



**Tussen functionaliteit en kwaliteit:  
het dilemma van de openbare ruimte in Nederland**



rijksuniversiteit  
groningen

faculteit ruimtelijke  
wetenschappen

Corien Kuiper

# **Tussen functionaliteit en kwaliteit: het dilemma van de openbare ruimte in Nederland**

Corien (J.F.) Kuiper (s1535595)  
j.f.kuiper@student.rug.nl (tot 31-08-2011)  
corienkuiper@gmail.com  
Groningen, juli 2011

Scriptie voor de master Planologie  
Rijksuniversiteit Groningen  
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen  
Begeleider: dr. M.A. van den Brink

## Voorwoord

*“De wereld is in rep en roer, de mensen vliegen door elkaar.”* Het is een van de uitspraken die opa Van der Steege vaak doet. Dat opa’s gelijk hebben, daar twijfel ik niet aan; maar dat deze uitspraak nog eens zou terugkomen in mijn afstudeeronderzoek, dat hadden we vast beide niet gedacht.

De uitspraak blijkt toepasselijk, binnen mijn studie Sociale Geografie & Planologie en later in de master Planologie gaat het om mensen en de wereld. De stedelijke context vind ik het meest interessant: je hoeft maar om je heen te kijken of er gebeurt wat, hier gaat het om ‘de wereld in rep en roer’. Als vanzelf kom ik dan uit bij de openbare ruimte, wat mij betreft een ultiem planologisch onderwerp. In de openbare ruimte komt het leven van de stad samen. Mensen, gebouwen, verkeer en natuur, alle functies worden erin verweven. De afgelopen jaren heb ik in mijn studietijd geleerd om op een bepaalde manier naar de omgeving te kijken. Je neemt de wereld om je heen niet zomaar voor lief, je probeert deze te begrijpen.

De openbare ruimte blijkt wel heel veel kanten te hebben en niet zomaar te begrijpen. Tijdens mijn onderzoek heb ik gesproken over stoeptegels en bushokjes, over de openbare ruimte en publiek domein, over stekelbosjes en parken, over financiën en politieke beslissingen, over de rol van de overheid en die van de burger, over wat mooi en lelijk is, over plannen en over de realiteit. Standaardreacties op mijn onderzoek waren dan ook dat de openbare ruimte ‘wel een heel breed’ onderwerp was en dat ik alles wel ‘erg abstract’ benaderde. Beide zijn waar, en kenmerken mijn poging om ‘de openbare ruimte in Nederland’ een beetje beter te begrijpen. Tijdens het onderzoeksproces heb ik keuzes gemaakt om mijn onderzoek af te bakenen. Op die manier heb ik geprobeerd tot een werkbaar onderzoeksplan en een begrijpelijk verhaal te komen.

Een van de keuzes was het hanteren van een discursieve benadering, hiermee stel ik dat taal belangrijk is. Planologen kunnen mooi schrijven en praten, maar wat bedoelen we eigenlijk? Wat betreft mijn onderzoek heb ik literatuur bestudeerd, maar vooral de afgenomen interviews maken het verhaal interessant. Hierbij wil ik dan ook alle geïnterviewden heel hartelijk bedanken voor hun interesse, tijd en behulpzaamheid. Vragen stond altijd vrij, en dat mijn vragen beantwoord zijn en dat ik daarbij gastvrij voorzien werd van thee, koffie en dropjes maakte het tot de leukste onderdelen van mijn onderzoeksproces. Tevens wil ik de contactpersonen bedanken die binnen de gemeentelijke organisaties naar geschikte interviewkandidaten hebben gezocht.

Als je veel wilt doen en begrijpen in een afstudeeronderzoek, dan levert dat onvermijdelijk veel vragen en twijfels op. Hierbij wil ik graag Margo van den Brink bedanken die mij als begeleider op de juiste momenten van het juiste advies voorzien heeft. Ik zal niet vergeten dat iets vooral erg interessant wordt als je er eigenlijk niet meer uitkomt. De twijfels wat betreft het onderzoek zullen altijd wel een beetje blijven, maar dankzij de interessante gesprekken ligt er nu wel een afgerond afstudeeronderzoek.

Zoals blijkt heb ik dit onderzoek niet in mijn eentje gedaan. Het is dat de regels een beetje anders zijn, maar met liefde zou ik Dick, Bartha, Hetty en natuurlijk Jordy op de voorpagina vermelden. Het feit dat mijn onderzoek af is en daarmee mijn studie afgerond, is zeker ook aan hen te danken.

Groningen, 28 juli 2011

## Samenvatting

De openbare ruimte in Nederland staat onder druk. Een functioneel ingerichte openbare ruimte wordt bekritiseerd. Nu het gebruik en de functie veranderen, dient de bestaande openbare ruimte aan nieuwe eisen tegemoet te komen. In het algemeen ontstaat een roep om kwaliteit wat betreft de openbare ruimte in Nederland. Dit onderzoek stelt dat de overgang van functionaliteit naar kwaliteit aangaande de openbare ruimte de nationale en lokale overheid in Nederland voor een dilemma plaatst.

Vanuit haar traditionele verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte probeert de overheid in Nederland aan de ene kant zelf aan de roep om kwaliteit te voldoen. Zowel de nationale als lokale overheid vult kwaliteit van de openbare ruimte op een eigen manier in en legitimeert hiermee een blijvende betrokkenheid aangaande de openbare ruimte. Echter, de openbare ruimte als traditionele 'rijkszaak en gemeentetaak' lijkt niet meer op te gaan. In de zoektocht naar strategieën om kwaliteit van de openbare ruimte te realiseren ontstaat in toenemende mate ruimte voor private partijen, woningcorporaties en bewoners om aanspraak op de openbare ruimte te maken en kwaliteit van de openbare ruimte op een eigen manier te definiëren. De toenemende aanspraak van andere partijen op de openbare ruimte in Nederland voedt zo de poging van de overheid om verantwoordelijkheden aangaande de openbare ruimte los te laten. Dit onderzoek stelt de vraag: *Hoe gaan de nationale en lokale overheid om met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland?*

Door middel van een discursieve benadering wordt onderzocht hoe de nationale en lokale overheid omgaan met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland. In dit onderzoek is gekozen voor een discursieve aanpak omdat kritiek op de bestaande openbare ruimte en de zoektocht naar strategieën om kwaliteit te realiseren gepaard gaan met nieuwe taal. Het gehanteerde poststructuralistische discours theoretische perspectief heeft als uitgangspunt dat taal en praktijk verweven is. Het talige aspect is belangrijk, want taal is niet neutraal maar geladen met sociaal geconstrueerde betekenissen die uitwerken in praktijken en zo het handelen beïnvloeden. Om de omgang met het dilemma te begrijpen, wordt gezocht naar een zekere regelmaat binnen geschreven en gesproken taal. Het begrip discours fungeert hierbij als ordeningsinstrument, in dit onderzoek gedefinieerd als: *een ensemble van ideeën, concepten en categorieën waarmee betekenis wordt gegeven aan sociale en fysieke fenomenen, welke geproduceerd en gereproduceerd wordt door een te identificeren set van praktijken* (Hajer, 1995, p.44/vertaald). Een discoursanalyse, toegepast op de specifieke onderzoekscontext van het dilemma van de openbare ruimte in Nederland, zet de discours theoretische ideeën om in een werkbaar onderzoeks aanpak. Via de stappen: desk research, helicopter interviews, document analysis en een case study onderzoek (met daarbinnen interviews met key players en een document analysis) wordt onderzocht hoe de nationale en lokale overheid in Nederland omgaan met het dilemma van de openbare ruimte.

De worsteling om het dominante functionele discours aan te passen aan nieuwe betekenissen van de openbare ruimte illustreert hoe de nationale overheid omgaat met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland. Het dominante functionele discours verandert wanneer zij in de zoektocht naar kwaliteit en strategie economische en sociale betekenissen van de openbare ruimte probeert op te nemen en in praktijken uit te werken. Sociale concepten blijken lastig in praktijk uit werken, waardoor een economisch-functioneel discours, beter passend bij de veranderende positie van de nationale overheid, domineert. De openbare ruimte vormt op gemeenteniveau een eigenstandige bevoegdheid waardoor 'de' lokale overheid niet bestaat. De gemeenten Groningen, Tilburg en Almere kennen elk een eigen discours aangaande de openbare ruimte.

De gemeente Groningen is op zoek naar een nieuwe rol aangaande de openbare ruimte. Het toenemend belang van de openbare ruimte in combinatie met een grotere aanspraak van buitenaf maken het lastig om aan de eigen traditie vast te houden. Vooral nog legitimeren de sterke traditie en directe verantwoordelijkheid de eigenstandige bevoegdheid van Groningen voor de openbare ruimte. Een 'regierol' is vooral nog onderdeel van de gemeentelijke zoektocht.

In de gemeente Tilburg brengt een regierol als antwoord op de openbare ruimte als organisatorisch vraagstuk naast voordelen ook onzekerheden met zich mee. Het besef de openbare ruimte los te moeten laten druist tegen het traditionele verantwoordelijkheidsgevoel in. Echter, door de directe verantwoordelijkheid alsmede door de huidige omstandigheden van reorganisatie en bezuinigingen wordt Tilburg gedwongen haar rol aan te passen.

In Almere fungeert de groeiende beheeropgave als trigger om het debat van de functionele naar meer kwalitatieve aspecten van de openbare ruimte te verschuiven. Middels een nieuwe sturingsfilosofie en een nieuwe houding probeert de gemeente de sociale betekenis van de openbare ruimte in haar discours te incorporeren om zo de toekomstige beheeropgave behapbaar te maken.

De conclusies maken de verschillende manieren waarop zowel de nationale als de lokale overheid omgaat met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland duidelijk. Wat betekenen deze conclusies? Hoe kan het dilemma omtrent de openbare ruimte in Nederland benaderd worden? *Dit onderzoek pleit voor een verdere ontwikkeling van het sociale discours.* Het gaat hierbij om een discours dat de sociale betekenis van de openbare ruimte voorop stelt, en haar aandacht richt op de 'traditionele' openbare ruimte, hier gedefinieerd als de openbare ruimte van de dagelijkse leefomgeving in Nederland. Een handelingsperspectief aangaande het dilemma van de openbare ruimte in Nederland ontstaat als gevolg:

*Verleg aandacht naar de traditionele openbare ruimte, want daar ligt de druk voor de Nederlandse gemeenten.* Het is de traditionele openbare ruimte, in de vorm van de straten, parken, pleinen en verkeersruimtes in de woonwijken, die vooral voor de gemeenten een dilemma oplevert. Deze openbare ruimte die de feitelijke basis vormt voor de dagelijkse leefomgeving staat onder druk, als gevolg verdwijnt de kwaliteit naar de achtergrond.

*Druk 'kwaliteit' van de openbare ruimte niet alleen in economische maar ook in sociale termen uit.* Het sociale discours dient aangevuld te worden met een nadruk op de openbare ruimte waar de Nederlandse gemeenten in de dagelijkse praktijk mee werken. Door *gebruik* te verbinden aan *beleving* van de openbare ruimte en verandering daarbinnen te onderzoeken, kan op elk schaalniveau op een pragmatische manier 'kwaliteit' van de openbare ruimte bereikt worden.

*Vertaal sociale concepten aangaande de openbare ruimte in lokale praktijken.* Het is de lokale overheid die, door haar directe verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte, vooral gehoor moet geven aan de ontwikkelingen aangaande de openbare ruimte in Nederland. Aandacht voor het sociale aspect van de openbare ruimte kan een waardevolle rol spelen in een gedeelde visie en strategie. Verdere ontwikkeling van het sociale discours kan niet plaatsvinden zonder uitvoerige analyse van de lokale praktijk rondom de openbare ruimte.

*Creëer raakvlakken tussen het nationale en lokale niveau aangaande de openbare ruimte in Nederland.* Betrokkenheid van het nationale niveau lijkt door gemeenten in Nederland niet verworpen te worden. In toenemende mate kennis nemen van de lokale praktijk in adviesrapporten, wetenschappelijke publicaties en beleidsdocumenten kan zo raakvlakken tussen de nationale en lokale overheid creëren.

## Lijst boxen, figuren en tabellen

Tabel 2.1	Drie generaties discourtstheorie	14
Tabel 2.2	Niveau van invloed	15
Tabel 2.3	Onderzoeksaanpak	24
Box 3.1	Economische betekenisgeving openbare ruimte	27
Box 3.2	Eisen aan de openbare ruimte	28
Box 3.3	Sociale betekenisgeving openbare ruimte	29
Box 3.4	De opgave van de openbare ruimte	31
Tabel 3.1	Koerswijziging in beleid en ontwerp	31
Figuur 4.1	Gemeente Groningen	36
Box 4.1	Doelstellingennota 1972	37
Tabel 4.1	Verankering openbare ruimte in organisatie	39
Figuur 5.1	Gemeente Tilburg	46
Box 5.1	Stadsbeheerplan	47
Tabel 5.1	Verankering openbare ruimte in organisatie	48
Box 5.2	'Netwerken met de stad en regio'	51
Figuur 6.1	Gemeente Almere	56
Box 6.1	Doelstellingen Almere 1985	57
Tabel 6.1	Verankering openbare ruimte in organisatie	58

## Inhoudsopgave

VOORWOORD	3
SAMENVATTING	4
LIJST BOXEN, FIGUREN EN TABELLEN	6
H1. INLEIDING	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Vraagstelling	9
1.3 Discursieve benadering	10
1.4 Onderzoeksdoelstellingen	10
1.5 Leeswijzer	11
H2. DISCOURSTHEORIE & -ANALYSE	13
2.1 Discourstheorie	13
2.2 Poststructuralistische discoursstheorie	14
2.3 Discoursanalyse	16
2.4 Conclusie	23
H3. ONTWIKKELING VAN HET FUNCTIONELE DISCOURS	25
3.1 Discursieve ontwikkeling	25
3.2 Functioneel openbaar gebied: jaren vijftig en zestig	25
3.3 Openbare ruimte brengt welvaart: jaren zeventig en tachtig	26
3.4 Kwalitatieve verandering van aandacht	28
3.4.1 Opkomst van publiek domein: jaren tachtig en negentig	28
3.4.2 Publiek domein als richtinggevend ideaal: begin eenentwintigste eeuw	29
3.5 Een nieuwe periode breekt aan	30
3.5.1 Een culturele strategie: jaren tien	31
3.5.2 Een organisatorisch vraagstuk: jaren tien	32
3.6 Conclusie	34
<i>INLEIDING CASE STUDY ONDERZOEK</i>	35
H4. GRONINGEN: TRADITIE ONDER DRUK	37
4.1 Groningse traditie	37
4.2 Historische context: ontstaan van een traditie	37
4.3 Groningse aanpak anno 2011	39
4.4 Zoektocht naar een nieuwe rol	41
4.4.1 De openbare ruimte 'zelf doen'	41
4.4.2 De openbare ruimte 'regisseren'	42
4.5 Conclusie: Groningse aanpak 2.0?	43
H5. TILBURG: KERNTAKEN TER DISCUSSIE	45
5.1 Geheel eigen wijze	45
5.2 Historische context: een economisch transformatieproces	45
5.3 Tilburgs Model	48

5.4 Een organisatorisch vraagstuk	49
5.4.1 Een politiek-bestuurlijke context	49
5.4.2 Ambtelijke organisatie in spagaat	51
5.5 Conclusie: regie in de openbare ruimte?	54
H6. ALMERE: EEN GROEIENDE BEHEEROPGAVE	55
6.1 Een nieuwe stad	55
6.2 Historische context: nieuw stedelijk concept in praktijk	55
6.3 Organisatie van de openbare ruimte	58
6.4 We hebben een stad, hoe hier mee om te gaan?	60
6.4.1 Een beheeropgave	60
6.4.2 Véél meer, met minder	61
6.5 Conclusie: sociaal en kwalitatief beheer?	63
H7. CONCLUSIES & REFLECTIE	65
7.1 Vraagstelling	65
7.2 Conclusies	65
7.3 Aanbevelingen	67
7.4 Reflectie	70
LITERATUURLIJST	73
BIJLAGE	76



## H1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

De openbare ruimte in Nederland staat onder druk. Het *Pleidooi voor de Openbare Ruimte* stelt dat de kwetsbare balans van de openbare ruimte, tussen vitaliteit en verval, definitief de juiste kant op moet slaan (Ministerie van VROM *et al.*, 2002). De VROM-raad zoekt naar *Een nieuwe balans* als reactie op onder andere verschraving en nieuwe functies van de publieke ruimte (VROM-raad, 2009). Tegelijkertijd klinken geluiden als de ondergang van publieke ruimte en een radicale verandering van het publiek domein (Kruijjer, 2011; Boomkes geciteerd door Boer, 2010). Het Nationaal Openbare Ruimte Congres 2010 concludeert dat zowel de openbare ruimte zelf als het vak onder druk staat (Elba Media, 2011).

Een functioneel ingerichte openbare ruimte ten behoeve van het collectief belang wordt bekritiseerd. Groen in de naoorlogse wijken functioneert niet meer, afgeschermden woondomeinen creëren nieuwe gradaties van openbaarheid en de beleving van het individu speelt een grotere rol (Feddes, 2011; RPB, 2007; PBL, 2010). Nu het gebruik en de functie veranderen, dient de bestaande openbare ruimte aan nieuwe eisen tegemoet te komen. In het algemeen ontstaat een roep om kwaliteit wat betreft de openbare ruimte in Nederland. De VROM-raad (2009) schrijft hoe de kwaliteit van de publieke ruimte de kurk zal worden waarop de kwaliteit van de gebouwde omgeving in Nederland in belangrijke mate gaat drijven. Het klagen over verrommeling en de kwaliteit van de openbare ruimte dient als aanleiding voor een verkenning van het thema ruimtelijke kwaliteit in Nederland (VROM-raad, 2011). Ook het Nationaal Openbare Ruimte Congres 2010 probeert méér uit de openbare ruimte te halen dan voorheen (Elba Media, 2011).

Van oudsher is de openbare ruimte een verantwoordelijkheid van de overheid. Echter, de openbare ruimte als traditionele 'rijkszaak en gemeentetaak' lijkt niet meer op te gaan. Het streven naar een kleinere overheid en meer efficiëntie stelt verantwoordelijkheden van de overheid binnen de ruimtelijke ordening ter discussie (Ministerie van BZK, 2011; Ministerie van IenM, 2011). Rapporten signaleren een herorganisatie van de openbare ruimte en schrijven hoe de overheid steeds meer op ooghoogte met andere partijen komt te staan (PBL, 2010; Ministerie van VROM *et al.*, 2002). In de zoektocht naar strategieën om kwaliteit van de openbare ruimte te realiseren ontstaat in toenemende mate ruimte voor private partijen, woningcorporaties en bewoners om aanspraak op de openbare ruimte te maken en kwaliteit van de openbare ruimte op een eigen manier te definiëren.

### 1.2 Vraagstelling

De openbare ruimte in Nederland staat onder druk nu een functioneel ingerichte openbare ruimte ten behoeve van het collectief belang wordt bekritiseerd. Een roep om kwaliteit aangaande de openbare ruimte in Nederland ontstaat. De overgang van functionaliteit naar kwaliteit plaatst de nationale en lokale overheid voor een dilemma.

