



Private financiering openbare ruimte

# Kracht burgers neemt toe, overheid blijft sturend

Wat doen de burgers, wat doet de gemeente? Wie is er eigenlijk voor wie? Burgerparticipatie is een thema bij de gemeenteraadsverkiezingen. Meebeslissen over de openbare ruimte gebeurt al veel. Maar gaan particuliere belanghebbenden ook meefinancieren zodat private waardevermeerdering optreedt en algemeen belang wordt gediend dankzij goede straten, pleinen en parken?

Door **Derk van der Laan** zelfstandig gevestigd adviseur en journalist



‘Waarom zou De Bijenkorf of C&A niet een deel van het nieuwe Damrak financieren?’ Léon Deben is universitair specialist publieke ruimtes en ziet hoe deze Amsterdamse toeristenmagneet momenteel voor miljoenen euro’s opnieuw wordt ingericht (‘de Rode Loper’), volledig betaald met publiek geld: ‘Privaat-publiek georganiseerde en gefinancierde inrichting van openbare ruimte kan heel goed, wanneer de verhoudingen evenwichtig blijven.’

Woningcorporaties, gemeenten en projectontwikkelaars bezuinigen. Zij bakenen scherper af wat zij wel ondernemen en wat niet. Eén van de mogelijkheden is dat andere belanghebbenden het voortouw nemen bij planvoorbereiding, besluitvorming, aanleg en beheer/onderhoud. Goede publieke gebruiksruimte blijft zo betaalbaar. Maar hoe krijg je dat voor elkaar?

### Nieuw leven met privaat geld

‘In tijd van crisis wordt snel – ook financieel – een beroep gedaan op direct belanghebbenden, met als gevolg een zekere mate van privatisering. Maar wanneer je goed op zulke aspecten let, is er niets op tegen’, zegt Deben, onder meer oud-bestuurslid van de Amsterdamse Raad voor de Stadsontwikkeling.

‘Een bekend geslaagd voorbeeld van een privaat initiatief is Bryant Park in hartje New York met 7 miljoen gebruikers per jaar. Een in de jaren zeventig volkomen verloederde locatie die in de jaren negentig een nieuw leven kreeg. Met privaat geld van vastgoedeigenaren en gebruikers rondom het park, aangevuld met opbrengsten van evenementen. Starbucks en de bewoners schuiven bij elkaar aan tafel en maken de plannen. Daar zie je wel dat de overheid in de loop van de tijd al het beheer, onderhoud en zeggenschap heeft overgedragen aan private instellingen die voor Bryant Park een corporation hadden opgericht.’ Volgens Deben moeten gemeenten altijd de gebruikers vroegtijdig en intensief bij projecten betrekken: ‘De terughoudendheid bij gemeentelijke diensten of politici, die je in Nederland zeker nog tegenkomt, is een soort koudwatervrees.’

### Dienstbaar bestuur

De roep om burgerkracht in te zetten neemt toe. Een stroming staat verwoord in het rapport *Het CDA en de maatschappelijke*

*onderneming* van het wetenschappelijk bureau van het CDA, dat vooral redeneert in bestaande structuren van het middenveld: hoe de burgers de stramienenvulden die de instellingen en corporaties in de loop der decennia hebben ontwikkeld. Daartegenover staat dan onder meer het Amsterdamse ‘Burgerinitiatief voor lokale democratie’ dat zegt: ‘Geef de stad terug aan de burgers’. Niet door participatie die burgers betreft bij het bestuur, maar andersom. Een dienstbaar bestuur helpt inwoners om hun plannen voor hun straat, wijk of gemeente te verwezenlijken.

In Groot-Brittannië hebben bewoners die publieke taken willen overnemen, zoals onderhoud van hun nabije groen, een *right to challenge*. Zij mogen wettelijk meedingen naar een opdracht van de gemeente. Deze lijn is een uitvloeisel van een van de argumenten waarmee de ‘conservatieve partij’ de laatste grote verkiezingen won. Big Society, minder overheid en minder markt, meer burgerkracht. Ook kregen de burgers in dezelfde wet een *right to bid*: het recht om een bod te doen op een publiek gebouw, nadat het is afgeschreven.

