoordelijke partijen? Hoe is de samenwerking georganiseerd?

Wie stelt aanleg of verbetering van OR voor?

En wie bepaalt uiteindelijk of er geïnvesteerd wordt? (onderscheid in aanleg en beheer)

Beschouwt uw gemeente OR als een kostenpost of als een mogelijkheid tot waardecreatie?

Hoe vertaalt zich dat in de keuzes voor aanleg/verbetering van de OR?

Voldoet de methode waarop in uw gemeente met de organisatie van aanleg en beheer van OR wordt omgegaan?

Gezien vanuit organisatie en samenwerking, kunt u een (of meerdere) voorbeelden noemen van projecten m.b.t. OR waar u trots op bent? En wat in de organisatie van die projecten maakt ze voor u zo noemenswaardig?

Op welke manier neemt u deze organisatorische succesverhalen mee in de ontwikkeling van andere projecten?

Wisselt u ook kennis uit met andere gemeenten over succesverhalen of problemen?

Uit de Vierde Dimensie; steden op weg naar menselijk groen (2010), blijkt dat er een aantal struikelblokken zijn waar veel grote gemeenten over vallen bij de aanleg van groene openbare ruimte. Veel voorkomende struikelblokken zijn: Een gebrek aan

tijd en ontoereikende financiële middelen, capaciteitsproblemen, een overdaad aan partijen, waardoor praten alle tijd opslokt en problemen met de grondverwerving.

Welk(e) struikelblok(ken) ervaart u?

Veel van de struikelblokken zijn in zekere zin algemeen geldend, hoe gaat u daar in de organisatie mee om?

In de huidige economische crisis, is er minder financiële armslag voor onder meer aanleg en beheer van OR. Een mogelijk gebrek aan tijd, expertise, kennis, daadkracht, etc. kan niet worden afgekocht. Dit vergt een creatieve omgang met de middelen die wel voor handen zijn.

Bent u van mening dat de manier waarop momenteel met OR wordt omgegaan houdbaar is in de toekomst?

Wat denkt u dat er nodig is om een mentaliteitsverandering in het denken over OR te bewerkstelligen? Van uitsluitend gemeentelijke aangelegenheid tot multi-player domein, of van kostenpost tot waardevermeerdering.

Voelt u zich vrij om alternatieve methode m.b.t. organisatie van aanleg en beheer van OR in te zetten? Wat zijn daarvoor de randvoorwaarden? Verschillen de mogelijkheden per locatie (type buurt) en type OR (straten, pleinen, parken)?

In een ideale wereld, hoe zou de organisatie van aanleg, beheer en daarmee samenhangend de financiering van OR ruimte dan volgens u geschieden?