Vanuit haar traditionele verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte probeert de overheid in Nederland aan de ene kant zelf aan de roep om kwaliteit te voldoen. Zowel de nationale als lokale overheid vult kwaliteit van de openbare ruimte op een eigen manier in en legitimeert hiermee een blijvende betrokkenheid aangaande de openbare ruimte. Aan de andere kant wensen andere partijen dan de overheid in toenemende mate hun belangen in de openbare ruimte terug te zien. Hierbij definiëren deze andere partijen kwaliteit van de openbare ruimte op een eigen manier. In een zoektocht naar strategieën om kwaliteit van de openbare ruimte te realiseren, beseft de overheid dat haar positie verandert. De toenemende aanspraak van andere partijen op de openbare ruimte in Nederland voedt zo de poging van de overheid om verantwoordelijkheden aangaande de openbare ruimte los te laten.

Dit onderzoek stelt de vraag: *Hoe gaan de nationale en lokale overheid om met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland?*

### 1.3 Discursieve benadering

Door middel van een discursieve benadering wordt onderzocht hoe de nationale en lokale overheid omgaan met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland, zoals hierboven gedefinieerd. In dit onderzoek is gekozen voor een discursieve aanpak omdat kritiek op de bestaande openbare ruimte en de zoektocht naar strategieën om kwaliteit te realiseren gepaard gaan met nieuwe taal. Het talige aspect is belangrijk, concepten als 'kwaliteit' en 'openbare ruimte' worden op verschillende manieren ingevuld, waarbij laatstgenoemde bewust plaats maakt voor termen als 'publieke ruimte' of 'publiek domein'.

Discourstheorie ziet taal niet als een neutraal medium, maar als geladen met sociaal geconstrueerde betekenis. Om sociale fenomenen te beschrijven en interpreteren wordt gezocht naar een zekere regelmaat binnen geschreven en gesproken taal, waarmee een onderwerp of probleem wordt benaderd (Howarth, 2000). Zo'n talige regelmatigheid kan specifiek aangeduid worden als discours, in dit onderzoek gedefinieerd als: *een ensemble van ideeën, concepten en categorieën waarmee betekenis wordt gegeven aan sociale en fysieke fenomenen, welke geproduceerd en gereproduceerd wordt door een te identificeren set van praktijken*. Praktijken worden gezien als: *gedeelde routines, regels en normen die houvast geven in het sociale leven* (Hajer, 1995, p.44/vertaald).

Discoursanalisten kijken niet alleen naar talige regelmatigheden maar proberen tevens te ontdekken hoe taal, geladen met betekenis, uitwerkt in praktijken. Dit maakt discourstheorie ook tot een institutionele theorie met oog voor zaken als institutionalisatie in documenten en het verdelen van verantwoordelijkheden. Handelen wordt beïnvloed door de taal die in gebruik is, met andere woorden: taal en praktijk is verweven, het uitgangspunt van poststructuralistische discourstheorie.

### 1.4 Onderzoeksdoelstellingen

De onderzoeksdoelstellingen maken duidelijk hoe dit onderzoek door middel van een discursieve benadering de vraag *hoe de nationale en lokale overheid met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland omgaan* probeert te beantwoorden.

De overheidsrol staat centraal in dit onderzoek omdat de overheid van oudsher verantwoordelijk is voor de openbare ruimte in Nederland. Het dilemma, zoals gedefinieerd in dit onderzoek, beschrijft hoe de positie van de overheid verandert. Niet alleen ten opzichte van andere partijen, ook onderling verschuiven de verhoudingen. De openbare ruimte als traditionele 'rijkszaak en gemeentetaak' lijkt niet meer op te gaan in Nederland. Op rijksniveau verdwijnen instrumenten, de openbare ruimte vormt op gemeenteniveau een eigenstandige bevoegdheid. In de huidige context drijven decentralisatie en bezuinigingen de nationale en lokale overheid verder uiteen. De ruimte die ontstaat tussen beide niveaus doet raakvlakken aangaande de openbare ruimte in toenemende mate ontbreken. Elk overheidsniveau vult de kwaliteit van de openbare ruimte op een eigen manier in, waardoor dit onderzoek zowel de omgang van de nationale als de lokale overheid met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland discursief benadert.

De ontwikkeling van het functionele discours maakt duidelijk hoe de nationale overheid omgaat met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland. Een historische reconstructie op basis van nationale beleidsdocumenten, adviesrapporten en wetenschappelijke publicaties relateert veranderend gebruik en uitwerking van ideeën en concepten rondom de openbare ruimte aan maatschappelijke ontwikkelingen. In de zoektocht naar kwaliteit en strategie worden afwisselend economische en sociale aspecten van de openbare ruimte benadrukt. Het functionele discours blijkt aan verandering onderhevig wanneer zij in toenemende mate probeert deze nieuwe betekenissen van de openbare ruimte op te nemen en in praktijken uit te werken.

De openbare ruimte vormt op gemeenteniveau een eigenstandige bevoegdheid waardoor 'de' lokale overheid niet bestaat. Een case study onderzoek geeft inzicht in de omgang met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland op het lokale niveau. De gemeenten Groningen, Tilburg en Almere kennen elk een eigen discours aangaande de openbare ruimte. Met behulp van een historische (beleids)context

en een organisatieschets wordt geanalyseerd hoe elke gemeente op een eigen manier omgaat met het dilemma van de openbare ruimte. Het doel is tevens te begrijpen in hoeverre een vertaling van de nationale discursieve ontwikkeling in het gemeentelijk handelen omtrent de openbare ruimte plaatsvindt.

Interpretatie van de verschillende manieren waarop zowel de nationale als lokale overheid omgaat met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland leidt tot conclusies en aanbevelingen.

### **1.5 Leeswijzer**

De opbouw van dit onderzoek is als volgt. Hoofdstuk 2 start met de beginselen van discoursstheorie. Een poststructuralistisch perspectief levert vervolgens een definitie van het begrip discours op, alsmede een analysemethode waarmee de omgang van de nationale en lokale overheid met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland discursief benaderd kan worden. Toepassing van discoursanalyse komt in sectie 2.3 uitgebreid aan bod. Dit is nodig geacht omdat in dit onderzoek een vernieuwend theoretisch perspectief gehanteerd wordt, welke om een duidelijke vertaling binnen de specifieke onderzoekscontext en een precieze methodologische verantwoording vraagt. In hoofdstuk 3 maakt de ontwikkeling van het functionele discours duidelijk hoe de nationale overheid omgaat met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland. Het dominante functionele discours verandert wanneer zij in de zoektocht naar kwaliteit en strategie economische en sociale betekenissen van de openbare ruimte probeert op te nemen en in praktijken uit te werken. Hoofdstuk 4, 5 en 6 vormen de pijlers van het case study onderzoek waarin de unieke omgang van de gemeenten Groningen, Tilburg en Almere met het dilemma van de openbare ruimte discursief geanalyseerd kan worden. Een interpretatie van de verschillende manieren waarop de nationale en lokale overheid met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland omgaan, levert in hoofdstuk 7 conclusies en aanbevelingen op.



## H2. Discourstheorie & -analyse

### 2.1 Discourstheorie

In dit hoofdstuk staat de discursieve benadering van dit onderzoek centraal. Door middel van een discursieve benadering wordt onderzocht hoe de nationale en lokale overheid omgaan met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland. Hoofdstuk 1 stelde dat de overgang van functionaliteit naar kwaliteit aangaande de openbare ruimte de nationale en lokale overheid voor een dilemma plaatst. In het kort legitimeert de roep om kwaliteit zowel een blijvende betrokkenheid van de overheid aangaande de openbare ruimte als de poging om verantwoordelijkheden richting andere partijen los te laten.

In dit onderzoek is gekozen voor een discursieve aanpak omdat kritiek op de bestaande openbare ruimte en de zoektocht naar strategieën om kwaliteit te realiseren gepaard gaan met nieuwe taal. Het talige aspect is belangrijk omdat de nationale en lokale overheid concepten op een eigen manier invullen. Uit het bewuste gebruik van termen als 'openbare ruimte', 'publieke ruimte' en 'publiek domein' blijkt dat taal niet slechts een neutraal medium is, maar geladen met sociaal geconstrueerde betekenis, een basisgedachte binnen de discourstheorie. Taal geeft onderwerpen weer en geeft deze ook op een bepaalde manier betekenis (Fischer en Forester, 1993, p.1). Met de toepassing van een discursieve benadering heeft dit onderzoek niet alleen aandacht voor taal maar ook hoe het gebruik van taal in praktijken uitwerkt. Dit maakt discourstheorie tevens tot een institutionele theorie met oog voor die plekken waar gehandeld wordt op basis van taal ([www.maartenhajer.nl](http://www.maartenhajer.nl), bezocht op 19-07-2011).

Dit hoofdstuk start met de beginselen van discourstheorie. Een poststructuralistisch perspectief levert vervolgens een definitie van het begrip discours op, alsmede een analysemethode waarmee de omgang van de nationale en lokale overheid met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland discursief benaderd kan worden. Toepassing van discoursanalyse vraagt om een duidelijke vertaling binnen de specifieke onderzoekscontext en een precieze methodologische verantwoording, beide komen in sectie 2.3 uitgebreid aan bod.

#### *Discursive turn*

Gedurende de tweede helft van de twintigste eeuw kan in de sociale wetenschappen een omslag in denken herkend worden. Er wordt gezocht naar alternatieven voor de dan gangbare manieren van onderzoek doen. Onvrede met de bestaande positivistische stromingen in de sociale wetenschappen zorgt voor een verplaatsing van aandacht van objectief wetenschappelijk onderzoek naar een meer intersubjectief en praktisch perspectief. Doel van dit alternatieve perspectief is het beter begrijpen van sociale praktijken zoals geloof, principes of acties van mensen in plaats van het ontwikkelen van meer positivistische procedures of hypothesen (Stein en Harper, 1995). De opkomst van discourstheorie kan gepositioneerd worden binnen deze omslag, in de literatuur beschreven als de 'argumentative', 'interpretive' of 'discursive turn' (Van den Brink, 2010, p.16).

Centraal staat de gedachte dat een objectieve werkelijkheid niet bestaat, deze wordt sociaal geconstrueerd door mensen. Enkel het bestuderen van te observeren feiten en het zoeken naar causale verbanden zou voorbij gaan aan toegekende betekenissen en meningen. Het zijn juist deze sociaal geconstrueerde betekenissen, meningen en argumenten die gedeeld, geproduceerd en gereproduceerd worden in de realiteit van alledag. Het gegeven dat gesproken en geschreven taal van mensen geladen is met sociaal geconstrueerde betekenis wordt in discourstheorie aangeduid als *discursief* (Van den Brink, 2010).

Torfig (2005) beschrijft hoe sinds de jaren zeventig bijna alle wetenschappelijke disciplines van dit besef doordrongen worden. Binnen de sociologie, economie en politieke wetenschappen bijvoorbeeld worden steeds vaker menselijke handelingen, economische processen en sociale instituties discursief benaderd om zo problemen te definiëren en te verklaren. De groeiende toepassing van deze manier van onderzoek doen leidt logischerwijs ook tot discussie en kritiek. Bijvoorbeeld, wanneer alles discursief is,

hoe kunnen onderzoekers dan nog claimen dat iets waar is of goed? Andere critici vragen zich af in hoeverre discoursstheorie het sociale of politieke leven ook kan uitleggen of dat het vooral bij beschrijven en begrijpen blijft (ibid.). De groeiende aantrekkingskracht wijdt de auteur (ibid.) aan het gegeven dat discoursstheorie niet zozeer een nieuw theoretisch apparaat introduceert inclusief vaststaande assumpties en concepten, maar eerder een nieuw analytisch perspectief biedt. Onderzoekers wordt een nieuw en flexibel instrument geboden waarmee naar theoretische en empirische context sterk gevarieerd kan worden. Elke interpretatie van discoursstheorie leidt zo tot eigen concepten, argumenten en betrouwbaarheid.

### *Drie generaties*

De multidisciplinaire toepassing en interpretatie geeft discoursstheorie een kleurrijk karakter. Om structuur in de diverse discoursstheoretische ontwikkelingen aan te brengen is het onderscheiden van drie generaties een gangbare methode. Bredere toepassing leidt tot een uitbreiding van het aantal en soorten betekenissen toegekend aan het concept discours (Howarth, 2000, p.3). Dé definitie van het begrip discours is dan ook niet vast te stellen, te meer omdat de betekenis meebeweegt in diverse theoretische stromingen en daarbij verscheidene transformaties ondergaat, tabel 2.1 laat dit zien. De eerste generatie is sterk linguïstisch van aard. De focus ligt bij het werkelijke taalgebruik van een individuele spreker of schrijver. Phillips en Jørgensen (geciteerd door Van den Brink, 2010, p.21) beschrijven discoursen bijvoorbeeld als “specifieke manieren van praten over en het begrijpen van de wereld”. Het talige element van discours wordt in deze definitie benadrukt. Waar deze eerste generatie het begrip discours definieert als een ‘tekstuele eenheid groter dan een zin’, hanteert de tweede generatie een bredere benadering. Een discours is hierbij niet beperkt tot gesproken of geschreven taal, maar kijkt ook hoe taal sociale praktijken, relaties of instituties op een bepaalde manier vormgeeft. En derde generatie onderscheidt zich door het begrip discours samen te laten vallen met het gehele sociale systeem. Howarth (2000, p.9) benadrukt dan ook de historisch specifieke context waardoor objecten en subjecten een identiteit of betekenis krijgen toegewezen. Sociale interactie kan alleen begrepen worden binnen het discours dat het betekenis geeft (Van de Brink, 2010). In het kort is een discoursanalyse hiermee een studie naar ‘taal in gebruik’. Want als het uitgangspunt is dat de werkelijkheid sociaal geconstrueerd is, dat staat het analyseren van meningen en betekenissen centraal. Het gaat erom hoe mensen een onderwerp benaderen en proberen te begrijpen met taal, dat vervolgens motiveert tot handelen in de praktijk (Hajer en Versteeg, 2005; Fischer en Forester, 1993).

*Tabel 2.1 Drie generaties discoursstheorie (Howarth, 2000, p.3-8; Torfing, 2005)*

<b>Generatie discoursstheorie</b>	<b>Benadering discours</b>	<b>Definitie discours</b>
Eerste generatie	Smal en taalkundig	Tekstuele eenheid groter dan een zin.
Tweede generatie	Breder dan eerste generatie	Discours is uitgebreid met een bredere set van sociale praktijken en fenomenen.
Derde generatie	Breder dan tweede generatie	Taal en praktijk is verweven.

### **2.2 Poststructuralistische discoursstheorie**

De derde generatie (zie tabel 2.1) wordt aangeduid als poststructuralistisch. Discoursstheorie is hierbij uitdrukkelijk niet op zoek naar objectieve, causale verbanden en verklaringen, probeert betekenissen niet te reconstrueren en zal nooit de ‘ware’ onderliggende betekenis vinden. Met haar eigenschappen verschaft de theorie enkel een ‘gezamenlijke taal’ om sociale fenomenen te beschrijven, interpreteren en evalueren (Howarth, 2000). Centraal staat de zoektocht naar een zekere regelmaat binnen

geschreven en gesproken taal waarmee een onderwerp of probleem wordt benaderd. Tevens proberen onderzoekers te ontdekken door welk handelen deze uitingen worden geproduceerd en gereproduceerd, aldus Hajer (in: Howarth en Torfing, 2005). Door het ordenen van discursieve patronen kan de wereld om ons heen beter begrepen worden. Als concept vormt discours dus een ordeningsinstrument waarmee gezocht kan worden naar manieren om interactie tussen taal, betekenissen en praktijk te interpreteren (Van den Brink, 2010, p.43).

Het uitgangspunt van poststructuralistische discourestheorie is dan ook dat taal en praktijk verweven is. Wat mensen zeggen of schrijven, het discursieve handelen, beïnvloedt hun acties in praktijk en andersom. Hajer (1995, p.44/vertaald) definieert discours als: een ensemble van ideeën, concepten en categorieën waarmee betekenis wordt gegeven aan sociale en fysieke fenomenen, welke geproduceerd en gereproduceerd wordt door een te identificeren set van praktijken. Deze praktijken worden gezien als: gedeelde routines, regels en normen die houvast geven in het sociale leven (Hajer in: Howarth en Torfing, 2005, p.302/vertaald). Het is deze definitie van Hajer die als standaard in dit verdere onderzoek wordt aangehouden.

Het erkennen van sociaal geconstrueerde betekenis en een constant veranderende context maakt dat meerdere discourses tegelijk geproduceerd en gereproduceerd kunnen worden. Gedurende een bepaalde periode kunnen binnen één setting diverse discourses ontstaan. Dit besef maakt discourestheorie ook tot een sociale en institutionele theorie. Onderzoekers vragen zich af hoe, in welke vorm en voor welke redenen personen of instituties zich identificeren met of functioneren binnen bepaalde discourses, waarom ze sommige of delen van deze betekenisssystemen produceren, ondersteunen en reproduceren in praktijken en andere juist veranderen of bestrijden. Een discoursanalist gefocust op interactie tussen taal, betekenissen en praktijk kan op deze manier niet alleen discourses identificeren, maar ook veranderingen daarin en verschuivingen daartussen. Taalstrijd is ook een machtsstrijd en Hajer ([www.maartenhajer.nl](http://www.maartenhajer.nl), bezocht op 19-07-2011) gebruikt de termen 'structuratie' en 'institutionalisatie' om de mogelijke invloed uitgeoefend door discourses te omschrijven (zie tabel 2.2). In dit onderscheid komt het poststructuralistische uitgangspunt dat taal en praktijk verweven is terug, waarbij een combinatie van talige structuratie en praktische institutionalisering leidt tot dominantie van een bepaald discours. Hoofdstuk 3 zal bijvoorbeeld aantonen hoe op nationaal niveau een economische invulling van het begrip kwaliteit omtrent de openbare ruimte zich makkelijker laat institutionaliseren dan het sociale alternatief. Hierbij lijkt het ook uit te maken of onderzoekers of een gevestigd instituut als het Planbureau voor de Leefomgeving of de VROM-raad een bepaalde boodschap over de openbare ruimte verkondigen.

*Tabel 2.2 Niveau van invloed ([www.maartenhajer.nl](http://www.maartenhajer.nl), bezocht op 19-07-2011)*

Niveau van invloed	Wanneer
Structuratie	veel mensen een discours gebruiken om hun wereld te conceptualiseren.
Institutionalisatie	een discours vastgelegd wordt in instituties en organisatorische praktijken.