## Belanghouders trekken de kar

Vooraf landen waar overheden en organisaties als woningcorporaties minder hun stempel drukken op ruimtelijke ontwikkeling, kennen methoden om de burger te betrekken bij het financieren van openbare ruimte. Traditioneel en leidend voorbeeld zijn de Verenigde Staten. Daar werd de laatste jaren de aanpak van *placemaking* populair (zie kader op pagina 24). Bij gebiedsprojecten (wijk, corridor, plein, straat) investeren de direct economisch en sociaal betrokkenen in ‘hun’ openbare ruimte: de omwonenden, bedrijven, winkels en andere vestigingen. De overheid is meer volgend, al worden plannen vaak in een vorm van een publiek-private samenwerking uitgevoerd. Belanghouders maken plannen, verwerven draagvlak en verdelen taken ten aanzien van investeren en beheer/onderhoud. De gemeente, de ontwerper en andere traditionele beslissers spelen een rol, maar veel minder dominant. Dat verlaagt de kosten. En omdat direct belanghebbenden langdurig de leiding hebben, zal gebruiksvriendelijkheid eerder leidraad zijn.

## Hulpmiddel om baten omgeving te berekenen

Om private financiering in plekkwaliteit verder van de grond te krijgen, zijn inmiddels methoden beschikbaar om baten van investeringen in de openbare ruimte aan te geven. Zo bracht het ministerie van Economische Zaken recent een rekenmethode uit die probeert het effect van investeringen in ‘groen’ en ‘blauw’ in getallen uit te drukken. Deze TEEB-stad tool (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*) becijfert van plannen bijvoorbeeld de stijging in vastgoedwaarde van woningen als het aantal bewoners dat uitzicht krijgt op een bomenrij, een park of een waterplas met X euro toeneemt. EZ noemt het een hulpmiddel waarmee belanghouders hun gesprek kunnen aangaan. ([www.teebstad.nl](http://www.teebstad.nl))

Privaat geld steken in openbare ruimte gebeurt in Nederland regelmatig bij gebiedsontwikkeling als onderdeel van een groot project. Het is eerder een sluitpost dan een forse vastgoedinvestering. Zo financierde Interpolis het Tivolipark in Tilburg, via een afspraak die deel uitmaakte van de toestemming voor een grote vestiging. Het leverde een gewaardeerd openbaar park op, voor medewerkers in hun pauze en voor Tilburgers de hele week.

### Bezuinigingen als katalysator

Harro Verhoeven is projectmanager leefomgeving van CROW, het Nederlandse kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte. Hij overziet de ontwikkelingen in Nederland, onder meer via het CROW-netwerk Levende Stad met beheerders openbare ruimte van zestig gemeenten: ‘Ik zie meer initiatieven door bewoners en bedrijven die tijd en energie steken in hun nabije openbare ruimte. Dat is een trend en geen hype’, zegt Verhoeven. ‘De bezuinigingen door overheden werken als een katalysator. De afgelopen decennia trok de overheid vaak taken naar zich toe en nam de burgers initiatieven eigenlijk uit handen. Dat beeld kantelt. Met de

# Begin altijd met petunia's

Met de omgekeerde planmethoden van Project for Public Spaces worden belangrijke winsten geboekt: snel ontstaat voldoende overeenstemming over het plan. Plus: draagvlak verwerven, financiering en uitvoering worden beschouwd als één permanent doorlopende campagne.

In het hoofdkwartier van Project for Public Spaces in New York vertelt directeur Fred Kent op vijf hoog in Lafayette Street, nabij Times Square: 'Laten economisch en sociaal betrokkenen aan de slag gaan. Placemaking zorgt voor meer gebruik, beter rendement voor ondernemers in de omgeving en behoud van vastgoedwaarde.'

