

# Publiek versus privaat op straat

Hoe burgers en bedrijven meer kunnen worden betrokken bij publieke ruimte

**P**ublieke ruimte is onmisbaar voor een goed functionerende stad. De kosten van aanleg en beheer zijn echter concreet, terwijl de baten moeilijk in euro's zijn uit te drukken. Toch staat het onomstotelijk vast dat goede openbare ruimte leidt tot een betere gezondheid, meer toeristeninkomsten en consumptie, en een waardevermeerdering van omliggend vastgoed. Omdat deze baten gelden voor een breed publiek van burgers en bedrijven, zou het logisch zijn dat zij ook allemaal bijdragen aan de kosten. Onderzoek laat zien dat dergelijke private betrokkenheid bij publieke ruimte in Nederland echter nog relatief beperkt is. Hoe zou dat anders kunnen?

## Rianne van Melik

Docent Sociale Geografie en Planologie  
aan de Faculteit Geowetenschappen,  
Universiteit Utrecht  
r.vanmelik@geo.uu.nl

Publieke ruimte is van, voor en door iedereen. Het betreft gebieden in de stad die niet gericht zijn op een bepaalde gebruikersgroep; zonder entreegelden, strenge regelgeving of openingstijden en dus vrij toegankelijk voor iedereen. Dat is althans het beeld dat domineert – zowel in de literatuur (bv. Hajer & Reijndorp, 2001; Madanipour, 2003) als in het Nederlandse stedelijke beleid. Toch is dit beeld niet altijd een weergave van de werkelijkheid. Zo zijn publieke ruimten in Nederlandse steden vaak al gericht op een bepaalde gebruikersgroep: de consument. Bovendien zorgt het geschetste beeld er voor dat privatisering wordt tegengegaan, omdat dit ten koste zou gaan van het openbare karakter. Maar wellicht biedt een toenemende betrokkenheid van de private sector juist een oplossing. Gemeenten hebben immers zelf door decentralisatie en de huidige economische crisis minder geld te besteden aan de publieke ruimte (Bergmans, 2010). Dit artikel gaat in op private betrokkenheid bij de aanleg en het beheer van publieke ruimte. Het schetst alternatieve regelingen waarbij niet alleen de overheid verantwoordelijk is voor de publieke ruimte, maar in toenemende mate ook burgers en bedrijven. In New York worden dergelijke regelingen al vaak toegepast. Deze buitenlandse beleidsinstrumenten kunnen niet simpelweg worden gekopieerd, maar kunnen wel worden vertaald naar de Nederlandse context.

### Publiek vs. privaat

Publieke ruimte wordt vaak afgezet tegen private ruimte: publiek is wat niet privaat is. Dit suggereert een duidelijke scheiding tussen publiek en privaat, maar er zijn vele tussenvormen (Madanipour, 2003). Diverse auteurs onderscheiden een tussencategorie; een publieke ruimte die openbaar toegankelijk is, maar vrijwel alleen wordt gebruikt door bekenden waardoor het een privaat karakter krijgt. Sociologe Lofland (1998) noemt dit parochial

space, terwijl Boomkens (1998) spreekt van een drempelwereld.

Eigendom speelt een belangrijke rol bij het onderscheid tussen publiek en privaat. Eenvoudig gesteld is publieke ruimte van de overheid, terwijl private ruimte eigendom is van een particuliere persoon of organisatie. Private ruimte is daardoor alleen toegankelijk voor diegenen die volgens de eigenaar gebruik ervan mogen maken. Maar ook hier is een duidelijke scheiding moeilijk te maken. Er zijn namelijk diverse voorbeelden van private ruimten die worden opengesteld voor het publiek (bijvoorbeeld winkelcentra) en publieke ruimten die voor private doeleinden worden gebruikt (zoals het afsluiten van het Vrijthof in Maastricht voor een betaald concert van André Rieu).