Een discours kan veranderen in de tijd en staat daarmee niet als geheel vast. Van den Brink (2010; op basis van Foucault; Laclau en Mouffe; Phillips en Jørgensen; Howarth) beschrijft hoe een discours telkens een poging doet om haar kernboodschap te laten domineren. Echter, omdat een discours als geheel nooit vaststaat, is er altijd ruimte voor discussie, zowel binnen als tussen verschillende discourses. Hoofdstuk 3 zal beschrijven hoe ook omtrent het dilemma van de openbare ruimte in Nederland een 'struggle' ontstaat wanneer termen als 'openbare ruimte' en 'kwaliteit' verschillend worden ingevuld. Als gevolg kan gesteld worden dat betekenisssystemen, gedefinieerd als discourses, altijd op zoek zijn naar een zekere machtsuitoefening. Hetzelfde gebeurt op het lokale niveau van Groningen, Tilburg en Almere waarbij bepaalde afdelingen binnen de organisatie de omgang met het dilemma van de openbare ruimte

duidelijk richting geven. In de literatuur wordt het begrip 'hegemonie' hiervoor gebruikt om aan te duiden dat binnen de discursieve struggles gezocht wordt naar overwicht en dominantie. Als gevolg kan een laatste begrip geïntroduceerd worden binnen het theoretisch kader van dit onderzoek. In het proces van elkaar bestrijden of veranderen, kunnen discoursen elkaar ook gebruiken. Door het definiëren van een 'discursive other' kan duidelijk gemaakt worden wat wel of juist niet binnen een bepaald discours valt. Het volgende hoofdstuk (3) zal laten zien dat hoe functionele discours in haar ontwikkeling op deze manier reageert op maatschappelijke ontwikkelingen en alternatieve discoursen.

### **2.3 Discoursanalyse**

Na een bespreking van de relevante theorieën, staat in deze sectie discoursanalyse centraal. Discourstheorie biedt een flexibel analytisch instrument waarmee problemen gedefinieerd en verklaard kunnen worden, variërend naar theoretische en empirische context. Hajer (in: Howarth en Torfing, 2005) stelt dat discoursanalyse niet één coherente methode is, maar een brede familie van benaderingen waardoor elke specifieke onderzoekscontext om een nieuwe vertaling en uitleg van deze manier van analyse vraagt.

Vanuit een poststructuralistisch perspectief wordt verantwoord hoe discours theoretische concepten geoperationaliseerd zijn teneinde de omgang van de nationale en lokale overheid met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland te kunnen onderzoeken. Het gehanteerde perspectief heeft als uitgangspunt dat taal en praktijk verweven is. Het talige aspect is belangrijk, want taal is niet neutraal maar geladen met betekenissen die uitwerken in praktijken en zo het handelen beïnvloeden.

Uit de beschrijving zal blijken dat de discursieve aanpak in dit onderzoek voortkomt uit een iteratief proces tussen theorie en empirie. De manier waarop een discours is vastgesteld en interactie tussen taal, betekenissen en praktijken hanteerbaar is gemaakt, zijn zowel ingegeven door relevante theorieën als bevindingen over de openbare ruimte in Nederland. Doel van sectie 2.3 is dan ook het verschaffen van een duidelijke uitleg en methodologische verantwoording van de discoursanalyse, zoals deze is toegepast in de specifieke onderzoekscontext van het dilemma van de openbare ruimte in Nederland.

Om de omgang van de nationale en lokale overheid met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland te onderzoeken, is de discoursanalyse in een aantal stappen opgedeeld.

#### *Desk research en helicopter interviews*

De eerste stap van de discoursanalyse is 'desk research': het verkennen van documenten en posities in het empirisch veld om tot een eerste (chronologisch) overzicht te komen ([www.maartenhajer.nl](http://www.maartenhajer.nl), bezocht op 19-07-2011). Een inventarisatie van nationale en internationale publicaties op het gebied van de openbare ruimte wordt opgesteld middels het raadplegen van de Catalogus van de Rijksuniversiteit Groningen, vaktijdschriften en websites van onderzoeksinstituten in Nederland. Dit eerste overzicht maakt duidelijk op welke manieren de openbare ruimte door de tijd heen geproblematiseerd wordt en welke aspecten in huidig onderzoek aan bod komen<sup>1</sup>. Het overzicht vraagt om een eerste afbakening: in het vervolg van het onderzoek wordt gefocust op de openbare ruimte in Nederland.

Het afnemen van 'helicopter interviews' is de tweede stap: interviews met drie of vier actoren, vanuit verschillende professies, die worden gekozen vanwege hun overzicht in het betreffende veld (ibid.). Uit het desk-researchoverzicht blijkt dat een aantal instituten en onderzoekers regelmatig terugkeren in het debat omtrent de openbare ruimte in Nederland. Het Planbureau voor de Leefomgeving is hiervan een voorbeeld.

---

<sup>1</sup> Zie bijlage I, tabel a. Desk research



Op aanraden van één van de auteurs van het hoofdstuk *Differentiatie van de openbare ruimte in stedelijke woonwijken* in *De Staat van de Ruimte 2010* (Bijlsma *et al.* in: PBL, 2010) is David Hamers, onder andere werkzaam bij het Planbureau voor de Leefomgeving, geïnterviewd. Met Hamers is het onderwerp openbare ruimte vanuit een brede interesse verkend. De rol van de rijksoverheid, hernieuwde aandacht voor de openbare ruimte en voorbeeldprojecten kwamen in het gesprek aan bod. Tevens zijn meer normatieve perspectieven aangaande de openbare ruimte besproken.

Het desk-researchoverzicht toont hoe onderzoekers als Hajer, Reijndorp en Nio een duidelijke positie innemen binnen het debat omtrent de openbare ruimte in Nederland. Ivan Nio is benaderd omdat deze onderzoeker 15 jaar openbare-ruimtebeleid overziet in een achtergrondstudie van het rapport *Pleidooi voor de Openbare Ruimte* (Nio in: Ministerie van VROM *et al.*, 2002). Een helicopter view werd daardoor verwacht, bovendien is de openbare ruimte ook nu nog onderwerp van onderzoek voor Nio. Pragmatische overwegingen wogen tevens mee, van het drietal hiervoor genoemde onderzoekers leek Nio het gemakkelijkste op korte termijn te benaderen voor een interview. In dit tweede helicopter interview stond de betekenis van de openbare ruimte vanuit een meer sociologisch en normatief perspectief centraal.

Het door Stedelijk Interieur en CROW georganiseerde Nationaal Openbare Ruimte Congres 2010 bood aanleiding voor een derde helicopter interview. Het desk-researchoverzicht, het congresbezoek en de interviews met Hamers en Nio maken duidelijk hoe de nationale en lokale overheid op een verschillende manier met de openbare ruimte in Nederland omgaan. Tijdens het gesprek met Miriam Meier-Boschaart, vakredacteur van het tijdschrift Stedelijk Interieur, stond de relatie tussen het nationale en lokale niveau op het gebied van de openbare ruimte en vooral discussie omtrent de openbare ruimte op het gemeentelijke niveau dan ook centraal.

De informatie uit de helicopter interviews geeft in de beginfase richting aan het onderzoek<sup>2</sup>. Reflectie vanuit verschillende invalshoeken op de ontwikkelde gedachtevorming brengt het iteratief proces tussen theorie en empirie op gang. Een eerste beschrijving van het dilemma, nadruk op de overheidsrol en de opzet van het case study onderzoek zijn hiervan voorbeelden. De interviews bieden een veelheid aan aspecten, perspectieven en problematisaties omtrent de openbare ruimte, de informatie werd in deze beginfase van het onderzoek soms als overweldigend ervaren. Om deze reden is besloten de interviews als richtinggevend in de gedachtevorming te beschouwen, zonder opnames en notities letterlijk uitwerken noch als directe input in het onderzoek te gebruiken.

### *Document analysis*

Door middel van desk research en helicopter interviews is het empirisch veld verkend en het onderzoek richting gegeven. Het uitvoeren van een 'document analysis' heeft tot doel de omgang van de nationale overheid met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland te onderzoeken. Hajer ([www.maartenhajer.nl](http://www.maartenhajer.nl), bezocht op 19-07-2011) duidt deze stap aan als het analyseren van documenten op structurerende concepten, ideeën en categorisaties. Op deze manier kunnen structurerende discoursen, gedefinieerd als: *een ensemble van ideeën, concepten en categorieën waarmee betekenis wordt gegeven aan sociale en fysieke fenomenen, welke geproduceerd en gereproduceerd wordt door een te identificeren set van praktijken*, vastgesteld worden (Hajer, 1995, p.44/vertaald). Op basis van nationale beleidsdocumenten, adviesrapporten en wetenschappelijke publicaties ontstaat in hoofdstuk 3 een historische reconstructie. De ontwikkeling van het functionele discours maakt duidelijk hoe de nationale overheid omgaat met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland.

De publicaties van Reijndorp en Nio (1996) en Nio (in: Ministerie van VROM *et al.*, 2002) geven een overzicht van het nationale openbare-ruimtebeleid en -instrumenten in Nederland. In de analyse is bijvoorbeeld gelet op definities van de openbare ruimte, welke eisen gesteld worden en welke

---

<sup>2</sup> Zie bijlage I, tabel b. Helicopter interviews en tabel c. Interviewformat helicopter interviews

subsidiereregelingen aan de openbare ruimte worden verbonden. Uit de doelstellingen en beleidsdocumenten blijkt dat het functionele discours, onder andere geschetst aan de hand van de overzichtspublicatie van Van der Cammen en De Klerk (2003), verandert. De *Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening* (Ministerie van VROM, 1988), bestempeld als een mijlpaal in de discussie omtrent de openbare ruimte in Nederland, introduceert nieuwe economische ideeën en concepten omtrent de openbare ruimte, welke vertaald worden in *Voorbeeldprojecten- en plannen* en stedelijke vernieuwingspraktijken.

Om beter te begrijpen waar kritiek op een functioneel ingerichte openbare ruimte alsmede een roep om kwaliteit vandaan komt, worden door middel van wetenschappelijke publicaties en adviesrapporten een context van maatschappelijke ontwikkelingen gecreëerd. Bij het behandelen van de derde generatie binnen discourtstheorie (sectie 2.1) is immers benadrukt hoe de historisch specifieke context het toekennen van betekenissen beïnvloedt (Howarth, 2000). Hajer (1989), Van der Plas (1991) en Hajer en Reijndorp (2001) beschouwen het fenomeen openbare ruimte alsmede de omgang van de nationale overheid hiermee, kritisch. De publicaties zijn een waardevolle input voor de document analysis wegens de reflectie op het (internationale en nationale) debat omtrent de openbare ruimte. Een zekere talige regelmaat kan in de publicaties teruggevonden worden, waarbij de economische invulling van het functionele discours zoals deze in de nationale beleidsdocumenten en stedelijke praktijken geïnstitutionaliseerd is, wordt bekritiseerd. Een 'discursive other', een sociaal alternatief wordt voorgesteld. Zoals hoofdstuk 3 zal beschrijven, vormt het publiek domein als richtinggevend ideaal de kern van het sociale discours, dat middels het gebruik van nieuwe concepten en ideeën rond vormgeving en strategie strijdt voor een toepassing in praktijk.

Uit publicaties zoals die van Hajer (1989), Van der Plas (1991) en Hajer en Reijndorp (2001) maar ook Nio (in: Ministerie van VROM *et al.*, 2002) blijkt welke perspectieven op de openbare ruimte mogelijk zijn en welke posities de overheid en onderzoekers hierbij innemen. Waar deze onderzoekers vanuit een onafhankelijke positie discussie rondom de openbare ruimte gaande houden, brengen de rapporten van de VROM-raad (2009, 2011) en het Planbureau voor de Leefomgeving (2010) advies uit aan de nationale overheid. Onderzoeksinstituten als deze geven richting aan discussie rondom de openbare ruimte maar ook aan het handelen van de nationale overheid ten opzichte van de openbare ruimte in Nederland. De onderzoeksrapporten uiten vaak een zekere urgentie rondom de openbare ruimte, verkennen nadrukkelijk de overheidsrol en illustreren onderzoek met case studies. Nieuwe ideeën, concepten en strategieën omtrent de openbare ruimte komen hierbij naar voren. Zo zal hoofdstuk 3 laten zien hoe de onderzoeksinstituten een economisch-functioneel discours omtrent de openbare ruimte institutionaliseren, bijvoorbeeld door zorg voor de openbare ruimte te koppelen aan de nationale ruimtelijk-economische hoofdstructuur en verantwoordelijkheden te verschuiven naar andere partijen. Uit een overgang van de termen openbare ruimte naar publieke ruimte of publiek domein in bijvoorbeeld het *Pleidooi voor de Openbare Ruimte* (Ministerie van VROM *et al.*, 2002) blijkt dat tegelijkertijd geprobeerd wordt de sociale betekenis van de openbare ruimte te incorporeren.

De reconstructie op basis van de document analysis heeft niet als doel het huidige debat omtrent de openbare ruimte in Nederland weer te geven. Voor een actueel overzicht zouden andere, meer recentere publicaties gekozen zijn. Nu is vooral gezocht naar een aantal overzichtspublicaties die, vanuit verschillende perspectieven, concepten, ideeën en handelen aangaande de openbare ruimte in Nederland beschrijven. Een complete weergave van de ontwikkeling van het functionele discours is eveneens onmogelijk, een selectie van documenten is gebruikt. Elke gebruikt document bevat een mix van advies, opinie, overzicht van debat en voorbeelden. Een strikte scheiding of chronologische volgorde van de documenten hanteren is daardoor onmogelijk. Door een zeker niveau van abstractie aan te houden is geprobeerd een zo overzichtelijk mogelijk beeld van de ontwikkeling van het functionele discours te schetsen. Deze abstractie zorgt er mede voor dat vakbladen (nadruk op lokaal niveau, vakdisciplines), praktijkgerichte publicaties en specifieke projecten gericht op afgeschermd

woondomeinen, semi-openbare ruimten of andere innovatieve voorbeelden buiten beschouwing zijn gebleven<sup>3</sup>.

### *Case study onderzoek*

De helicopter interviews brachten als kritiek dat handelen omtrent de openbare ruimte op nationaal niveau makkelijk te overschatten is. Directe beleidsinstrumenten bestaan nauwelijks, het bestaande wettelijk kader verschaft de lokale overheid vooral een functionele basis. Aangezien de directe verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte in Nederland bij de gemeentelijke organisaties ligt, verkent dit onderzoek naast de omgang van de nationale overheid daarom ook de omgang van de lokale overheid met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland.

De openbare ruimte vormt op gemeenteniveau een eigenstandige bevoegdheid waardoor 'de' lokale overheid niet bestaat. Een case study onderzoek geeft inzicht in de omgang met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland op het lokale niveau en onderzoekt in hoeverre een vertaling van de nationale discursieve ontwikkeling in het gemeentelijk handelen omtrent de openbare ruimte plaatsvindt.

Uit het desk research, de helicopter interviews en document analysis op nationaal niveau bleek dat de openbare-ruimtediscussie in Nederland vooral een stedelijke discussie is. De redenering die Reijndorp en Nio (1996) in hun case study onderzoek naar de ontwikkeling van openbare-ruimtebeleid in de lokale praktijk hanteren, wordt in dit onderzoek gevolgd. Deze is gebaseerd op de veronderstelling dat vooral in de grotere gemeenten zich maatschappelijke ontwikkelingen voordoen die beleid ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte een impuls geven als wel de functie en het gebruik van deze ruimte beïnvloeden. Grote gemeenten als Amsterdam en Rotterdam vallen af voor dit case study onderzoek, omdat deze steden beleid veelal opdelen en via stadsdelen vormgeven. Gekozen is voor drie middelgrote steden, waar een meer overkoepelende aanpak en voldoende volume aandacht voor de openbare ruimte mogelijk maakt binnen de organisatie. Waar Reijndorp en Nio (1996) in hun publicatie *Het Stedelijk Theater, ruimtelijk beleid en openbare ruimte* vooral uitgaan van de ruimtelijke structuur in de stedelijke gemeenten, wordt in dit case study onderzoek ook aandacht besteed aan de organisatorische kant van de openbare ruimte. Het onderzoek analyseert immers taal in gebruik: institutionalisatie in beleidsdocumenten en de verdeling van verantwoordelijkheden binnen de organisatie zijn voorbeelden van de uitwerking van het gebruik van taal en de macht die taal geeft.

Gekozen is voor de gemeenten Groningen, Tilburg en Almere. Want Groningen, een historische stad, Tilburg, van oudsher bekend als industriestad en Almere, als nieuwe stad, kennen alle drie een eigen reputatie op het gebied van de openbare ruimte. Het Nationaal Openbare Ruimte Congres 2010 benadrukte de beleidstraditie aangaande de openbare ruimte in Groningen, bijvoorbeeld wat betreft het *Ruimte voor Ruimte*-beleid. Geïnterviewden in de 'pilot case' Groningen gaven vervolgens aan dat Tilburg de openbare ruimte in haar gemeente op een heel andere manier aanpakt dan in Groningen. De reorganisatie van het Tilburgs Model naar een netwerkorganisatie maakt dit duidelijk. Almere is gekozen om het feit dat ontwikkeling van nieuwe openbare ruimte volop gaande is, waardoor nationale geluiden omtrent de openbare ruimte direct vertaald zouden kunnen worden in haar omgang met de openbare ruimte, bijvoorbeeld in haar *Almere Principles*.

Zowel het verschil in ruimtelijke structuur als in gemeentelijke organisatie en reputatie op het gebied van de openbare ruimte doet verwachten dat Groningen, Tilburg en Almere verschillend met het dilemma van de openbare ruimte omgaan. Andere cases waren goed mogelijk geweest om te onderzoeken hoe de lokale overheid in Nederland met het dilemma van de openbare ruimte omgaat. Den Haag en Maastricht kennen eveneens een goede reputatie op het gebied van de openbare ruimte en zijn qua structuur vergelijkbaar met Groningen. Almere vormt als ontwikkelgemeente misschien wel

---

<sup>3</sup> Zie bijlage I, tabel d. Document analysis

een unieke case in Nederland, omdat andere gemeenten vooral openbare ruimte beheren. In plaats van Tilburg, bekend wegens het feit dat projectontwikkelaars verantwoordelijkheid dragen voor grote delen van de stad, had vervangen kunnen worden door Enschede of één van de Drechtsteden. Enschede is ook intern aan het reorganiseren en de Drechtsteden staan bekend om een grote mate van uitbesteden wat betreft de openbare ruimte. Elke gemeente lijkt een eigen aanpak omtrent de openbare ruimte te kennen, wat meerdere gemeenten tot interessante en geschikte cases zou maken.

### *Interviews met key players*

Doel van het case study onderzoek is blootleggen welke discoursen omgang met het dilemma van de openbare ruimte in de gemeenten Groningen, Tilburg en Almere structureren. In elke gemeente zijn 'key players' geïnterviewd om te onderzoeken welke concepten aangaande de openbare ruimte gebruikt worden, waarom bepaalde ideeën terugkomen in het gemeentelijke handelen en waar worstelingen met aspecten van de openbare ruimte plaatsvinden.

Hajer ([www.maartenhajer.nl](http://www.maartenhajer.nl), bezocht op 19-07-2011) beschrijft key players als centrale actoren in een proces, met een eigen expertise. Per gemeente is een drie- of viertal medewerkers geïnterviewd. In eerste instantie lag de focus bij de overgang van beleid naar ontwerp aangaande de openbare ruimte in de gemeentelijke organisatie. Verwacht werd dat hier concepten en ideeën rondom de openbare ruimte op een heel directe manier vertaald zou worden in de inrichting en vormgeving van de gemeentelijke openbare ruimte. Groningen diende als pilot case om deze focus uit te proberen in praktijk. Twee ontwerpers en een projectleider zijn benaderd om het beleid en ontwerp betreffende de openbare ruimte in Groningen te verkennen.