Tijdens het trainingsprogramma van vandaag leren deelnemers uit ruim tien landen een methode toe te passen. We schuiven aan. Naast elkaar zitten projectontwikkelaars, architecten, burgerleiders, overheidsfunctionarissen, onder meer uit Turkije, Israël, Brazilië. 'Begin altijd met petunia's', leert adjunct-directeur Cathy Madden de cursisten als het gaat om de vraag hoe je interesse en draagvlak kweekt. Waar een locatie is verloederd en een aantal betrokkenen elkaar probeert te vinden om daar wat aan te doen, is de eerste stap die laat zien dat het initiatief menens is, cruciaal.

Vrolijk ogende bloembakken of planten neerzetten die tegen een stootje kunnen, is een van de bekendste acties die positief uitpakken. Een smaakmaker eigenlijk. Met daarnaast een gezamenlijke schoonmaak- en opruimactie inclusief veel publiciteit. Madden: 'Het hoeft niet perfect te zijn, de actie kan ook tijdelijke functies inhouden, als er maar wat gebeurt!' De cursusdeelnemers leven zich direct in hoe zij dit thuis kunnen toepassen.

Project for Public Spaces, grotendeels gefinancierd door private fondsen en het Habitatprogramma van de Verenigde Naties, voerde ruim 2500 projecten uit gedurende de afgelopen 35 jaar. In veertig landen en in alle staten van de VS. Uiteenlopend van nieuwe pleinen in Schotland en in Montenegro, een nieuw ingerichte markt voor Pedra Branca (Brazilië) tot en met veiliger kruispunten in Stamford, Connecticut. Op grote schaal, maar altijd in overzichtelijke groepen, worden trainingen gegeven. Ook in Nederland is het Project momenteel actief. Voorman Fred Kent adviseert hoe het Amsterdamse Museumplein kan worden aangepast, op uitnodiging van private partijen.

bezuinigingen moeten er wel veranderingen komen en dat biedt perspectief voor meer evenwicht tussen de rollen van overheden en van burgers. Het zo tastbaar mogelijk maken van de baten van goede openbare ruimte en wie de direct belanghebbenden zijn, is daarbij steeds belangrijker.'

Verhoeven is groot voorstander van de benadering van het Amerikaanse *placemaking*: 'Deze aanpak is gericht op samenwerking tussen alle belanghebbenden en die zie ik hier nu verder in praktijk komen. Door de crisis ligt daarbij een sterk accent op ander beheer en onderhoud, en weinig toepassing bij herinrichtingsprojecten. Deze andere manier van samenwerken is structureel en niet iets wat over vier jaar weer is overgewaaid.'

## Belastingstelsel belemmert particuliere inzet

Aan Steven de Waal, voorzitter van denktank Public SPACE Foundation en lid van de Utrecht Development Board (UDB) de vraag: kunnen zulke methoden ook in Nederland een hoge vlucht nemen? Hij schreef enkele jaren geleden in het Financieel Dagblad het essay *In plaats van markt of staat: méér burger*. Als wandelaar stuit je in het buitenland, schrijft hij, regelmatig op een goed onderhouden parkje of plantsoen waarbij een bescheiden bordje staat dat zegt dat dit stukje stad is geadopteerd door een nabijgelegen hotel, bedrijf of buurt. Neem dan Nederland, signaleerde De Waal. 'Tegenwoordig adopteert het midden- en kleinbedrijf rotondes. Zij nemen het onderhoud op zich, maar verkondigen dat met grote reclame-uitingen schreeuwend. Bij hen staat niet bescheiden burgerschap voorop, maar feitelijk het kopen van grote en opvallende reclameruimte. Het ontbreken van een cultuur waarbij de burger als cofinancier van de publieke zaak optreedt, komt vooral omdat Nederlanders als filantropen zich richten op goeddoelenorganisaties en non-gouvernementele organisaties', aldus De Waal.

### Bakens worden verzet

Gevraagd of deze trends in de afgelopen jaren verschoven, zegt De Waal nu: 'Volledig eigendom houden over openbare





ruimte zit diep geworteld in de Nederlandse overheid. Ook het beheer laten overnemen, zie je nauwelijks. Dat is volgens mij niet als trend zichtbaar.'