Juist omdat het onderscheid tussen publiek en privaat soms moeilijk te maken is, ligt het voor de hand dat de publieke en private sector nauw met elkaar samenwerken op het gebied van openbare ruimte. Promotieonderzoek naar de herinrichting van openbare ruimten in vier binnensteden laat echter zien dat de betrokkenheid van de private sector in Nederland nog relatief beperkt is (Van Melik, 2008). De lokale overheid blijkt nog steeds in vrijwel alle fasen van de herinrichting een dominante rol te spelen, vooral wat betreft het procesmanagement en beheer van de openbare ruimte na de herontwikkeling. De private sector – inclusief projectontwikkelaars en investeerders – neemt daarentegen vaak het initiatief tot herontwikkeling en drukt een stempel op het ontwerpproces. Qua financiering neemt de overheid het leeuwendeel voor haar rekening, terwijl de private sector vooral indirect via de grondexploitatie bijdraagt aan het budget.

Uitzondering in het onderzoek is de Beurstraverse in Rotterdam (ook wel bekend als de Koopgoot), waar een

privaat consortium bestaande uit de gemeente Rotterdam, de ING en Focas (het pensioenfonds van C&A) gezamenlijk verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en het beheer van de verdiepte winkelstraat. Deze grote mate van private betrokkenheid blijkt echter weinig navolging te hebben gekregen bij de herinrichting van andere stadspaleinen in Nederland. Waarschijnlijk speelt hier de angst voor privatisering een grote rol. De Beurstraverse wordt namelijk gekenmerkt door veel winkels, camera's en regels. Door de private sector een grotere rol te laten spelen zou de publieke ruimte steeds meer door commercie en regelgeving kunnen worden gedomineerd. Voorbeelden uit Manhattan in New York laten zien dat deze vrees gegrond is, maar ook dat het anders kan.

### **Bryant Park**

Een karakteristiek kenmerk van New York is het stratengrid. Brede avenues worden doorkruist door smallere straten, wat resulteert in een regelmatige verkaveling van bouwblokken. De plattegrond van Manhattan laat zien dat maar weinig van deze blokken zijn ingericht als openbare ruimte. Een van de uitzonderingen is Bryant Park, een oase van groen vlakbij Times Square. Tegenwoordig wordt het park drukbezocht door bewoners, medewerkers van omliggende bedrijven en toeristen. Het park biedt koffiekioskjes, Wi-Fi en zelfs een reading room. Ook worden er concerten, yogasessies en andere evenementen georganiseerd. Dertig jaar geleden was de situatie compleet anders. Graffiti, daklozen en drugdealers domineerden het straatleven. Omdat dit de waarde van het omliggende vastgoed niet ten goede kwam, werd in 1980 de Bryant Park Restoration Corporation (BPRC)

opgericht met als doel het park in de oude glorie te herstellen (Bergmans, 2010).

Om het herstel mogelijk te maken werd een business improvement district (BID) opgesteld. Binnen een dergelijk district betalen lokale ondernemers extra belasting om intensiever beheer van de publieke ruimte in het district mogelijk te maken. Hun bijdrage is afhankelijk van de waarde van hun vastgoed. Het geld wordt ingezet voor extra schoonmakers en beveiligers of ter promotie van het gebied. Dat klinkt als een succesformule, want BIDs maken publieke ruimten weer schoon, heel en veilig. Maar tegelijkertijd worden deze ruimten ook vaak steriel en exclusief. De levendigheid wordt nu geënceneerd. Illusterend is de verwijdering van sjoefele straatmuzikanten door de BID rondom Times Square. Zij worden vervangen door ingehuurde muzikanten. Er klinkt nog steeds muziek, maar het spontane is



Figure 1. Bryant Park: groene oase in Midtown met stoeltjes, koffiekioskjes, Wi-Fi en een reading room

weg. Bepaalde gebruikersgroepen worden op deze manier geweerd van Times Square, waardoor het publiek minder gevarieerd is geworden (Van Weesep et al., 2007). Dit geldt ook voor Bryant Park.