De initiële focus op de overgang van beleid naar ontwerp verschuift gedurende het case study onderzoek naar een bredere focus op de facetten beleid-ontwerp-realisatie-beheer, omdat medewerkers aangeven dat daadwerkelijk beleid op gemeenteniveau niet altijd duidelijk geformuleerd en gebruikt wordt. Veelal geven op zichzelf staande projecten en ontwerpen of de programmering van beheer inhoud aan een wisselende omgang met de openbare ruimte. Bovendien wordt het beheer van de openbare ruimte in de toekomst steeds belangrijker.

Wat het Nationaal Openbare Ruimte Congres 2010 al duidelijk maakt, wordt in onderzochte gemeenten bevestigd: de reeks beleid-ontwerp-realisatie-beheer van de openbare ruimte wordt door elke gemeente op een heel eigen manier ingevuld. De gemeente Tilburg reorganiseert, dit heeft gevolgen voor de aanpak van de openbare ruimte. Gezocht wordt naar een meer integrale aanpak maar ook naar een manier om werk uit te besteden. Een eerste interview met twee medewerkers van het Ingenieursbureau leidt tot een tweede interview waarin beleidsmedewerkers hun kijk op de omgang met de openbare ruimte weergeven. De interviews in Tilburg maken duidelijk hoe belangrijk het beheer van de openbare ruimte in de toekomst in de Nederlandse gemeenten wordt, waardoor in de gemeente Almere naast twee programmamedewerkers, een ontwerper en een beheerder geïnterviewd zijn<sup>4</sup>.

Per gemeente zijn contactpersonen gezocht, die naar aanleiding van een inhoudelijke uitleg van de onderzoeksdoelstellingen en een voorbeeld interview format potentiële key players benaderd hebben voor een interview. Hierbij is vertrouwd op de kennis en kunde van de contactpersonen om vanuit hun ervaring binnen de gemeentelijke organisatie medewerkers naar voren te schuiven. Het doel was op zoek te gaan naar zekere regelmatigheden en structuren in het handelen omtrent de openbare ruimte: welke termen worden gebruikt, hoe wordt de openbare ruimte gedefinieerd, wie geven richting in de discussie omtrent de openbare ruimte, welke ideeën worden uitgewerkt in documenten en krijgen financiële en politieke steun bijvoorbeeld? De omgang met de openbare ruimte wordt vanuit verschillende invalshoeken bekeken, deze aanpak komt terug in de gebruikte interview formats. Op basis van de helicopter interviews en document analysis op het nationale niveau is een eerste interview

---

<sup>4</sup> Zie bijlage I, tabel e. Interviews met key players

format opgesteld. Na de eerste interviews zijn de vragen aangepast, verschillend per gemeente. Zo bleek het *Handboek Openbare Ruimte* in Groningen een rol te spelen en in Tilburg de reorganisatie. Tevens werd de inhoud van interviews gedurende het onderzoek specifieker, meer gericht op de rol van de gemeente en minder op die van andere partijen, financiën of procedures bijvoorbeeld. Terwijl gedachtevorming rondom het dilemma van de openbare ruimte vorm kreeg, werden ook meer reflectievragen over de openbare ruimte gesteld en was er meer ruimte voor de betekenis van de openbare ruimte<sup>5</sup>.

Het houden van interviews met verschillende medewerkers levert een subjectieve en incomplete weergave op. Tijdens de interviews ontstond zowel ruimte voor de onderzoeker als voor de geïnterviewde om richting te geven aan het gesprek of bepaalde onderwerpen juist te vermijden. Door zowel vooraf bedachte vragen te stellen als de geïnterviewde ruimte te geven voor de inhoud van het gesprek is geprobeerd in elk interview recht te doen aan de gemeentelijke situatie. Het doel is telkens geweest om unieke situaties weer te geven. Een focus group met key players had ook antwoorden omtrent de openbare ruimte op kunnen leveren, die de discursieve ontwikkeling binnen elke gemeente helpt ordenen. Het voordeel van interviews, met één of twee medewerkers, is dat informatie binnen een gemeente onderling vergeleken kan worden. Persoonlijke meningsverschillen kunnen worden onderscheiden, naast het vaststellen van ideeën, concepten en praktijken die overeenkomen en bijdragen aan de dominante discursieve ontwikkeling per gemeente. Het benaderen van meer of andere key players had daarom wel een kleurrijker of gedetailleerder beeld kunnen opleveren, maar de essentie van de formulering en omgang met het dilemma van de openbare ruimte in de gemeenten Groningen, Tilburg en Almere zouden niet zijn veranderd.

Elk interview is met een recorder opgenomen en letterlijk uitgewerkt, per case één interview in het geheel en andere gedeeltelijk. Het doel is om discours-theoretische concepten te operationaliseren om zo de omgang met het dilemma van de openbare ruimte in de drie gemeenten bloot te leggen. Binnen het interviewmateriaal is gezocht naar talige regelmatigheden: welke ideeën, concepten, termen, woorden gebruiken medewerkers als ze praten over de openbare ruimte? Verschillen deze termen per vakdiscipline of per gemeente? Omdat taal handelen beïnvloedt, worden ideeën omgezet in praktijken. Welke eisen worden gesteld aan de openbare ruimte, worden doelstellingen geformuleerd in beleidsdocumenten of projectplannen en verandert de politiek het handelen omtrent de openbare ruimte bijvoorbeeld? Om de opnames om te zetten in werkbaar materiaal, zijn de uitgewerkte teksten nagelezen, gemarkeerd en gelabeld<sup>6</sup>. De formulering van het dilemma van de openbare ruimte was richtinggevend in het ordenen van informatie. Informatie markeren en interpreteren gebeurde tegelijkertijd waardoor labels als: ‘verandering rol overheid’, ‘betekenis reorganisatie’ en ‘ontwikkeling debat in organisatie’ toegekend werden. Soms zijn ook alleen specifieke woorden aangemerkt, die vaker voorkwamen zonder direct uitgelegd te worden in de gesprekken of door de medewerkers een persoonlijke betekenis toegekend kregen, voorbeelden zijn: ‘integraal’, ‘traditie’, ‘identiteit’, ‘kwaliteit’, ‘regie’ en ‘maatwerk’.

Interviews zijn per gemeente ter informatie en illustratie (letterlijke quotes in de tekst) gebruikt. Op basis van de markeringen en labels is per thema of kernwoord informatie geordend en puntsgewijs onder elkaar gezet: welke termen worden herhaald, welke ontwikkelingen, documenten of strategieën vaker besproken? Onzekerheden en twijfels werden vaak vanuit een persoonlijke mening geuit, deze leverden waardevolle informatie en een kritische reflectie op de gang van zaken in de gemeenten op. Gezamenlijk vormen de structuren in ideeën, concepten en genoemde praktijken een discursieve ontwikkeling op die per gemeente sterk verschilt. Hoewel in essentie hetzelfde dilemma van de

---

<sup>5</sup> Zie bijlage I, tabel f. Interviewformat key players

<sup>6</sup> Zie bijlage I, tabel g. Interviewmateriaal

openbare ruimte een worsteling voor de lokale overheid omtrent de openbare ruimte oplevert, wordt deze worsteling verschillend ingevuld.

### *Document analysis*

Naast het afnemen van interviews met key players, is per case een document analysis uitgevoerd. Net als in het geval van de nationale overheid wordt hierbij gezocht naar structurerende concepten, ideeën en categorisaties om discoursen vast te stellen. Doel van het case study onderzoek is immers blootleggen welke discoursen omgang met het dilemma van de openbare ruimte in de gemeenten Groningen, Tilburg en Almere structureren.

Een document analysis draagt bij aan de discursieve aanpak omdat deze per case een basis biedt voor de reconstructie van de historische (beleids)context. Op basis van gemeentelijke beleidsdocumenten en publicaties over de ruimtelijke ontwikkeling en het beleid van de gemeenten Groningen, Tilburg en Almere worden casespecifieke kenmerken blootgelegd. De unieke ruimtelijke structuur van elke stad, en de functie van de openbare ruimte daarbinnen, geven bijvoorbeeld vorm aan de omgang met het dilemma van de openbare ruimte waar de gemeenten tegenwoordig mee worstelen. De documenten van de gemeenten helpen dus in het ordenen van de discursieve ontwikkeling aangaande de openbare ruimte, ze geven een indruk hoe taal wordt gebruikt en uitwerkt in praktijken: worden aparte nota's voor de openbare ruimte opgesteld, welke eisen worden gesteld aan de openbare ruimte, welke financiële middelen en programma's zijn beschikbaar? Een discours of discursieve ontwikkeling is immers altijd gerelateerd aan, en kan niet begrepen worden buiten, de praktijken waarin het discours geproduceerd, herhaald, ondersteund of juist veranderd wordt ([www.maartenhajer.nl](http://www.maartenhajer.nl), bezocht op 19-07-2011).

De informatie die de publicaties leveren, biedt tevens een reflectie op de inhoud van de interviews. Gecontroleerd kan worden in hoeverre tradities en aandachtspunten genoemd door medewerkers ook herkend worden in de bevindingen van de beschouwde publicaties. Case studies uit *Het Stedelijk Theater* (Reijndorp en Nio, 1996), planologische verhalen uit het proefschrift van Dormans (2008) en overzichtswerken van bijvoorbeeld Van Dissel (1991) en Brouwer (1997) reflecteren op de gemeentelijke gang van zaken in Groningen, Tilburg en Almere en registreren bijvoorbeeld toe- of afname in aandacht voor de openbare ruimte, beleidsmatige verschuivingen en de opkomst van nieuwe planologische concepten en doelstellingen aangaande de openbare ruimte. Met behulp van deze bevindingen kon de discursieve ontwikkeling binnen elke gemeente tevens gerelateerd worden aan de discursieve ontwikkeling van het functionele discours op nationaal niveau. Afwisselend worden namelijk economische of meer sociale doelstellingen ten opzichte van de openbare ruimte tentoongespreid.

Hiermee biedt de document analysis echter geen volledig overzicht van de historische (beleids)context wat betreft de openbare ruimte in de gemeenten Groningen, Tilburg en Almere. Een selectie van publicaties is gebruikt om een compact overzicht te creëren<sup>7</sup>. In aanvulling op deze context is op basis van de interviews met key players de huidige organisatie rondom de openbare ruimte per gemeente geschetst. Per gemeente ligt de verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte verschillend verankerd in de organisatie. Op basis van de context kan beter begrepen worden waarom Groningen, Tilburg en Almere hun verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte op de huidige manier aanpakken. Ideeën, concepten en doelstellingen rondom de openbare ruimte worden op verschillende manieren vertaald in praktijken. Elke organisatie kent andere afdelingen, andere programmeringen, verschillende nota's en handboeken wat betreft de openbare ruimte. Op basis van de interviews kunnen zowel het talig handelen en de gedachtevorming rondom de openbare ruimte als de praktijkhandelingen met elkaar in verband gebracht worden.

---

<sup>7</sup> Zie bijlage I, tabel. h Document analysis

Elke case study bevat daarom drie onderdelen: met behulp van een historische (beleids)context en een organisatieschets wordt geanalyseerd hoe elke gemeente op een eigen manier omgaat met het dilemma van de openbare ruimte. Het drietal onderdelen vormt gezamenlijk een beeld hoe elke gemeente op een eigen manier met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland om probeert te gaan.

## **2.4 Conclusie**

In hoofdstuk 1 (sectie 1.4 Onderzoeksdoelstellingen) is beschreven hoe de overheidsrol in dit onderzoek centraal staat, omdat de overheid van oudsher verantwoordelijk is voor de openbare ruimte in Nederland. Nu de positie van de overheid verandert, ontstaat ruimte tussen het nationale en lokale niveau die raakvlakken aangaande de openbare ruimte in toenemende mate doet ontbreken. Elk niveau vult kwaliteit en strategie aangaande de openbare ruimte op een eigen manier in. Om deze reden probeert dit onderzoek middels een discursieve benadering uit te zoeken hoe de nationale en lokale overheid met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland omgaan. Tabel 2.3 vat de onderzoeks aanpak schematisch samen. Het volgende hoofdstuk (3) zal beschrijven hoe de nationale overheid probeert om te gaan met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland, zoals gedefinieerd in dit onderzoek. Een interpretatie van hoofdstuk 3 met resultaten van het case study onderzoek in de hoofdstukken 4, 5 en 6 leidt tot conclusies en aanbevelingen.

Tabel 2.3 Onderzoeksaanpak

Elementen onderzoek	Specificatie	Hoofdstuk/sectie
Aanleiding	Dilemma van de openbare ruimte in Nederland	1.1
Vraagstelling	Hoe gaan de nationale en lokale overheid om met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland?	1.2
Discursieve benadering	Omdat het dilemma van de openbare ruimte in Nederland gepaard gaat met nieuwe taal	1.3
Discourstheorie	Taal is belangrijk: geladen met betekenis	2.1
Poststructuralistisch perspectief	Taal en praktijk is verweven	2.2
Onderzoeksdoelstellingen	Door middel van een discursieve benadering onderzoeken hoe de nationale en lokale overheid omgaan met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland.	1.4
Discoursanalyse	Toepassing van een discursieve benadering op specifieke onderzoekscontext	2.3
Verkenning empirisch veld	Desk research en helicopter interviews	(richtinggevend, geen directe input)
Nationale overheid	Document analysis	3
Lokale overheid: Groningen, Tilburg en Almere	Case study onderzoek: Interviews met key players Document analysis	4, 5, 6
Interpretatie: conclusies en aanbevelingen	Verschillende manieren waarop de nationale en lokale overheid met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland omgaan.	7



### H3. Ontwikkeling van het functionele discours

#### 3.1 Discursieve ontwikkeling

Dit hoofdstuk onderzoekt hoe de nationale overheid omgaat met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland. De openbare ruimte in Nederland staat onder druk nu een functioneel ingerichte openbare ruimte wordt bekritiseerd. Een roep om kwaliteit aangaande de openbare ruimte in Nederland ontstaat.

De ontwikkeling van het functionele discours maakt duidelijk hoe de nationale overheid omgaat met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland. Een reconstructie op basis van nationale beleidsdocumenten, adviesrapporten en wetenschappelijke publicaties relateert veranderend gebruik en uitwerking van ideeën en concepten rondom de openbare ruimte aan maatschappelijke ontwikkelingen. Vanuit haar traditionele verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte vult de nationale overheid kwaliteit van de openbare ruimte door de tijd heen op een eigen manier in. Aan de andere kant beseft de overheid in een zoektocht naar strategieën om kwaliteit van de openbare ruimte te realiseren, dat haar positie aan het veranderen is.

Het functionele discours blijkt aan verandering onderhevig wanneer zij in toenemende mate probeert nieuwe betekenissen van de openbare ruimte op te nemen en in praktijken uit te werken. Regelmatigheden in deze nieuwe ideeën, concepten en betekenissen aangaande de openbare ruimte worden gestructureerd aan de hand van het begrip discours, in dit onderzoek gedefinieerd als: *een ensemble van ideeën, concepten en categorieën waarmee betekenis wordt gegeven aan sociale en fysieke fenomenen, welke geproduceerd en gereproduceerd wordt door een te identificeren set van praktijken* (Hajer, 1995 p.44/vertaald). Om de uitwerking van gebruikte taal in praktijken te onderzoeken wordt invloed van een discours uitgedrukt in termen van *structuratie* (conceptualisering) en *institutionalisatie* (vastlegging in instituties en praktijken) ([www.maartenhajer.nl](http://www.maartenhajer.nl), bezocht op 19-07-2011).

Voor een overzichtelijk uitgangspunt wordt eerst teruggekeerd naar de Nederlandse planningspraktijk van de jaren vijftig en zestig.

#### 3.2 Functioneel openbaar gebied: jaren vijftig en zestig

In de jaren vijftig en zestig is functionalisme het dominante discours in planning. Naoorlogse stadsontwikkeling wordt in hoge mate gekenmerkt door functionele stedenbouw. “De stad is als een machine, uiteengelegd in onderdelen om haar te begrijpen en goed te laten functioneren” (Van der Cammen en De Klerk, 2003, p.160). De openbare ruimte is het terrein van architecten en stedenbouwers, waarbij het principe geldt: ‘form follows function’. Ten tijde van functionele planning lijkt de openbare ruimte in Nederland geen punt van discussie. Zo drukt een preadvies over ‘de organische woonwijk’ uit 1932 tot 1965 een stempel op de Nederlandse stadsuitbreidingen: groen moet een logische plaats innemen en als systeem wijk en stad verbinden (ibid., p.144). Het ontstaan van een ‘functioneel openbaar gebied’ is het gevolg van deze vorm van planning (De Klerk in: Van der Plas, 1991, p.25).

In de naoorlogse stadsontwikkeling wordt de betekenis van de openbare ruimte uitgedrukt in termen als: ‘functiescheiding’, ‘de functionele straat’ en sociale ontmoeting als ‘object van planning’ (Hajer, 1989, p.15). De heersende benaderingswijze illustreert een efficiënte openbare ruimte: “de ruimte tussen twee punten waarvan de inrichting moet worden afgestemd om mensen in de gelegenheid te stellen zo snel mogelijk van het ene naar het andere punt te komen” (Hajer, 1989, p.15). Deze benadering past in de traditie van de CIAM-beweging (Congrès Internationaux d’Architecture Moderne) die de functionele stad voorop stelt (Van der Cammen en De Klerk, 2003). Deze traditie brengt een bepaalde opvatting over de professie en een eigen esthetiek met zich mee. Nieuwe productietechnieken stellen ‘functionaliteit’ (van het product) en ‘rationaliteit’ (van het productieproces) voorop (VROM-raad, 2011, p.21).

Van der Cammen en De Klerk (2003, p.174) beschrijven hoe het vóór 1940 ontwikkelde functionalisme in de naoorlogse wederopbouwperiode wordt uitgebouwd en vervolmaakt op alle schaalniveaus van de ruimtelijke ordening. Het ideaalbeeld van functiescheiding, gezond bouwen en totale planning is gerealiseerd in de wederopbouw van centra als Rotterdam, Arnhem en uitbreidingsplannen als Slotervaart en de Bijlmer. Deze naoorlogse wijken representeren de 'open stad': ruim van opzet, met brede wegen en dooraderd met veel groen (ibid., p.199).

### **3.3 Openbare ruimte brengt welvaart: jaren zeventig en tachtig**

In de periode die volgt, groeit zowel nationaal als internationaal kritiek op de heersende functionalistische benadering in planning. De kritiek gaat gepaard met een opleving van aandacht voor de openbare ruimte, zoals blijkt uit publicaties van de Raad van Europa uit de jaren zestig over het belang van het publieke leven in de stad (Hajer, 1989). Een verandering van het perspectief op ideale stadsontwikkeling en gevoelde effecten van realisatie van functionele projecten maken dat begin jaren zeventig het functionele stadsconcept ook in Nederland sterk onder druk komt te staan (ibid.). Kritiek op het 'verschraalde functionalisme' van het openbaar gebied wordt gedefinieerd in termen van: 'saai uniformiteit' en 'gebrek aan identiteit en belevingswaarde' (De Klerk in: Van der Plas, 1991, p.27). Schaalvergroting en negatieve bijwerkingen van functionele stedenbouw doen het leefklimaat van de openbare ruimte dalen, de individuele verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte verdwijnen en passen niet bij het opkomende ideaal van een participatief planningsproces (Hajer, 1989).