Wat breder kijkend naar de terreinen waar de roep groot is om burgers in te zetten, zegt hij dat dit vooral gebeurt indien cijfers tonen dat de problematiek en de kosten uit de hand lopen zoals de zorg of het voetbalgeweld. 'Dan volgen bezuinigingen en decentralisatie. Op deze terreinen móet wat gebeuren. Daaroverheen wordt een ideologisch sausje gegoten zoals de participatiemaatschappij. Rond de publieke ruimte is dit moment nog niet aangebroken.' Wel ziet De Waal dat in de verhoudingen tussen gemeentelijke overheid en bedrijfsleven de bakens worden verzet, en niet alleen in zijn eigen stad Utrecht: 'Tegenwoordig willen ondernemingen zich vaker bemoeien met de publieke zaak, ze willen meer doen dan klagen. De overheid staat nog niet echt open voor zulk samenspel, uitzonderingen daargelaten als Brainport in Eindhoven. En er zijn goede aanzetten zoals een ondernemersfonds dat is gevoed met WOZ-bijdragen van bedrijven plus overheidsgeld.'

## Ondernemers actiever in publieke ruimte

'Ondernemers investeren tegenwoordig vaker in publieke ruimte via hun deelname in een bedrijveninvesteringzone (BIZ),

zegt economisch-geograaf Han Olden. Hij is onderzoekscoördinator van het expertisecentrum Stedelijke Dynamiek en Duurzaamheid, Universiteit Utrecht. 'In een BIZ investeren zij gezamenlijk in de kwaliteit van hun bedrijfsomgeving. Een experimenteerwet van het ministerie van Economische Zaken maakte dat de afgelopen jaren mogelijk en daarvan wordt goed gebruikgemaakt.'

Ondernemersverenigingen kunnen een BIZ aanvragen. Die wordt toegekend als vijftig procent van de ondernemingen – die ook vijftig procent van de WOZ-waarde vertegenwoordigen – voor stemmen. De status kan vier jaar gelden. Jaarlijks doen zij voorstellen voor hun gebied en het benodigde geld brengen zij zelf op via een opslag op de OZB. De gemeente doet daar vaak nog een schep bovenop. Vele investeringen gaan over verbeteringen die het gebied meer schoon, heel en veilig maken, zoals gemeenschappelijke beveiliging en betere openbare ruimte. Maar soms gaat het ook om gebiedspromotie of gezamenlijke bijeenkomsten. Volgens opgave van EZ hebben nu ruim honderd gebieden een dergelijke status.

Bijvoorbeeld in Utrecht. Ondernemers in een groot aantal Utrechtse winkelstraten en bedrijventerreinen vormen een BIZ. Uit jaaroverzichten van hun Ondernemersfonds Utrecht (OfU) blijkt dat zij een groot deel van de uitgaven besteden aan een betere sociale en economische structuur

van hun gebied. Daarbij gaat de meeste aandacht uit naar het organiseren van collectieve beveiliging maar een deel van het geld gaat naar wegpoetsen van graffiti en andere schoonmaakacties, of het aanleggen van een ontmoetingsplek.

## Freeriders exit

De BIZ is zo'n succes dat de experimenteerwet per 1 januari 2015 wordt opgevolgd door een echte wet. Han Olden: 'Een belangrijk voordeel is dat de aanpak via een BIZ de freeriders de pas afsnijdt. We zien vaak dat een aantal ondernemers niet wil meebetalen aan gemeenschappelijke activiteiten, maar er wel van profiteert. Betere gebiedsbewaking, meer groen en goed onderhouden wegen zijn ook in hun belang. In een BIZ moet iedereen deelnemen, de minderheid voegt zich naar de meerderheid.'

'De aanpak is echt voor en door ondernemers en de wet regelt alle juridische zaken. Deze initiatieven betekenen niet dat de overheid zich terugtrekt. De wettelijke taken die een gemeente heeft, blijven onverkort van kracht', zegt Olden.