### POPS

Een aantal straten ten noorden van Bryant Park liggen enkele interessante binnenpleinen, zoals het Sony Plaza, IBM Atrium en de Trump Tower (alle drie gelegen tussen Fifth en Sixth Avenue, en 55th en 57th St.). Dit zijn zogenaamde POPS: Privately Owned Public Spaces. Ze zijn ontwikkeld en worden beheerd door private investeerders, die door het incentive zoning beleid (ingevoerd in 1961) werden gestimuleerd om publiek toegankelijke ruimten in of om hun gebouwen te realiseren in ruil voor extra te bouwen verdiepingen (Van Aalst et al., 2004). Dit heeft geleid tot een aantal kwalitatief hoogstaande plekken, die van groot belang zijn voor een stad met beperkte openbare ruimte. In totaal zijn 503 POPS tot stand gekomen en lijkt het beleid succesvol. Onderzoek van Kayden (2000) heeft echter aangetoond dat veel van deze POPS niet voldoen aan de eisen, bijvoorbeeld omdat ze afgesloten zijn, bepaalde belofde faciliteiten niet bieden of weinig verblijfskwaliteit hebben. Hier is sprake van een bonus give-away: de toegestane extra meters in de hoogte hebben weinig bruikbare openbare ruimte en voorzieningen op de begane grond opgeleverd. Er blijkt een duidelijke spanning te zijn tussen principes van particulier eigendom en publieke toegankelijkheid. Een fraaie binnenruimte middenin een grote stad kan immers ook publiek aantrekken dat de eigenaar liever ziet gaan dan komen. Vandaar dat veel POPS verbodsbepalingen en gedragsregels hebben, die het gebruik moeten beperken.

Inmiddels zijn alle POPS in New York op plattegronden ingetekend. Per ruimte zijn de openingstijden en aanwezige faciliteiten in kaart gebracht, waardoor publieke controle op naleving mogelijk is. Hoewel de POPS dus niet alleen een succesverhaal zijn, laat het voorbeeld zien dat betrokkenheid van de private sector kan zorgen voor een groter areaal van aantrekkelijke, publiek toegankelijke ruimte. Voorzieningen waar de burger gebruik van kan maken, maar die de overheid niet hoeft te onderhouden en financieren.

### High Line

Het laatste voorbeeld van private betrokkenheid bij de ontwikkeling en beheer van publieke ruimte is de High Line, een park in Chelsea. Het is aangelegd op een in onbruik geraakte, verhoogde spoorlijn. Toen er in de jaren '80 plannen waren om het spoorviaduct te slopen kwamen enkele buurtbewoners in protest. Zij richtten de Friends of the

High Line (FLH) op en gingen lobbyen, plannen maken en fondsen werven om het industriële erfgoed te behouden en er een park te realiseren. Met succes, want in juni 2009 werd de eerste fase van het project (van Gansevoort St. tot 20th St.) afgerond. Uiteindelijk moet het park ruim twee kilometer lang worden.

De aanleg van het park is gefinancierd door een mix van partijen. De City of New York is grotendeels eigenaar van het spoor en heeft de aanleg voor 65 procent (111,45 miljoen dollar) betaald. Daarnaast heeft de Staat 22,1 miljoen dollar bijgedragen, ofwel 22% van de totale investering. Hiermee zijn de basisvoorzieningen aangelegd. De overige investeringen, 36,45 miljoen dollar, zijn afkomstig uit private donaties, waarmee de speciale onderdelen van het park zijn gefinancierd, waaronder kwalitatief hoogstaand straatmeubilair en groen (De Lijn/NADC 2007, in: Bergmans,



Figure 2. Voorbeeld van een POPS: het IBM Atrium met zitgelegenheden en openbare kunst

2010). De FLH heeft een belangrijke rol gespeeld bij verkrijgen van private fondsen. Officieel is het een conservancy; een organisatie van private personen die zich richt op het behoud van een bepaald gebied, bijvoorbeeld een natuurgebied, een openbare ruimte zoals Central Park of in dit geval een spoorviaduct. Vaak betreft het geen kleinschalig burgerinitiatief, maar een professionele organisatie met eigen bestuur en personeel.

Ook bij dit project zijn kanttekeningen te plaatsen. De financiering was vooral gericht op de aanleg, terwijl de kosten voor het beheer niet van tevoren zijn geraamd en verdeeld over de partijen. En dat terwijl de ligging bovenop het spoor en de populariteit van het park zorgen voor de hoogste beheerkosten per vierkante meter openbare ruimte in New York. In de toekomst zou dit tot verloedering van het park kunnen leiden. Desondanks laat het voorbeeld van de High Line zien dat een groep enthousiaste buurtbewoners grote veranderingen in de publieke ruimte teweeg kan brengen (Bergmans, 2010).