Als een reactie op het functionalisme, ontstaat in de maatschappij een tegenbeweging met een sterk accent op de esthetiek en beeldkwaliteit (VROM-raad, 2011). Cityvorming met behulp van functionele beginselen roept deze tegencultuur op (Van der Plas, 1991). In de jaren tachtig wordt binnen de stedelijke context van Nederland de openbare ruimte herontdekt, groeit het kwaliteitsbesef en zet men zich af tegen het jaren-zeventigbeleid. Het sociaal-culturele stadsvernieuingsbeleid vormgegeven door gezelligheid, de buurtgedachte en de auto voor de deur verliest haar waarde in de ontzuilende Nederlandse samenleving. Traditionele ijkpunten vallen weg, individualisering en privatisering vormen de nieuwe randvoorwaarden voor stedelijk Nederland. Stadsvernieuwing verbreedt na de economische recessie tot stedelijke vernieuwing die de grootstedelijke problematiek, als suburbanisatie, een slechte economische situatie, hoge werkloosheid en verkeerscongestie moet aanpakken (Reijndorp en Nio, 1996).

Als antwoord op het hernieuwde kwaliteitsbesef en aandacht voor de openbare ruimte komt een economische betekenisgeving op. Gericht op het niveau van de (postindustriële) stad als geheel wordt met de introductie van concepten als 'allure', 'kwaliteit' en 'design' een nieuwe betekenis aan de openbare ruimte toegekend (zie ook box 3.1; Hajer, 1989, p.27). In plaats van in negatieve termen de problematiek van de openbare ruimte in de stad uit te drukken, verschuift de aandacht naar potenties. Deze beweging is geïnspireerd door buitenlandse voorbeelden (Barcelona, Parijs) en wordt in deze periode tot uiting gebracht in diverse prijsvragen en manifestaties (Reijndorp en Nio, 1996).

De basisgedachte van deze economische verschuiving houdt in dat een kwalitatief goed ontwikkelde openbare ruimte de stad welvaart kan brengen (De Klerk in: Van der Plas, 1991). De vraag om verbetering van de kwaliteit van het openbaar gebied in de steden komt niet alleen voort uit de zorg om de bewoners en bezoekers van de stad aangename ruimten te schenken, maar veelal ook uit de wens van stadsbestuurders om aan "imagoverhogende stadsverfraaiing te doen" (Van der Plas, 1991, p.8). Door een nadruk op marktwerking wordt een groter belang gehecht aan beeld en beeldkwaliteit. Het herkenbare beeld van plekken en gebouwen wordt een 'commerciële factor' in het losmaken van investeringen (VROM-raad, 2011, p.21). Openbare ruimte zou meer allure moeten krijgen en een eigen identiteit ontwikkelen door aan te sluiten bij unieke kenmerken van de stad (Hajer, 1989). In het kader van de stedelijke vernieuwing en citymarketing krijgt men oog voor het potentieel van de stadscentra en kan men de versnippering en vererving van de openbare ruimte tegengaan. Van begin af aan is de

verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte dan ook nauw verbonden met de discussie over architectonische kwaliteit (Reijndorp en Nio, 1996).

*Box 3.1 Economische betekenisgeving openbare ruimte (Hajer, 1989, p.27)*

---

allure, kwaliteit, herkenbare structuur, strakke vormgeving, stedenbouwkundige schets, opheffen van rommeligheid, duidelijke lijnen, design, ontwerp-prijsvraag, stedelijke vernieuwing, city-marketing, hoogwaardig, representatief, publiek-private samenwerking, economische draagkracht van de stad

Beleidsmatig wordt de verschuiving van een functionele benadering pur sang, naar een meer economische invulling aangemoedigd. Midden en eind jaren tachtig staan de discussies en het beleid voor de openbare ruimte bij het ministerie van VROM vooral in het teken van de stedelijke vernieuwing (Reijndorp en Nio, 1996, p.27). Als gevolg doen stedelijke-vernieuwingsprojecten de aandacht van woongebieden (verkeersveiligheid, sociale veiligheid) verschuiven naar stedelijke locaties. Gezien vanuit het belang van de economische concurrentiepositie is er aandacht voor het imago van de steden. De *Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening* (Ministerie van VROM, 1988) vraagt aandacht voor de kwaliteit van de openbare ruimte enerzijds en wijst anderzijds stedelijke knooppunten aan om het vestigingsklimaat en de internationale concurrentiepositie van Nederland te verbeteren. Door middel van onder andere PPS-voorbeeldprojecten moet een hoge kwaliteit van de openbare ruimte een bijdrage leveren aan een “wervend en concurrerend vestigingsmilieu” (Reijndorp en Nio, 1996, p.34). In dezelfde periode maakt aandacht voor de beeldende kunst in de openbare ruimte plaats voor een toenemende belangstelling voor de kwaliteit van architectuur en culturele voorzieningen. De nota *Ruimte voor Architectuur* verkent bijvoorbeeld het vraagstuk van de openbare ruimte binnen de architectuur van de gebouwde omgeving (Reijndorp en Nio, 1996).

Praktisch wordt de economische betekenis van de openbare ruimte ingevuld door het stedelijke beleid op lokaal niveau. Den Haag wordt als pionier gezien met het uitbrengen van nota's als *Stadsvernieuwing als culturele activiteit* en de integrale aanpak van de openbare ruimte in *De Kern Gezond*. De rijksoverheid stelt de gemeentelijke overheid, in combinatie met het bedrijfsleven, dan ook verantwoordelijk voor de stedelijke vernieuwingsprojecten. Bredere aandacht voor de openbare ruimte, vooral voor de kwaliteit van vormgeving, blijkt ook uit de bestedingen van de Stadsvernieuwingsfondsen (Reijndorp en Nio, 1996). Het is opvallend hoe subsidies voor uitvoering of ideeënvorming omtrent de openbare ruimte (onder andere: Stadsvernieuwingsfonds, TROP-gelden, Stimuleringsfonds voor de Architectuur, Voorbeeldplannen Dagelijkse Leefomgeving) alleen beschikbaar zijn als het gemeentelijke openbare-ruimtebeleid is ingebed in andere beleidsterreinen, concluderen Reijndorp en Nio (1996).

Concluderend kan gesteld worden dat de economische betekenis, zoals blijkt uit de gebruikte taal en terug te zien is in het handelen, het dominante functionele discours in toenemende mate structureert in deze periode. Via een sectorale benadering en een nadruk op vorm wordt ‘kwaliteit’ van de openbare ruimte geanalyseerd in termen van ruimtelijke structuur, een functionerend stelsel van ruimten, gebruikswaarde en inrichting. Het is duidelijk dat het complexe geheel van openbare ruimten een ‘object van ontwerp’ is en moet zijn en daarmee een object van planning (Hosper in: Van der Plas, 1991, p.61). Het dominante functionele discours biedt een onderlegger waaraan het nieuwe besef van de economische waarde van de openbare ruimte voor de stad als geheel kan relateren en opbloeien. Met andere woorden, het is de gedachte dat “de kwaliteit van de openbare ruimte bepalend is voor zowel de leefbaarheid van de stad voor bewoners, voor de attractiviteit van de stad voor bezoekers als voor het stadsbeeld en imago voor diegenen die willen investeren”, die het dominante functionele discours voorziet van een economische betekenislaag (ibid., p.63).

### 3.4 Kwalitatieve verandering van aandacht

In de periode na de herontdekking van de Nederlandse openbare ruimte neemt de aandacht toe, de openbare ruimte is in het begin van de jaren negentig 'in de mode' (Reijndorp en Nio, 1996, p.16). Een illustratie van het feit dat de openbare ruimte van de stad in deze periode in Nederland op de agenda staat, blijkt uit de organisatie van een gelijkgenaamd symposium in 1990 door het Genootschap Amstelodamum. Als resultaat verschijnt onder redactie van Van der Plas (1991) een publicatie waarin "de problematiek van het publiek domein" vanuit verschillende gezichtshoeken wordt benaderd. Uit de verscheidene perspectieven gebruikt in de publicatie blijkt dat geprobeerd wordt recht te doen aan het complexe vraagstuk van de openbare ruimte in de stad. Dat hét openbaar gebied niet bestaat, wordt geduid door een opsomming van eisen die doorgaans aan deze ruimte wordt gesteld (zie box 3.2).

*Box 3.2 Eisen aan de openbare ruimte (De Klerk in: Van der Plas, 1991, p.13)*

---

herbergzaam, doorstroming verkeer, functioneel en overzichtelijk ingericht, richting geven aan het zoeken naar bestemmingen, goedkoop in onderhoud, beschutting bieden, schoon, esthetisch, historische ontwikkeling tonen, sociaal veilig, geen katalysator criminaliteit, uitdrukking cultuur

Hét openbaar gebied mag dan niet bestaan, het besef groeit dat openbare ruimte essentieel is in de stad. Als drager van sociale, culturele en economische betekenis kan de openbare ruimte leefbaarheid, attractiviteit en imago creëren in een stad te midden van een pluriforme, multiculturele en geïndividualiseerde samenleving (Hosper in: Van der Plas, 1991, p.62). Het groeiende besef van de meervoudige betekenis van de openbare ruimte, zoals hierboven beschreven, duidt op een 'kwalitatieve verandering' van de aandacht voor de openbare ruimte in Nederland (Reijndorp en Nio, 1996, p.10). Deze aandacht doet in de jaren tachtig en negentig in Nederland een alternatief discours met betrekking tot de openbare ruimte opkomen.

#### 3.4.1 Opkomst van publiek domein: jaren tachtig en negentig

Sociale wetenschappers relativeren de overheersende nadruk op de vormgeving van de openbare ruimte (Reijndorp en Nio, 1996). In de jaren tachtig en negentig doen maatschappelijke veranderingen de betekenis van de openbare ruimte in snel tempo veranderen. Deze ontwikkelingen triggeren wetenschappers, die in toenemende mate de stedelijke openbare ruimte problematiseren in hun publicaties. Een internationaal veranderingsperspectief stelt al eerder dat stadscentra door monofunctionaliteit, privatisering en modernisering bedreigd worden en vragen om identiteit, herbergzaamheid, cultuurhistorie en kwaliteit (onder andere Sennet, Walzer en Berman geciteerd door Hajer, 1989). Toonaangevende (internationale) publicaties bespreken bijvoorbeeld hoe 'menselijke communicatie' het aflegt tegen 'elektronische openbaarheid' en hoe de 'massa' wint van het 'unieke'. Verder vindt 'privatisering van het publieke domein' plaats en wordt steeds vaker onderscheid gemaakt tussen 'openbare' en 'collectieve ruimten' (Reijndorp en Nio, 1996, p.18-19).

Het zijn problematisaties als deze die de context bieden voor het ontstaan van een alternatief, sociaal, discours in Nederland. Als reactie op de economische waardering van de openbare ruimte vult het sociale discours de hernieuwde aandacht en het gegroeide kwaliteitsbesef op een alternatieve manier in. Met de introductie van concepten als 'openbaarheid', 'situationeel' en 'stedelijk schouwtoneel' blijkt dat de sociale dimensie van de openbare ruimte in dit discours centraal staat (zie ook box 3.3; *ibid.*, p.17-19). De veranderende rol van de openbare ruimte in het stadsleven vult elke onderzoeker binnen de wetenschappelijke discussies op een eigen manier in, zo blijkt uit titels als: *Ruimte voor Openbaarheid, Parade der Passanten* en *De magie van de stad* (Blauw, Oosterman en Brunt geciteerd door Reijndorp en Nio, 1996, p.17-18).

Hajer (1989) zet zich af tegen de groeiende economische betekenis van de openbare ruimte en bekritiseert de praktijk van 'allure-denken' waarbij vormgeving, architectuur, publiek-private projecten en investeerders een grote invloed hebben op de openbare ruimte. In zijn publicatie *De stad als publiek domein* (1989) verbindt de auteur de toegenomen aandacht voor de openbare ruimte in Nederland met de internationale geluiden dat de openbare ruimte onder druk staat met als gevolg de ondergang van het publiek domein in de maatschappij. In Nederland dient er een lans gebroken te worden voor de ontwikkeling van de openbare ruimte tot publiek domein (ibid.).

Als centraal argument geldt dat een goed ontwikkeld publiek domein een essentieel element vormt van een rechtvaardige stedelijke samenleving. Uit de definitie van publiek domein als "een openbare, gemeenschappelijke sfeer van een stedelijke samenleving waar de burgers van een stad met hun grote variëteit aan koopkracht, levensstijlen en voorkeuren allemaal aan hun trekken komen", blijkt dat Hajer (ibid., p.13) kwaliteit van de openbare ruimte op een significant andere manier interpreteert dan zijn voorgangers.

---

*Box 3.3 Sociale betekenisgeving openbare ruimte (Reijndorp en Nio, 1996; Hajer, 1989)*

---

identiteit, kwaliteit, publiek domein, openbaarheid, situationeel, stedelijk schouwtoneel, rechtvaardige stedelijke samenleving, variëteit, democratische openbare ruimte, ongerijmdheden, stedelijk leven

Hajer's betoog (geciteerd door Reijndorp en Nio, 1996) past in een beleidsmatige context wanneer gesteld wordt dat het ideaal van de stedelijke ruimte als publiek domein duidelijk uit de intenties van de *Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening* naar voren komt. De nota verwoordt niet alleen de geluiden van kritiek en problematiek groeiende vanuit de jaren zeventig, maar plaatst hier een veranderingsperspectief tegenover. De ruimtelijke kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving (DALO) staat centraal met drie aandachtspunten: verbinding, ontmoeting en samenhang (Ministerie van VROM, 1988). Echter, deze sociale opgave is onderling niet verbonden met de economische opgave van het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief voor Nederland (ROP) (VROM-raad, 2011). Beide doelen staan op gespannen voet met elkaar en de suggestie van de *Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening* dat een verbetering van de openbare ruimte automatisch het publiek domein versterkt, is een te gemakkelijke (Hajer, 1989). Volgens Hajer (1989) gaat het om een integratie van de aspecten: vormgeving, sociale activiteit en democratische ontwikkeling. In combinatie met het streven dat het veranderingsperspectief in de lokale praktijk tot stand komt en door de gemeentelijke overheid hiervoor verantwoordelijk te stellen, lijkt het in de *Vierde Nota* vooral bij een ideaal te blijven. Immers, het economisch ingevulde functionele discours overheerst in het stedelijke vernieuwingsbeleid. De rijksoverheid zal hier door ondersteuning en stimulering, zónder specifieke financieringstitel, weinig verandering in brengen.

### **3.4.2 Publiek domein als richtinggevend ideaal: begin eenentwintigste eeuw**

Het sociale discours ontwikkelt zich verder in de eenentwintigste eeuw. De "context van de nieuwe sociale en ruimtelijke patronen van de laatmoderne stedelijke samenleving" scheidt nieuwe opgaven wat betreft de openbare ruimte in Nederland (Hajer en Reijndorp, 2001, p.14). Ter illustratie worden voorbeelden als mobiele telefoons, stijgende vraag naar eengezinswoningen en groeiende mobiliteit genoemd als factoren die een stad ruimtelijk en sociaal uit elkaar trekken.

Hajer en Reijndorp (2001) herintroduceren het begrip 'publiek domein' met de publicatie van *Op zoek naar nieuw publiek domein*. Het essay pleit voor het publiek domein als richtinggevend ideaal. Waar openbare ruimte wordt gedefinieerd als: "een ruimte die voor iedereen toegankelijk is", stelt het publiek domein extra eisen. Publiek domein zijn "die plaatsen waar een uitwisseling tussen verschillende maatschappelijke groepen kan plaatsvinden en ook daadwerkelijk plaatsvindt" (ibid., p.11). Op deze

manier zetten de auteurs het sociale discours voort in de eenentwintigste eeuw waarbij tegelijkertijd geconstateerd wordt dat de manier waarop tot nu toe over de openbare ruimte wordt gedacht tekortschiet. Een maatstaf voor kwaliteit ontbreekt, evenals strategische vragen. Bovenstaande ontwikkelingen leiden tot de noodzaak van een nieuwe taal. Termen als 'ondergang' en 'teloorgang' dienen verlaten te worden en plaats te maken voor een nieuwe conceptuele taal. Hierbij benadrukken Hajer en Reijndorp (2001, p.15) het bestaan van impliciete denkkaders binnen de discussie omtrent openbare ruimte, wat de auteurs doet vast stellen dat er een 'bedrieglijke' consensus bestaat over wat de openbare ruimte eigenlijk is. Met andere woorden: "De erkenning van het belang van de openbare ruimte levert op zich weinig aanknopingspunten op voor de bepaling van wat een goede openbare ruimte is" (ibid., p.10). Om het voorgestelde expliciet inhoud te geven, vragen de auteurs zich af welke factoren een plek tot publiek domein doen uitgroeien. Gericht op voorwaarden voor vormgeving wordt gezocht naar nieuwe publieke ruimten en nieuwe vormen van openbaarheid. Om hieraan actief een richting te geven wordt gepleit voor het opnieuw doordenken van de relatie tussen fysieke en sociale ruimte, tussen vorm en betekenis. Het essay eindigt dan ook met praktische aanwijzingen hoe 'publiek-domein-ervaringen' gecreëerd kunnen worden met als voorbeelden: hekken voor openbaarheid, verbinding van binnen- en buitenwereld en multifunctionele ruimten.

In 2002 zetten de ministeries van VROM, OCW en LNV de openbare ruimte gezamenlijk op de agenda met de publicatie van het *Pleidooi voor de Openbare Ruimte. De opgave verkend*. Hierin wordt gesteld dat "de kwetsbare balans van de openbare ruimte, tussen vitaliteit en verval en tussen alledaags gebruik en anonimiteit, de komende jaren definitief de juiste kant op moet slaan" (Ministerie van VROM *et al.*, 2002, p.9). In een poging de sociale betekenis van de openbare ruimte in te lijven worden concepten als 'nieuwe publiek domeinen', 'semi-openbare ruimten', 'identiteit' en 'pluriformiteit' geïntroduceerd (ibid., p.13-21). Het *Pleidooi voor de Openbare Ruimte* onderscheidt binnen de openbare ruimte, alle vrij toegankelijke ruimte, bijzondere plekken als publiek domein. Dit laatste begrip wordt gedefinieerd in termen als: 'plaatsen van gedeelde ervaring' en plaatsen waar een 'uitwisseling tussen individuen en groepen' in onze 'pluriforme samenleving' plaatsvindt (ibid., p.13). Het gemaakte onderscheid tussen openbare ruimte en publiek domein wordt uitgewerkt in het *Pleidooi voor de Openbare Ruimte* door het omschrijven van kernopgaven en concrete acties. Zo is voor de rijksoverheid een voorwaardenscheppende rol weggelegd in het stimuleren en waarborgen van het alledaagse gebruik van de openbare ruimte. Pilotprojecten als *Veilige Openbare Ruimte* en het prioriteren van de openbare ruimte bij het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (2005-2009) zouden de openbare ruimte aantrekkelijk en veilig maken, met een verhoogde ontwerpqualität en betrokkenheid van bewoners. Het publiek domein is een onderbelicht thema en moet onder regie van de rijksoverheid verkend en gebiedsgericht uitgewerkt worden. Het centrale doel is om nieuwe publieke domeinen te ontwikkelen op kruispunten van netwerken binnen de nationale ruimtelijke hoofdstructuur. Het *Ontwikkelen van Publiek Domein op het niveau van stedelijke netwerken* wordt dan ook als concrete actie van nationale betekenis geformuleerd (ibid., p.25-39).

### **3.5 Een nieuwe periode breekt aan**

De opgave die de openbare ruimte vormt, wordt een steeds complexere. Groeiende eisen en maatschappelijke veranderingen in een pluriforme samenleving leggen druk op de bestaande openbare ruimte. Het besef van een pluriforme openbare ruimte doet het debat wel verbreden maar niet zozeer verdiepen (Reijndorp en Nio, 1996). Sinds de jaren tachtig zijn binnen het debat de belangrijkste thema's wel aangedragen, maar daar blijft het ook bij. De belangrijkste problemen, de opgave (zie box 3.4) lijkt duidelijk maar wordt te weinig systematisch doordacht (ibid., 1996, p.20).

functieverlies van de openbare ruimte, segregatie van de stedelijke samenleving die ook in de openbare ruimte tot uitdrukking komt, het ontstaan van monofunctionele gebieden, nieuwe betekenissen van de openbare ruimte in de multiculturele samenleving, verschuivingen tussen publiek- en privaatbeheerde collectieve ruimte, conflicterend gebruik door verschillende groepen, criminaliteit en onveiligheidsgevoelens, de plaats van marginale groepen en activiteiten in het collectieve domein

In de eenentwintigste eeuw breekt echter ‘een geheel nieuwe periode’ aan met betrekking tot “het doen in en denken over de openbare ruimte” (Nio in: Ministerie van VROM *et al.*, 2002, p.45). Oorzaak is zowel thematische verbreding, ruimtelijke en sociaal-culturele ontwikkelingen als de komst van nieuwe partijen sinds de openbare ruimte in 1985 aandachtspunt binnen ruimtelijk beleid werd (*ibid.*). In het overdenken van de veranderende betekenis van de openbare ruimte zoeken onderzoekers, adviesraden en de overheid naar nieuwe strategieën om met de openbare ruimte om te gaan. De traditionele overheidsrol wordt hierbij ter discussie gesteld.

### 3.5.1 Een culturele strategie: jaren tien

Hoewel zowel de ruimtelijke kwaliteit als het bestuurlijk draagvlak in de afgelopen vijftien jaar is toegenomen<sup>8</sup>, maakt het openbare-ruimtebeleid in Nederland over het algemeen geen deel uit van een meer omvattende ruimtelijke en culturele strategie (Nio in: Ministerie van VROM *et al.*, 2002, p.53). Om een passende beleidskoers te vinden voor de nieuwe periode die aanbreekt wat betreft de openbare ruimte in Nederland is het van cruciaal belang om een culturele opgave te onderkennen waarin de veranderende betekenis van de openbare ruimte in de samenleving in relatie staat tot het ontwerp van die ruimte (*ibid.*). Een omslag is zichtbaar en deze veranderingen kunnen ‘een nieuwe periode’ inluiden voor het openbare ruimtebeleid (*ibid.*, p.53). Onderstaande tabel (3.1) illustreert de koerswijziging binnen beleid en ontwerp.

Tabel 3.1 Koerswijziging in beleid en ontwerp (Nio in: Ministerie van VROM *et al.*, 2002)

---

Beleid	nieuwe stadsconcepten als netwerkstad, versterking groenstructuur, herstructureringswijken, nieuwe centra op schaalniveau stad en regio, differentiatie van groen, zelfbeheer door bewoners
Ontwerp	terughoudendheid, weer aandacht voor alledaagse gebruik, zonder overbodige opsmuk, het ongeplande gewaardeerd, culturele dimensie, vermaatschappelijking, participatiemodellen, kunst

Wat betreft onderzoek wijst de koers op het ‘publiek domein’. De traditionele stedelijke ruimte dient verlaten te worden en de betekenis van de openbare ruimte verandert in ruimtelijke en culturele zin. Dit mondt uit in de vraag hoe “aan het ideaal van publiek domein op het schaalniveau van het stedelijk veld opnieuw invulling kan worden gegeven” (*ibid.*, p.55). Het ideaal van een publieke ruimte wordt in de context van de hedendaagse stad gedefinieerd als bestaande uit “confrontaties tussen het lokale en het globale, tussen het trage en het snelle, tussen verschillende activiteiten en sferen in het algemeen”. Refererend aan onder andere Burgers, Boomkens, Hajer en Reijndorp concludeert Nio (*ibid.*, p.55) dat bovenstaande tot een opdracht leidt namelijk, een “nieuwe cultuurpolitieke interventie inzake de openbare ruimte”.

---

<sup>8</sup> Nio (2002) overziet vijftien jaar openbare-ruimtebeleid in een achtergrondstudie van het rapport *Pleidooi voor de Openbare Ruimte* (Ministerie van VROM *et al.*, 2002), getiteld: *Openbare ruimten in het stedelijk veld. De opgaven na vijftien jaar denken over en doen in de openbare ruimte.*

Met de nadruk op een culturele strategie vindt een afzet tegen het heersende functionele discours met haar economische waardering voor de openbare ruimte plaats. Kritiek wordt uitgewerkt in termen als 'fixatie op vormgeving', 'intuïtief benaderen' en een 'hoog trial & error gehalte' (ibid., p.53). Nieuwe betekenissen van de openbare ruimte, eisen van nieuwe leefstijlen en een multiculturele samenleving worden vergeten, wat Nio (ibid., p.53) doet stellen dat: "De hegemonie van het esthetische discours in combinatie met het ontbreken van een kritische reflectie heeft geleid tot het ontbreken van diepgang en continuïteit in het debat over de openbare ruimte."

De overheid is degene die de publieke ruimten moet bewaken en bevorderen. Wat betreft het openbare ruimtebeleid en de rol van de overheid betekent dit een verdieping, toegang voor andere partijen en vooral het richten van beleid op 'publieke domeinen', uitgelegd als: "de openbare sfeer van de samenleving waar mensen uit verschillende sociale en culturele groepen elkaar kunnen treffen" (ibid., p.59). Individualisering en parochialisering dagen het 'culturele ideaal' van de openbare ruimte als publiek domein uit, waardoor de overheid voor de urgente opgave staat om "de authentieke vormen van openbaar leven te koesteren en stimuleren" (ibid., p.59). Bij een verdere uitwerking van de overheidsrol en -positie doet Nio (in: Ministerie van VROM, OCW, LNV, 2002, p.71) suggesties als: het introduceren van nieuwe ideeën, nieuw opdrachtgeverschap op lokaal niveau en integraal beleid. "De vernieuwing van de betekenis van de openbare ruimte" vraagt eerder om een 'terugkerende' dan een 'terugtrekkende' overheid (ibid.).

Het sociale discours ontwikkelt zich verder en zoekt actief naar een koppeling tussen taal en praktijk. Sectie 3.4.1 illustreerde al hoe de nationale overheid probeert de sociale betekenis van de openbare ruimte te incorporeren in haar gangbare taal en acties. De talige verschuiving naar een meer sociale betekenis van de openbare ruimte blijkt lastig in praktijk te brengen. Het publiek domein als richtinggevend ideaal laat zich niet direct in een heldere overheidsrol met bijbehorende instrumenten en maatregelen in praktijk vertalen. Dit kan ook geconstateerd worden aan de hand van de VROM-raadpublicatie (2009) *Publieke ruimte. Naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer*. Niet alleen is na het *Pleidooi voor de Openbare Ruimte* en de daaruit voortvloeiende pilot-projecten de publieke ruimte weer naar de achtergrond geschoven, de sociaal gestoelde concepten worden in toenemende mate functioneel ingevuld. Dit is terug te zien in de kernopgaven en acties van het *Pleidooi voor de Openbare Ruimte* en ook in de publicatie van de VROM-raad (2009) verliest het 'publieke' haar sociale betekenis. Hier wordt de term publieke ruimte bewust gebruikt omdat deze het meest recht zou doen aan "de huidige situatie waarin de overgang tussen openbare en niet-openbare ruimte steeds diffuser wordt" (ibid., p.25). De term openbare ruimte zou doen vermoeden dat de ruimte zowel publiek toegankelijk als publiek eigendom is, waarbij de publieke ruimte aangeeft dat een vrij toegankelijke ruimte zowel publiek als privaat beheerd kan zijn. Deze laatste opmerking, over toegankelijkheid en eigendom, duidt op een meer functionele en efficiënte invulling van het 'publieke' onderdeel van de ruimte.

### **3.5.2 Een organisatorisch vraagstuk: jaren tien**

Nu het gebruik en de functie veranderen, dient de bestaande openbare ruimte aan nieuwe eisen tegemoet te komen. In de jaren tachtig en negentig blijkt hoe het dominante functionele discours een onderlegger biedt waar het nieuwe besef van de economische waarde van de openbare ruimte voor de stad aan kan relateren en opbloeien. Een verschuiving naar een meer sociale betekenis van de openbare ruimte blijkt lastiger in praktijk te brengen. Ondanks dat de insteek van het sociale discours verschuift van stedelijke problematiek naar een positievere benadering van de openbare ruimte, iets wat de economische inslag al eerder doet, blijft de normatieve discussie overheersen.

Niet alleen door deze thematische verbreding en ruimtelijke en sociaal-culturele ontwikkelingen wordt het traditionele, functionele discours waarin de overheid verantwoordelijk is voor de openbare ruimte uitgedaagd. Ook door de komst van andere partijen verandert de positie van de overheid. De



openbare ruimte als traditionele 'rijkszaak en gemeentetaak' lijkt niet meer op te gaan. Het streven naar een kleinere overheid en meer efficiëntie stelt verantwoordelijkheden van de overheid binnen de ruimtelijke ordening ter discussie (Ministerie van BZK, 2011; Ministerie van IenM, 2011).

De aandacht verschuift in toenemende mate naar het organisatorische vraagstuk van de openbare ruimte. Het *Pleidooi voor de Openbare Ruimte* (Ministerie van VROM *et al.*, 2002) beschrijft bijvoorbeeld hoe de overheid traditioneel verantwoordelijk is voor de openbare ruimte, maar tegelijkertijd steeds meer op ooghoogte met andere partijen komt te staan. Een diverser veld van actoren introduceert nieuwe ideeën aangaande de openbare ruimte. Het Planbureau voor de Leefomgeving (2010) constateert in haar *De staat van de ruimte 2010* dat veranderende vormgeving van de openbare ruimte leidt tot een nieuwe verhouding tussen publiek en privaat domein. Grotere onvoorspelbaarheid door maatschappelijke processen is hier een illustratie van, met toegenomen behoefte aan controle als gevolg. De auteurs bespreken hoe dit soort sociaal-culturele ontwikkelingen een "herorganisatie van de openbare ruimte" als resultaat hebben (Bijlsma *et al.* in: PBL, 2010, p.122). Wanneer de betekenis van deze differentiatie voor rol van de diverse overheidslagen in de discussie wordt overwogen, ontstaat een nieuw dilemma in de constatering dat de overheid van oudsher heterogeniteit positief waardeert waar burgers en marktpartijen aansturen op homogeniteit.

Bovenstaand voorbeeld illustreert hoe strategieën om kwaliteit van de openbare ruimte te realiseren op verschillende manieren worden ingevuld. De nationale overheid worstelt om haar positie aangaande de openbare ruimte aan te passen. In haar zoektocht lijkt ze nieuwe dilemma's vooral praktisch te formuleren, passend bij het traditionele functionele discours waarin de overheidsrol duidelijk nog was. Oplossingen worden gezocht in efficiëntie, de integrale opgave van ontwerp en beheer en governance-achtige strategieën worden voorgesteld in aanvulling op de traditionele overheidsrol. Ruimtelijk gezien mag de openbare ruimte dan in toenemende mate differentiëren, voorgestelde opgaven en strategieën worden in grote mate nog gekoppeld aan traditionele, praktische ruimtelijke indelingen als: (naoorlogse) woonwijken, binnensteden, stations en knooppunten van infrastructuur of het landschappelijke buitengebied (Ministerie van VROM *et al.*, 2002, VROM-raad 2009, PBL, 2010).

In het rapport van de VROM-raad (2009, p.22-23) leiden ruimtelijke ontwikkelingen als verschraling, hogere eisen aan de publieke ruimte, nieuwe functies en een veranderend gebruik en betekenis van de publieke ruimte bijvoorbeeld tot strategische aanbevelingen. Centraal stelt de raad (*ibid.*, p.12) de gemeenschappelijke noemer, namelijk: "het ontstaan van fricties tussen veranderingen in de organisatie van het beheer, veranderingen in het samenstel van belangen en veranderingen in geldende of gewenste beelden." Een onbalans tussen deze drie 'b's' hebben gevolgen op het vlak van verantwoordelijkheid, kosten-baten en betrokkenheid. Bovenstaande constatering levert aanbevelingen op in de trant van: 'integrale strategie', 'eigenstandige kwaliteit', 'gebiedsgerichte uitwerking' en 'betrokkenheid', welke per gebied specifiek worden uitgewerkt (*ibid.*, p.67-95).

Hierbij wordt de economische betekenis van de openbare ruimte opnieuw benadrukt. De VROM-raad (2009) benadrukt niet alleen de sociale betekenis (verblijfs- en ontmoetingsplek, beleving, gezondheid) maar vooral ook de economische waarde van de openbare ruimte. Toegevoegd wordt aan het argument van de internationale concurrentiepositie – bekend sinds de *Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening* – dat ook in tijden van een economische crisis het niveau van de dagelijkse leefomgeving niet vergeten mag worden. De actualiteitswaarde wordt verwoord als: "De kwaliteit van de publieke ruimte zal waarschijnlijk de komende tijd de kurk worden waarop de kwaliteit van de gebouwde omgeving in Nederland in belangrijke mate gaat drijven" (*ibid.*, p.24). Op deze manier wordt de publieke ruimte gerelateerd aan termen als: 'investeringen', 'vastgoed', 'waardeontwikkeling' en een 'multipliereffect'. De aandacht verschuift van de stadscentra, zoals in de jaren tachtig en negentig, naar stedelijke netwerken, strategische knooppunten, sleutelprojecten (*Vijfde Nota*) en nieuwe plekken van openbare ruimte binnen de ruimtelijke hoofdstructuur. Deze gedachtegang is zowel terug te zien in de kernopgaven van het *Pleidooi voor de Openbare Ruimte* als in het nieuwe bestuursakkoord (Ministerie

van BZK, 2011). Streven naar versterking van de nationale ruimtelijk-economische hoofdstructuur, verdere decentralisering naar de lokale overheid en een grotere inzet op de regionale schaal ('de toekomst van de stad ligt in de regio') biedt een significant andere context voor het vraagstuk omtrent de openbare ruimte (VROM-raad, 2011).

### **3.6 Conclusie**

De ontwikkeling van het functionele discours maakt duidelijk hoe de nationale overheid omgaat met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland. Een reconstructie op basis van nationale beleidsdocumenten, adviesrapporten en wetenschappelijke publicaties relateert veranderend gebruik en uitwerking van ideeën en concepten rondom de openbare ruimte aan maatschappelijke ontwikkelingen.

Dominantie van het functionele discours past bij de traditionele overheidsrol in de Nederlandse planningspraktijk van de jaren vijftig en zestig. Wanneer in de jaren zeventig hernieuwde aandacht voor de openbare ruimte ontstaat, vullen nieuwe geluiden de ruimte voor discussie. In de jaren tachtig wordt het groeiende kwaliteitsbesef wat betreft de openbare ruimte in de Nederlandse steden vooral economisch ingevuld. De basisgedachte dat een kwalitatief goed ontwikkelde openbare ruimte de stad welvaart kan brengen wordt aangemoedigd door nationaal beleid en uitgevoerd in de stedelijke vernieuwingspraktijken van de Nederlandse steden. Het dominante functionele discours, in termen van ruimtelijke structuur, inrichting, vorm en gebruikswaarde, biedt een onderlegger waar het nieuwe besef van de economische waarde van de openbare ruimte voor de stad aan kan relateren en opbloeien. Zowel in taal als in bepaalde praktijken ontwikkelt het dominante functionele discours zich door in de jaren tachtig en negentig, in toenemende mate gestructureerd door een economisch kwaliteitsbesef.

Als reactie ontwikkelt een sociaal alternatief zich in de jaren negentig als een 'discursive other' ten opzichte van het economische geluid. Een internationaal veranderingsperspectief en maatschappelijke ontwikkelingen doen onderzoekers de stedelijke openbare ruimte in toenemende mate problematiseren. De sociale dimensie van de openbare ruimte staat hierbij voorop. Het publiek domein geldt ook in de eenentwintigste eeuw als richtinggevend ideaal en als antwoord op de nieuwe opgaven die sociale en ruimtelijke trends binnen de stedelijke samenleving scheppen.

Het functionele discours blijkt aan verandering onderhevig wanneer zij in toenemende mate probeert nieuwe betekenissen van de openbare ruimte op te nemen en in praktijken uit te werken. De worsteling om het dominante functionele discours aan te passen aan deze nieuwe betekenissen illustreert hoe de nationale overheid omgaat met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland. Met een poging tot incorporatie van de sociale betekenis probeert de nationale overheid zelf aan nieuwe eisen aangaande de openbare ruimte tegemoet te komen. In praktijk blijkt dit een lastige taak, sociale concepten laten zich moeilijk vertalen in een heldere overheidsrol en bijbehorende instrumenten en maatregelen.

Bovendien verandert de traditionele positie van de nationale overheid, waardoor zij niet meer als enige verantwoordelijk is voor, invulling van, kwaliteit van de openbare ruimte. Andere partijen maken in toenemende mate aanspraak op de openbare ruimte, als gevolg levert de openbare ruimte als organisatorisch vraagstuk nieuwe vragen op. Opnieuw nadruk leggen bij de economische betekenis van de openbare ruimte lijkt de nationale overheid handvatten te geven om praktische antwoorden te vinden. De nationale overheid neemt verantwoordelijkheid daar waar de openbare ruimte economische doelstellingen tegemoet kan komen, ten behoeve van het nationaal belang. Deze nieuwe positie biedt tevens de ruimte aan andere partijen om kwaliteit van de openbare ruimte op een eigen manier in te vullen en te vertegenwoordigen. Kortom, het functionele discours ontwikkelt zich op nationaal niveau tot een dominant economisch-functioneel discours aangaande de openbare ruimte in Nederland.

Na een inleiding om het case study onderzoek, zal hoofdstuk 4 de gemeente Groningen analyseren.

### ***Inleiding case study onderzoek***

In hoofdstuk 3 maakt de ontwikkeling van het functionele discours duidelijk hoe de nationale overheid omgaat met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland. Het dominante functionele discours verandert wanneer zij in de zoektocht naar kwaliteit en strategie economische en sociale betekenissen van de openbare ruimte probeert op te nemen en in praktijken uit te werken. Sociale concepten blijken lastig in praktijk uit te werken, waardoor een economisch-functioneel discours, beter passend bij de veranderende positie van de nationale overheid, domineert.