### Les 1: Bonussen voor private sector

De voorbeelden uit New York laten zien dat het betrekken van burgers en bedrijven bij de aanleg en het onderhoud van publieke ruimte voor- en nadelen kent. Welke lessen kunnen we hieruit leren voor de Nederlandse situatie?

Ten eerste tonen de POPS dat ontwikkelaars en investeerders kunnen worden geprikkeld om investeringen in het publieke domein te doen. Het creëren van toegankelijke binnenruimte is nuttig in zeer dichtbebouwde steden met beperkte openbare ruimte, zoals New York. In Nederland lijkt het letterlijk kopiëren van dit beleid weinig zinvol; er is relatief meer openbare ruimte en bovendien ontbreekt een mentaliteit waarbij het normaal is om private binnenruimte (zoals een hotelloobby) te gebruiken als je er niets te zoeken hebt. Er moeten in Nederland

dan ook geen POPS worden gecreëerd, maar wel manieren bedacht hoe ontwikkelaars, investeerders en woningcorporaties meer kunnen worden betrokken bij de financiering van publieke ruimte. Net als bij de POPS moet er een bonus tegenover staan om de private sector te prikkelen. Niet in de vorm van extra vloeroppervlak, maar een zekere mate van controle of zeggenschap over het gebied, bijvoorbeeld over het ontwerp voor de publieke ruimte. Zo bepaalde ontwikkelaar Multi samen met de gemeente 's-Hertogenbosch dat de Spaanse Galí werd aangesteld als landschapsarchitect voor de Bossche binnenstad. Bij de Beurstraverse betaalden ING en Focas mee aan de aanleg en het beheer, maar zijn ook mede-eigenaar van het gebied geworden. Sommige ondernemingen willen graag in openbare ruimte investeren in ruil voor meer naamsbekendheid. Zo is er de Mercedes Platz in het Duitse Kassel

en werd in 2000 het Mariahoeveplein in Den Haag omgedoopt tot Aegonplein. Verzekeraar Aegon zorgde er voor dat het plein waaraan het hoofdkantoor ligt werd opgeknapt. De naamswijziging werd lang tegengehouden, omdat die niet zou stroken met het straatnamenbeleid. Echte critici benadrukken het gevaar voor privatisering en commercialisering van openbare ruimte, maar wellicht is dat de prijs die moet worden betaald om publieke ruimte ook in tijden van overheidsbezuinigingen schoon, heel en veilig te houden.

### Les 2: Stimuleren van collectieve investeringen door lokale ondernemers

Ten tweede laat het voorbeeld van Bryant Park zien hoe lokale ondernemers binnen een BID financieel kunnen bijdragen aan een schonere en veiligere omgeving. Lange tijd kreeg de BID geen navolging in Nederland, maar



Figure 3. High Line: veel groen en hoogstaand straatmeubilair met behoud van industrieel erfgoed zoals de spoorrails

sinds mei 2009 is er de wet BIZ (Bedrijven Investeringszone). De wet geldt tot 2015 en maakt het mogelijk voor ondernemers te experimenteren met het oprichten van een BIZ. Inmiddels zijn of komen er investeringszones in diverse Nederlandse binnensteden, waaronder Rijswijk, Hilversum en Apeldoorn. Eerder waren vergelijkbare initiatieven om ondernemers bij te laten dragen aan de publieke ruimte omstreden. Er werd hevig geprotesteerd tegen baatbelasting, waarbij de gemeente extra belasting kan heffen indien een onroerende zaak is gebaat door voorzieningen die door de gemeente tot stand worden gebracht. Baatbelasting werd onder andere in Enschede gebruikt voor het financieren van de herinrichting van de openbare ruimte in de binnenstad (Van Melik, 2008). Volgens de Raad Nederlandse Detailhandel (RND) zouden ondernemers echter ten onrechte baatbelasting betalen, omdat ze al bijdragen via de OZB. In mei jongstleden won de RND namens winkeliers een rechtszaak tegen de gemeente Breda, waardoor baatbelasting definitief wordt afgeschaft. De discussie laat zien dat lokale ondernemers weinig geneigd zijn om extra te betalen voor publieke ruimte indien ze hiertoe gedwongen worden. Ondernemers moeten juist zelf inzien dat collectieve investeringen in de publieke ruimte hun bedrijfsomgeving een impuls geven. Een voorwaarde van de wet BIZ is dan ook dat er aantoonbaar draagvlak is bij de ondernemers (min. 2/3 van de ondernemers moet instemmen, die moeten meer WOZ -waarde vertegenwoordigen dan tegenstemmers). Omdat de BIZ nog in de kinderschoenen staan is het nog onduidelijk of ze succesvol zullen zijn. Wat hun opkomst echter aantoonbaar is dat er in Nederland draagvlak is onder bedrijven om zorg te dragen voor publieke ruimte. Beleid zou erop gericht moeten zijn om dit draagvlak verder te vergroten.