Nu de positie van de overheid verandert, ontstaat ruimte tussen het nationale en lokale niveau die raakvlakken aangaande de openbare ruimte in toenemende mate doet ontbreken. Elk niveau vult kwaliteit en strategie aangaande de openbare ruimte op een eigen manier in. Om deze reden probeert dit onderzoek middels een discursieve benadering uit te zoeken hoe zowel de nationale als de lokale overheid met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland omgaat.

Het gehanteerde perspectief heeft als uitgangspunt dat taal en praktijk verweven is. Het talige aspect is belangrijk, want taal is niet neutraal maar geladen met betekenissen die uitwerken in praktijken en zo het handelen beïnvloeden. Met de toepassing van een discursieve benadering heeft dit onderzoek niet alleen aandacht voor taal maar ook hoe het gebruik van taal in praktijken uitwerkt. Dit maakt discours Theorie tevens tot een institutionele theorie met oog voor plekken waar gehandeld wordt op basis van taal ([www.maartenhajer.nl](http://www.maartenhajer.nl), bezocht op 19-07-2011).

De openbare ruimte vormt op gemeenteniveau een eigenstandige bevoegdheid waardoor 'de' lokale overheid niet bestaat. Het case study onderzoek geeft inzicht in de omgang met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland op het lokale niveau. De gemeenten Groningen, Tilburg en Almere kennen elk een eigen discours aangaande de openbare ruimte. Met behulp van een historische (beleids)context en een organisatieschets op basis van interviews en document analysis wordt in de hoofdstukken 4, 5 en 6 geanalyseerd hoe elke gemeente op een eigen manier omgaat met het dilemma van de openbare ruimte. Het doel is tevens te begrijpen in hoeverre een vertaling van de nationale discursieve ontwikkeling in het gemeentelijk handelen omtrent de openbare ruimte plaatsvindt.

Een interpretatie van de verschillende manieren waarop de nationale en lokale overheid met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland omgaan, levert in hoofdstuk 7 conclusies en aanbevelingen op.

Figuur 4.1 Gemeente Groningen (presentatie Jan van de Bospoort, Nationaal Openbare Ruimte Congres 2010, [maps.google.com](http://maps.google.com), [www.rug.nl](http://www.rug.nl) (beide bezocht op 28-07-2011))



## H4. Groningen: traditie onder druk

### 4.1 Groningse traditie

Groningen staat bekend om haar jarenlange traditie en consistente beleid op het gebied van de openbare ruimte. De 'Groningse aanpak' kenmerkt zich door zorg voor de openbare ruimte bij uitstek te zien als overheidstaak, waarbij vrijwel geen beroep gedaan wordt op particulieren en het beleid niet afhankelijk gemaakt wordt van rijkssteun (Reijndorp en Nio, 1996, p.71-72). Recentelijk stelt het Nationale Openbare Ruimte Congres (2010) dat beleidsplannen in de gemeente Groningen met betrekking tot de openbare ruimte nog steeds niet aan kracht lijken te hebben ingeboet. Dit levert Groningen, 8<sup>e</sup> gemeente van Nederland, een unieke positie op. Zonder directe concurrentie van naburige steden en met weinig provinciale bemoeienis lijkt Groningen haar eigen gang te kunnen gaan. Terwijl het bekende *Ruimte voor Ruimte*-beleid en het stadstapijt van gele steentjes de 'Groningse identiteit' blijven uitdragen, laat dit hoofdstuk zien dat de jarenlange traditie en het consistente beleid wel degelijk worden uitgedaagd. Voordat de organisatie rondom de openbare ruimte geschetst wordt, zal eerst de historische (beleids)context beschreven worden.

### 4.2 Historische context: ontstaan van een traditie

In Groningen, een politiek rood gekleurde stad, wordt de openbare ruimte van oudsher gezien als verantwoordelijkheid van de gemeente. Een reputatie van consistent beleid en traditie op het gebied van inrichting van de openbare ruimte en een groot aantal ingediende en geselecteerde *Voorbeeldplannen openbare ruimte* in het kader van de *Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening* bevestigen dit beeld (Elba Media, 2011; Reijndorp en Nio, 1996). Hoewel er blijvende aandacht voor de openbare ruimte aanwezig is, verandert de visie en aanpak wel degelijk door de jaren heen. Om na te gaan hoe het veranderingsperspectief voor de openbare ruimte van de *Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening* heeft uitgewerkt in de lokale praktijk, beschrijven Reijndorp en Nio in 1996 in een case study de ontwikkeling van het Groningse openbare-ruimtebeleid.

In de jaren zeventig richt het sociaaldemocratische bestuur in Groningen de openbare ruimte opnieuw in. Herwaardering leidt tot een aanpak waarbij de openbare ruimte moet zorgen voor herbergzaamheid, leefbaarheid, kleinschaligheid en verscheidenheid. Samenhang in deze aanpak ontbreekt, waardoor de zoektocht naar een beter woon- en leefmilieu vooral per deelprobleem of – gebied wordt beantwoord. Zo benadrukt de *Doelstellingennota* uit 1972 (zie box 4.1) de binnenstad die plaats kan bieden aan “de hoogtepunten van het stedelijk leven” of, zoals het *Bestemmingsplan Binnenstad* in vervolg stelt als “een oord van ontplooiing en ontmoeting” (geciteerd door Reijndorp en Nio, 1996, p.66). Het bekende *Verkeerscirculatieplan* (1976) benadrukt in dezelfde periode juist de verkeersfunctie binnen de openbare ruimte. Daarmee verbetert de leefbaarheid, maar is de ruimtelijke vertaling slecht uitgevoerd door een zuiver functionele scheiding van verkeersstromen (Abrahamse, 1992). De periode overziende, beschrijven Reijndorp en Nio (1996) hoe aansluiting op de ruimtelijke structuur en een duidelijk ruimtelijk totaalbeeld mist.

#### *Box 4.1 Doelstellingennota 1972 (Reijndorp en Nio, 1996, p.66)*

---

“Men moet er in de zon kunnen zitten, duiven kunnen voeren, naar de regen kunnen luisteren. Er moeten plekken zijn voor straattoneel, het leger des heils, de kermis, de markt, de postzegelbeurs. Het moet aanleiding geven tot zowel uitbundigheid als bezinning.”

Als reactie op de stadsvernieuwing en -uitbreiding wordt de openbare ruimte herwaardeerd als drager van stedelijke ontwikkeling in de overgang van de jaren zeventig naar de jaren tachtig. Vormgeving verandert en semi-openbare woonerven voor de kleine gemeenschap maken plaats voor het idee van de

openbare ruimte als collectieve ruimte van de stad. Binnen de beleidsdocumenten ontstaat oog voor de toeristische en economische ontwikkeling, en daarmee het imago, van de stad. Het *Structuurplan* uit 1986 illustreert deze ontwikkeling met aandacht voor het “versterken van de centrale positie” van de stad in de noordelijke regio en het tegengaan van “functionele en fysieke slijtage van de stad” (Reijndorp en Nio, 1996, p.67).

Het is in deze jaren dat de gemeente Groningen haar goede reputatie opbouwt door het groeiende kwaliteitsbesef direct om te zetten in een integrale visie op de openbare ruimte in de binnenstad: *Ruimte voor Ruimte. Een voorstel tot kwaliteitsverbetering van de openbare ruimte in de Groninger binnenstad* (Gemeente Groningen geciteerd door Reijndorp en Nio, 1996). Het doel is een kwalitatief hoogwaardig ingerichte openbare ruimte, die niet langer afhankelijk is van wisselende prioriteiten of ondergeschikt aan technische eisen is, zoals projectleider Jola Meijer toentertijd in een interview uitlegt (Abrahamse, 1992). De uitwerking in vorm van het *Masterplan Ruimte voor Ruimte. Over de kwaliteit van de openbare ruimte in de binnenstad van Groningen* door Mecanoo Architecten en de Dienst Ruimtelijke Ordening van de gemeente Groningen in 1991 moet het versnipperde en rommelige beeld van de binnenstad tegengaan door middel van een uitgesproken totaalvisie. Zowel inrichting, gebruik en beheer als handhaving zijn onderdeel van het plan. Deze, voor die tijd, unieke integrale aanpak zorgt binnen de organisatie voor een “intern-gemeentelijke cultuuromslag” (Gemeente Groningen, 2010, p.5). Op de vraag wanneer een binnenstad kwaliteit heeft, antwoordt Meijer dat deze bepaald wordt door de samenhang van technische- en beeldkwaliteit in een ontwerp. Dus niet alleen materiaalsterkte, maar ook detaillering en het functioneren van een ontwerp in het gebruik doen er toe (geciteerd door Abrahamse, 1992). Het *Masterplan* stelt dan ook als uitgangspunt dat de kwaliteit van de openbare ruimte bepaald wordt door ‘een goed ontwerp’, ‘goed onderhoud’ en ‘spelregels voor gebruik’ (geciteerd door Gemeente Groningen, 2010, p.11). Sinds 1993 maakt *Ruimte voor Ruimte* als project (en later ook als *Handboek*) deel uit van het integrale plan *Binnenstad Beter*. Hierin is de (her)inrichting van de openbare ruimte onderdeel van een economische impuls voor de binnenstad, naast verbetering van de verkeer- en vervoerstructuur en de detailhandelstructuur (Gemeente Groningen, 2010).

Naast aandacht voor de binnenstad is er ook oog voor de openbare ruimte in woonwijken en op het niveau van de stad als geheel. In 1989 verschijnt bijvoorbeeld *Stad Noord-Oost*, een “wegwijzer voor een goed woon- en leefklimaat in vijf stadswijken” (geciteerd door Reijndorp en Nio, 1996, p.171). Het plan *Kleur geven aan groen* (1992) herwaardeert de parken, die zowel samenhang als differentiatie in het stedelijk gebied kunnen creëren. Het plan fungeert als *Voorbeeldplan* voor de *Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening* waarbij elk park een thematisch karakter krijgt aan de hand van de specifieke ruimtelijke en functionele identiteit (ibid.).

De ontwikkeling van *Ruimte voor Ruimte+* in 2003, het *Groenstructuurplan Groene Pepers* in 2007 en een motie tot ‘heroverweging’ van *Ruimte voor Ruimte* in 2008 tonen aan dat Groningen inderdaad werkt aan een traditie en consistent beleid ten aanzien van de openbare ruimte in haar gemeente (Gemeente Groningen, 2009; Gemeente Groningen, 2010, p.5). Samenvattend concluderen Reijndorp en Nio (1996) dat collectiviteit, de openbare ruimte als collectieve voorziening, de drijvende kracht is achter de formulering van het Groningse openbare-ruimtebeleid. De inrichting van de openbare ruimte dient hiermee versterking van de ruimtelijke structuur, waarbij samenhang en identiteit de belangrijkste uitgangspunten lijken te zijn. De auteurs (ibid.) benadrukken het feit dat Groningen deze basisgedachte al uitwerkte in het *Structuurplan 1986* dus vóór het verschijnen van de *Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening*. Ook het boek *Binnenstad Beter* (Gemeente Groningen, 1997) beschrijft hoe Groningen als een van de eerste steden gevaren van modernisering onderkent en de binnenstad als gevolg aanmerkt als kostbaar bezit. Passend binnen het nationale discours ontdekt Groningen in deze periode het belang van een kwalitatief goede openbare ruimte voor het imago van de stad. Hiermee volgt de gemeente de nationale lijn waarin kwaliteit gekoppeld wordt aan economische doelen. Oog voor de sociale betekenis van de openbare ruimte worden praktisch geuit in termen van toegankelijkheid (voor bijvoorbeeld

fietzers, wandelaars en gehandicapten) en differentiatie. Een sterke nadruk op inrichting en ontwerp komt terug in alle beschreven plannen en lijkt de ‘Groningse traditie’ dan ook te kenmerken.

Nu de gemeente Groningen door middel van een korte historische context is gerelateerd aan de nationale discursieve ontwikkeling, kan beschreven worden hoe de gemeente op dit moment met de openbare ruimte omgaat.

#### 4.3 Groningse aanpak anno 2011

In Groningen ligt de omgang met de openbare ruimte helder verankerd in de gemeentelijke organisatie. Generiek beleid afkomstig van de vakdirectie Ruimtelijke Ontwikkeling (Beleidsontwikkeling) mondt uit in projectopgaven voor specifieke plekken in de vakdirectie Projectontwikkeling. Hierin verzorgt de afdeling Ruimtelijke Plannen, ook wel het atelier, het ontwerp voor de openbare ruimte van inrichting tot beheeraspecten. Met andere woorden, ‘hoe het er op straat uit komt te zien’, wordt door deze afdeling bepaald. Na uitwerking van het bestek door het Ingenieursbureau en (eventuele) aanbesteding op de markt, is de vakdirectie Stadsbeheer en haar afdelingen verantwoordelijk voor het toekomstige onderhoud en beheer van de openbare ruimte (zie ook tabel 4.1).

*Tabel 4.1 Verankering openbare ruimte in organisatie (Van Vliet, 2010; Interviews met key players, 2011)*

Vakdirectie	Afdeling	Openbare ruimte
Ruimtelijke Ontwikkeling (Beleidsontwikkeling)	Beleid, Wonen & Monumenten, Stadsdeelcoördinatie, Verkeer & Vervoer	Beleid en onderzoek
Projectontwikkeling	Projectenbureau, Ruimtelijke Plannen (atelier), Ingenieursbureau	Ontwerp voor specifieke plek
Stadsbeheer	Stedelijk Beheer, Wijkbeheer	Onderhoud en beheer

Bovenstaande beschrijving maakt duidelijk dat de zorg voor de openbare ruimte voor het grootste deel binnen de gemeentelijke organisatie ligt. Deze sterke verankering toont aan dat de verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte in de gemeente Groningen nog steeds gezien wordt als overheidstaak of zoals een stedenbouwkundig ontwerper van de afdeling Ruimtelijke Plannen stelt *“echt puur een gemeentelijke zaak”*. Anno 2011 blijft de ‘Groningse aanpak’, eerder beschreven door Reijndorp en Nio (1996), herkenbaar. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door het feit dat zowel de provincie als het rijk geen bemoeienis of stimulering tonen. Anderzijds wordt het groeiende belang van de openbare ruimte gezien, beargumenteerd met het feit dat landelijk gezien het belang van elkaar ontmoeten en recreëren toeneemt. De ontwerper noemt Groningen daar sterk in en licht toe: *“Openbare ruimte is niet zomaar even iets van: ‘Nou ja er ligt nog een stukje, we moeten dat ook maar even inrichten’. Nee, het is wel echt heel belangrijk om daar een goed ontwerp voor te maken.”*

Ontwerp is in Groningen richtinggevend in de omgang met de openbare ruimte, zoals de stedenbouwkundig ontwerper uitlegt: *“Ontwerpers hier hebben ook het meeste verstand van hoe iets goed werkt en hoe iets zou moeten werken, wat mooi is, wat lelijk is. Dus die zijn daarin wel heel richtinggevend.”* De dominante positie van ontwerp binnen de organisatie is kenmerkend voor de Groningse omgang met de openbare ruimte en geeft reden tot het voortbestaan van de Groningse traditie. De zorgvuldig opgebouwde visie op de openbare ruimte, zowel qua binnenstad als groenstructuur, die Groningen haar reputatie opleverde, wordt hedentendage met dezelfde aandacht binnen de gemeentelijke organisatie in stand gehouden. De stedenbouwkundig ontwerper legt dit als volgt uit:



*“Als er een ontwerp voor de openbare ruimte gemaakt wordt, dan is er een soort traditie van hoe moeten we ontwerpen. En dat zorgt er eigenlijk wel voor dat alle ontwerpen op elkaar afgestemd worden, dat het op elkaar lijkt en dat er een bepaalde lijn in zit. Hier hebben we eigenlijk als ontwerpers, zonder dat dat echt ergens vastgelegd is, zonder dat we dat beschreven hebben, gewoon een soort van Groningse identiteit.”*

Hoe verhoudt deze dominante positie van ontwerp zich tot de beleidsmatige aandacht voor de openbare ruimte in Groningen? Generiek beleid voor de openbare ruimte lijkt er nauwelijks te zijn, beleid is “beperkt” en “maakt niet eens zoveel beleid”, aldus een projectleider van de dienst RO/EZ in Groningen. Een senior landschapsarchitect van de afdeling Ruimtelijke Plannen voegt hier, ondanks de nauwe contacten tussen de afdeling Projectontwikkeling en Ruimtelijke (Beleids)Ontwikkeling, aan toe: *“Beleid maken doen wij ook, omdat wij weten wat er buiten op straat gebeurt. Dat horen we te weten anders kun je geen plannen maken.”* De indruk wordt gewekt dat de openbare ruimte veelal per project vorm wordt gegeven, nauwelijks beïnvloed door beleidsprincipes en meer door input van onderaf, bijvoorbeeld van bewoners. Of zoals de projectleider stelt: *“Dat zijn dan specifieke eisen die je stelt in je plan van aanpak, die eigenlijk niet van beleid vandaan komen.”* Geconcludeerd kan worden dat wat betreft de openbare ruimte vooral vanuit de ontwerpende kant beleid wordt gemaakt.

Discussie over de openbare ruimte vindt veelal plaats aan de hand van bestaande ontwerpen en inrichting. Op deze manier geeft de gemeente Groningen een meer praktische invulling aan de vraagstukken die leven op nationaal niveau. Men ziet dat het *Ruimte voor Ruimte*-beleid trendsettend is geweest en daarmee de kwaliteit van de openbare ruimte een marketinginstrument, om investeringen op gang te brengen en bezoekers te trekken. Naast een verwijzing naar de economische waarde van de openbare ruimte, lijkt vooral de functionele gebruikswaarde van de openbare ruimte te overheersen in de gemeentelijke discussie. Afstemming tussen een verkeersontwerp en de overige openbare ruimte levert intern nog wel eens discussie op bijvoorbeeld. En bij het maken van een ontwerp voor de openbare ruimte wordt veelal gelet op zaken als: functionaliteit, gebruiksfunctie, loopstromen, aantrekkelijkheid en verkeersveiligheid. Dit betekent niet dat een meer ideologische discussie, met aandacht voor de sociale betekenis van de openbare ruimte geen kans krijgt binnen de gemeente Groningen. In het interview geeft de stedenbouwkundig ontwerper aan dat de discussie vooral op een *“natuurlijke manier”* in de gemeente speelt, per ontwerp wordt onderscheid gemaakt wat betreft inrichting van de openbare ruimte en initiatieven van bijvoorbeeld ondernemers of burgers worden waar kan gefaciliteerd. Een sterk voorbeeld is het *Wijkvernieuwingsbeleid* waar bij ‘Stadgers’ (inwoners van de stad Groningen) substantiële bedragen zelf per wijk mogen besteden. Bewoners richten samen met ontwerpers de openbare ruimte bijvoorbeeld opnieuw in. Een actieve discussie met het onderwerp van publiek domein op de beleidsagenda of een duidelijk definiëren hiervan lijkt niet gaande te zijn. Echter, het belang van de discussie wordt wel in gezien en ook gevolgd of zelfs aan meegedaan. De landschapsarchitect voegt hier aan toe dat het één het ander niet uitsluit. Boeken en vaktijdschriften worden gelezen, er zijn discussies, ontwerpcafés, (buitenlandse) vakexcursies, kortom: *“het is ook een thema wat algemeen in de belangstelling staat.”*

Nu in hoofdlijnen de omgang van de gemeente Groningen met de openbare ruimte geschetst is, alsmede voorzien van een beleidsmatige context, kan de aandacht verlegd worden naar het dilemma van de openbare ruimte. Hieruit zal blijken dat de traditie en het beleid wat de gemeente Groningen door de jaren heen heeft opgebouwd omtrent de openbare ruimte in toenemende mate wordt uitgedaagd. Volgt Groningen het op nationaal niveau dominante economisch-functionele discours of kiest zij haar eigen weg?