### Les 3: Burgerinitiatieven ontlokken en ondersteunen

Tenslotte kunnen lessen worden getrokken uit het succes van de burgers die door hun inzet de aanleg van de High Line mogelijk hebben gemaakt. Buurtbewoners kunnen ook in Nederland meer worden betrokken bij de publieke ruimte. In het Chassé Park in Breda zijn de bewoners contractueel lid van een beheersstichting en dragen via de stichting financieel bij aan extra onderhoud en beheer. De bewoners van De Stadstuinen in Amersfoort hebben de publieke ruimte geadopteerd en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor onderhoud en beheer. Ook hier gaat het er om de juiste balans te vinden tussen het verplichten (via een beheersstichting) en het ontlokken van burgerparticipatie. Net als bij de BIZ lijkt de kans op succes het grootst indien de burgers zelf het voortouw nemen. De overheid kan dat ontlokken en ondersteunen door bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van buurtbudgetten voor het opknappen van straten. Of door zelf een leidende rol te spelen, zoals gebeurt in Park Sonsbeek in Arnhem dat onlangs werd uitgeroepen tot de beste openbare ruimte van 2010. De gemeente heeft een speciaal team opgesteld dat gedurende langere tijd betrokken is bij de herontwikkeling en het beheer van het park. Naast onderhoudstaken is het team verantwoordelijk voor de communicatie richting, samenwerking met en activering van bewoners en gebruikers, vergelijkbaar met een conservancy (Bergmans, 2010).

De overheid krijgt dus door het betrekken van burgers en bedrijven zeker geen minder grote rol, maar een andere: van hoofdfinancier en -beslissers tot cofinancier en stimulator. In de huidige economische crisis moeten er oplossingen komen, maar de angst voor privatisering lijkt regelingen zoals in New York tegen te gaan. Onterecht, want juist door het betrekken van burgers en bedrijven kan de publieke ruimte nog meer van, voor en door iedereen worden.

### Literatuur

- Aalst, I. van, R. van Melik & J. van Weesep (2004) Incentive zoning in New York City: Private preferenties en publieke voorzieningen. *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*. Jrg. 85, No. 3.
- Bergmans, M. (2010) Ruimtelijke ordening in crisis: Alternatieve bekostiging van openbare ruimte in de stad. Paper gepresenteerd op de PlanDag, Amsterdam: 27-05-2010.
- Boomkens, R. (1998) Een drempelwereld: Moderne ervaring en stedelijke openbaarheid. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Hajer, M. & A. Reijndorp (2001) Op zoek naar nieuw publiek domein: Analyse en strategie. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Kayden, J.S. (2000) Privately Owned Public Space: The New York City Experience. New York: Wiley.
- Lofland, L.H. (1998) The Public Realm: Exploring the City's Quintessential Social Territory. New York: Aldine de Gruyter.
- Madanipour, A. (2003) Public and Private Spaces of the City. Londen: Routledge.
- Melik, R. van (2008) Changing Public Space: The Recent Redevelopment of Dutch City Squares. Utrecht: KNAG/Faculteit Geowetenschappen.
- Weesep, J. van, I. van Aalst & R. van Melik (2007) Times Square: Het hart van Broadway. *Geografie*. Jrg. 16, No. 7.

### Summary

Public space should be of the people, by the people, and for the people. Because of this perception and the fear of privatization, local governments hesitate to look for partners to co-finance public space. This article argues that involving developers, investors, housing corporations, local entrepreneurs and citizens does not lead to privatization of public space, but in fact makes public space even more of, by and for the people. By evaluating different projects in New York, it tries to draw lessons for Dutch public space management in order to stimulate the involvement of companies and citizens (e.g. giving bonuses, stimulating BID formation, supporting citizen initiatives).