#### 4.4 Zoektocht naar een nieuwe rol

Het dilemma van de openbare ruimte, zoals gedefinieerd in dit onderzoek, wordt herkend in de gemeente Groningen. In termen van wensen en gebruik aangaande de openbare ruimte treedt verandering op. Groningen kent hiermee een eigen omgang met het dilemma, waarin de zoektocht naar een nieuwe rol voor de gemeentelijke overheid in haar omgang met de openbare ruimte centraal staat.

Waar de inrichting van de gemeente nog grotendeels gebaseerd lijkt op de situatie van eind jaren tachtig, waarin gestuurd kon worden op een eigen grondpositie en ontwerp voor de openbare ruimte en uitvoering sterk in eigen hand werden gehouden, is de positie van de gemeente Groningen nu aan het veranderen. Door verminderde grondposities, met als gevolg minder directe sturing, groeiende invloed of afhankelijkheid van partijen als projectontwikkelaars, corporatie, marktpartijen, het mondiger worden van burgers en meest recent, de geplande bezuinigen in de gemeentelijke organisatie bevindt de gemeente Groningen zich in een schuivende markt. Van binnenuit drukt het toenemende belang van de openbare ruimte, van buitenaf ontstaat heel concreet spanning met andere partijen: hoe zien zij hun belangen in de openbare ruimte terugkomen? De gemeente Groningen lijkt zo in een spagaat terecht te komen. De vraag is: hoe gaat Groningen om met deze spagaat? En hoe verhoudt de reactie van Groningen zich tot de omgang van de nationale overheid met het dilemma van de openbare ruimte?

##### 4.4.1 De openbare ruimte 'zelf doen'

Wat betreft de gemeentelijke planningpraktijk voor de openbare ruimte in Groningen lijken twee antwoorden aan kracht te winnen. Aan de ene kant lijkt de gemeente Groningen aan haar traditie wat betreft omgang met de openbare ruimte vast te willen houden. Deze traditie houdt in dat de gemeente ontwerp en inrichting van de openbare ruimte liever zelf doet dan uitbesteed aan derden, zoals de stedenbouwkundig ontwerper van de afdeling Ruimtelijke Plannen toelicht:

*“Eén van de belangrijkste succesfactoren daarin vind ik, dat we het als gemeente allemaal zelf doen. Er zijn een heleboel gemeenten die er voor kiezen om dingen uit te besteden. En dan krijg je dus dat ieder bureau of ieder architect of ontwerper die met een gebiedje bezig gaat, die drukt daar zijn eigen stempel op. En dan krijg je dus ook heel veel verschil in de inrichting van de openbare ruimte.”*

De openbare ruimte in eigen hand houden komt niet alleen de inrichting ten goede, op deze manier kunnen ook de kwaliteit, collectiviteit en de lange-termijnbelangen beter in de gaten worden gehouden. Het nog te ontwikkelen *Handboek Openbare Ruimte* kan gezien worden als illustratie van deze houding. Een kritisch geluid vanuit beheer in combinatie met een evaluatie van het *Ruimte voor Ruimte*-beleid doet beseffen dat tijden veranderen en tegengestelde belangen in evenwicht gebracht dienen te worden. Opnieuw lijkt een verbrokkelde aanpak herkend te worden, net als in de jaren zeventig en tachtig: *“per gebied gaan we verschillend met de inrichting om”*, aldus de ontwerper. Beheerders signaleren bijvoorbeeld verschillend gebruik en inrichting in de buitenwijken en het is onduidelijk *“wat er allemaal is”*, *“wie wat moet doen”* en *“wie waar verantwoordelijk voor is”*. Nu de kwaliteit van de openbare ruimte hiermee in het geding lijkt te komen, is de tijd rijp om in te grijpen, de ontwerper legt het als volgt uit:

*“De dienst RO/EZ wordt steeds groter, er komen steeds meer mensen bij, steeds meer mensen van buitenaf. En ja, die eenheid die zorgt voor die identiteit, die begint heel erg breed te worden, heel erg te verspreiden, toch ieder z'n eigen idee. En de markt wil ook veel meer, de markt wil ook echt die openbare ruimte gaan gebruiken en benutten. Dus eigenlijk is zo groeiende wijs wel het besef gekomen van: ‘Ja, als we nou niks doen, dan gaat het ontsporen en dan raken we die*

*identiteit kwijt. En nu zijn we met het Handboek Openbare Ruimte zo ver dat we denken dat we nu echt even soort van orde op zaken moeten stellen.”*

Dit wil niet zeggen dat er geen discussie plaatsvindt over de positionering van de gemeente Groningen ten opzichte van andere partijen. Niet in de laatste plaats gevoed door op stapel staande bezuinigingen, vraagt men zich intern kritisch af wat de gemeentelijke overheid moet doen en wat andere partijen zouden kunnen doen, waarbij het antwoord uit de ontwerphoek in Groningen duidelijk luidt: *“Wij willen alles zelf doen.”* Dit geluid past binnen de Groningse traditie, immers het ontwerp van de openbare ruimte heeft de gemeente altijd zelf gedaan. Bovendien wordt zij hier nu nog om geroemd en levert dit een aantrekkelijke en kwalitatief hoogstaande binnenstad op (uitgeroepen tot *Beste Binnenstad* in 2005). Mede hierdoor wil Groningen de bestaande lijn graag voortzetten. De projectleider binnen de dienst RO/EZ benadrukt dit met de volgende woorden:

*“Het zesde fietspad kun je natuurlijk uitbesteden, maar het ontwerp van je stad moet je niet willen uitbesteden. Dat doe je één keer in de veertig jaar, vijftig jaar. Dan moet je het vooral zelf willen doen. Die kwaliteit moet je in huis hebben.”*

Ondanks dat men zich afvraagt wat andere partijen voor de openbare ruimte kunnen betekenen, lijkt nu nog het gevoel te overheersen dat de gemeente verantwoordelijk is, dat zelfs haar rol nog groter kan worden. Een toename in druk op de openbare ruimte wordt zo vertaald in een toenemende druk op de overheid om zaken te regelen. Daar waar de openbare ruimte in toenemende mate concurreert met een groeiende mobiliteit, inwoneraantal of 24-uurseconomie zal de overheid daar *“een dominante rol”* in moeten hebben voegt de projectleider toe. Dezelfde medewerker geeft aan dat dit wellicht kan leiden tot een nieuwe versie van *Ruimte voor Ruimte* waarin strengere hoofdlijnen de kwaliteit van de binnenstad moeten waarborgen. Onvoldoende overtuiging dat burgers de openbare ruimte kunnen onderhouden en oog hebben voor het algemeen belang doet de geïnterviewde medewerkers nogmaals benadrukken dat de gemeente er wél is voor het algemeen belang als het gaat om de zorg voor de openbare ruimte. Een zoektocht naar een nieuwe positionering van de gemeente tegenover of naast de rol van bewoners heeft dan ook dit perspectief als uitgangspunt. De senior landschapsarchitect van Ruimtelijke Plannen legt uit:

*“Je hebt de hoofdstructuur van de stad en die wil je eigenlijk vanuit een algemeen belang goed in de vingers houden. Wat wil ik er mee zeggen, dat op stedelijk niveau je de hoofdstructuren als overheid probeert zoveel mogelijk in de hand te houden en de rest is gewoon, waar kan moet je eigenlijk in overleg met de bewoners doen. Dus geef aan de bewoners wat kan, zou kunnen zijn en doe als overheid wat moet.”*

Een spanningsveld ontstaat waarbij de gemeente Groningen aan de ene kant aan haar traditie wil vasthouden en aan de andere nadenkt over het loslaten van verantwoordelijkheid.

#### **4.4.2 De openbare ruimte ‘regisseren’**

Toenemend belang van de openbare ruimte gecombineerd met een grotere aanspraak van buitenaf op de openbare ruimte doet de gemeente Groningen in een spagaat belanden. Vasthouden aan de eigen traditie wordt hierdoor steeds lastiger. Hoewel de gemeente Groningen graag de organisatie in eigen hand lijkt te houden, groeit het besef dat de gemeente niet meer de enige speler is in de planningsarena van de eenentwintigste eeuw. Waar traditioneel de openbare ruimte gezien wordt als ‘een overheidstaak bij uitstek’ doet een groeiende invloed van burgers, marktpartijen en recentelijk bezuinigingen, de gemeente Groningen haar rol overwegen.

Met name de rol van de burger creëert onzekerheid, aangezien deze rol duidelijk twee kanten kent. Aan de ene kant merkt de gemeente dat een groot deel van de burgers niks met de openbare ruimte, of misschien wel 'de gemeente' in het algemeen, te maken wil hebben. De burger neemt afstand en eist dat de gemeente de openbare ruimte onderhoudt, op orde houdt en ziet dat als verantwoordelijkheid van de gemeente. Er is echter een andere kant van dit verhaal. Burgers zijn over het algemeen veel mondiger geworden, willen precies weten wat er gebeurt en hebben ook direct commentaar als er wat gebeurt. Als gevolg wordt er voor de openbare ruimte meer in samenspraak met de burgers gedaan in de gemeente Groningen, wat een verandering ten opzichte van vroeger is. De stedenbouwkundig ontwerper legt uit:

*“Vroeger tekende een ontwerper een ontwerp en zo werd het uitgevoerd. Tegenwoordig is het zo dat wat we ontwerpen dat gaat naar een informatieavond, daar kan iedereen er op schieten. Vervolgens moet je misschien wel drie, vier keer terug om een goed ontwerp te krijgen.”*

Hierin merkt de gemeente een toenemend belang vanuit de burger, meer betrokkenheid dus, maar ook meer om de gemeente te controleren. Benadrukkend dat de rol van de burger in de laatste twee decennia groter wordt in de openbare ruimte, zowel in ontwerp als in besluitvorming, legt de projectleider uit dat dit soms nog lastig te accepteren is voor ontwerpers, *“want ontwerpers hebben er voor geleerd, die weten wat mooi is.”* Continuïteit en kwaliteit worden beschouwd als risicoaspecten en voeden de angst om verantwoordelijkheid uit handen te geven. Algemeener geldt deze discussie ook voor de dienst RO/EZ in het algemeen waarbij niet alleen Stadgers, maar ook projectontwikkelaars of ondernemers meer invloed willen. Een opgave die als lastig wordt ervaren want: *“het verwijt naar deze dienst was dat wij het allemaal zo goed weten. En daar zit natuurlijk wel een kern van waarheid in”*, aldus de projectleider.

Hoe met deze afwisselende en soms zelfs tegenstrijdige impulsen om te gaan als gemeente? De gemeente Groningen lijkt zoekende om haar eigen, vertrouwde, manier in een nieuw jasje te steken. Met wisselend gebruik van de termen 'regie voeren', 'faciliteren' en 'regisseren' wordt deze zoektocht aangeduid, zoals de senior landschapsarchitect van Ruimtelijke Plannen uitlegt. De gemeente als regisseur vraagt: *“Wat wilt u?”* of *“Zouden we het zo kunnen doen?”* in plaats van *“We hebben een plan gemaakt en reageert u maar”* en *“We weten precies wat goed voor u is.”* Twee kanttekeningen worden, passend in de Groningse traditie, direct gemaakt. Risico wat betreft het toekomstige beheer is niet gewenst, van bewonersbeheer komt meestal niet veel terecht en loopt het uit de hand, *“dan wordt er naar de overheid toch altijd wel weer gekeken: ‘Goh waarom doet die gemeente daar niks aan?’”* Ten tweede, ook al wordt de houding 'te weten wat goed voor de mensen is' bestempeld als iets van vroeger, wat betreft de binnenstad benadrukt dezelfde medewerker: *“volgens mij ontkom je er niet aan dat je dat op zulke gebieden nog steeds, wel in overleg, maar nog steeds het beste moet weten wat voor die stad, voor de mensen het beste is.”* Kortom, de regisseursrol, een meer faciliterende rol, lijkt vooral nog onderdeel van een zoektocht te zijn, waarbij het vasthouden aan de eigen traditie wat betreft de openbare ruimte de boventoon blijft voeren in de gemeente Groningen.

#### **4.5 Conclusie: Groningse aanpak 2.0?**

De gemeente Groningen kent een eigen discours aangaande de openbare ruimte. Met behulp van een historische (beleids)context en een organisatieschets op basis van interviews en document analysis is geanalyseerd hoe Groningen op een eigen manier omgaat met het dilemma van de openbare ruimte.

Van oudsher ziet de gemeente Groningen zorg voor de openbare ruimte als overheidstaak. Een traditie is opgebouwd waarbij ontwerp richtinggevend is, ontwerpers waarborgen de aandacht voor vorm en inrichting in een projectmatige aanpak. Dat deze aanpak, met aandacht voor de economische

en vooral functionele gebruikswaarde van de openbare ruimte, werkt voor de gemeente blijkt uit het feit dat het Groningen sinds jaar en dag een goede reputatie oplevert.

In lijn met haar traditie kent Groningen een eigen omgang met het dilemma van de openbare ruimte. Het toenemend belang van de openbare ruimte in combinatie met een grotere aanspraak van buitenaf brengt de gemeente in een spagaat. Deze tegenstrijdige impulsen maken het lastig om aan de eigen traditie vast te houden, waardoor de gemeente Groningen op zoek is naar een nieuwe rol aangaande de openbare ruimte. Aan de ene kant is de reactie strakker vast te houden aan de eigen traditie, dus zelf ontwerpen en uitvoeren. Aan de andere kant groeit het besef dat de gemeente de openbare ruimte meer moet loslaten, zowel ruimtelijk als organisatorisch. Het antwoord lijkt te liggen in 'regisseren', 'faciliteren' en 'regie voeren', waarmee de gemeente Groningen haar eigen vertrouwde manier van werken in de openbare ruimte in een nieuw jasje kan steken.

In relatie tot de nationale discursieve ontwikkeling ziet de gemeente Groningen net als de nationale overheid eisen en belangen aangaande de openbare ruimte veranderen. Waar de nationale overheid haar positie en doelstellingen omtrent de openbare ruimte aanpast, lijkt Groningen minder makkelijk haar manier van werken te veranderen. Haar sterke traditie en directe verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte lijken de eigenstandige gemeentelijke bevoegdheid te legitimeren, waarbij een 'regierol' vooral nog onderdeel van de gemeentelijke zoektocht is.

In het volgende hoofdstuk (5) zal beschreven worden hoe Tilburg, van oudsher bekend als industriestad, omgaat met het dilemma van de openbare ruimte.

## H5. Tilburg: kerntaken ter discussie

### 5.1 Geheel eigen wijze

Tilburg, als voormalige industriestad, dankt haar bestaan aan het aaneengroeien van verschillende dorpen. Het is deze ruimtelijke structuur, en de gebrekkige samenhang daarin, die het openbare-ruimtebeleid op stadsniveau in Tilburg op gang doet brengen en wel op “geheel eigen wijze” (Reijndorp en Nio, 1996, p.7). Spanning tussen fragmentatie en samenhang ofwel tussen aandacht voor hoofdstructuur en strategische plekken kenmerkt de planologische zoektocht in Tilburg. Dit analyserende concludeert Doevendans (geciteerd door Dormans, 2008, p.80) dat Tilburg ‘niet een stad volgens de regels is’. In haar zorg voor de openbare ruimte erkent Tilburg een overheidstaak, waarbij invloed van derden niet wordt geschuwd. Dat openbare-ruimtebeleid een samenspel is tussen ruimtelijke structuur en gemeentelijke organisatie, legt een case study naar Tilburg, 6<sup>e</sup> gemeente van Nederland, duidelijk bloot. Bekend van het ‘Tilburgs Model’ en op weg naar een netwerkorganisatie, lijkt de openbare ruimte hedentendage vooral als organisatorisch vraagstuk ter discussie te staan. Voordat dit vraagstuk geanalyseerd wordt, zal eerst de historische (beleids)context beschreven worden.

### 5.2 Historische context: een economisch transformatieproces

Sinds de jaren zestig maakt Tilburg een economisch transformatieproces door, waarbij de ruimtelijke structuur van de stad als belangrijk instrument dient. Het is deze ontwikkeling die door de jaren heen in zowel de visie als de aanpak van de openbare ruimte telkens terugkeert in de gemeente Tilburg. Op basis van een case study van Dormans (2008), die Tilburg analyseert als een samenhangend en dynamisch geheel van verhalen, en een beschrijving van Reijndorp en Nio (1996, gelijk met Groningen in het kader van de *Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening*) wordt de ontwikkeling van het ruimtelijk beleid van de gemeente Tilburg en aandacht voor de openbare ruimte daarin beschreven.

Het feit dat Tilburg als samengegroeide industriestad een historisch centrum mist en daarmee een lijnstructuur in plaats van een concentrische uitbreiding kent, levert haar lange tijd een negatief imago op. Afgaande op verhalen van externen beschrijft Dormans (2008, p.90, 103) deze negatieve bestempeling in industriële termen als: “donker”, “vervuild” en “troosteloos”. De lijnstructuur en het gemis van een hoofdstructuur voegen hier het gevoelde probleem van fragmentatie aan toe.

In de jaren zestig en zeventig uit Tilburg haar streven naar een transformatie tot moderne stad in de vorm van doorbraak- en saneringsoperaties, aanleg van de cityring en een ambitieus cityplan (Reijndorp en Nio, 1996 p.73). Dit laatste plan, ook wel aangeduid als het ‘72-miljoen-guldenplan van burgemeester Brecht’ afkomstig van architectenduo Van den Broek en Bakema, moet Tilburg in één klap transformeren tot een moderne stad. Onder andere door middel van de bouw van moderne gebouwen en nieuwe auto-infrastructuur kan op deze manier (alsnog) een centrum ‘gemaakt’ worden (Doevendans geciteerd door Dormans, 2008, p. 81). Waar het cityplan ruimtelijke concepten aan het centrum oplegt en daarmee de bestaande historische structuur en identiteit naar de achtergrond doet verdwijnen, besteedt het *Structuurplan Oude Stad* (1976) hier expliciet wel aandacht aan (geciteerd door Dormans, 2008, p.81). In de concurrentiestrijd om inwoners en investeerders stelt het plan stadsvernieuwing en woningbouw centraal. Eén van de te behandelen wijken is het stadscentrum, vanuit het (economische) besef dat dáár het imago van Tilburg wordt gecreëerd (Reijndorp en Nio, 1996; Doevendans geciteerd door Dormans, 2008).

Niet voor niets schrijven Reijndorp en Nio (1996, p.7) over de problematiek van een gefragmenteerd centrum, in 1985 wordt opnieuw een visie voor het centrum gepresenteerd. *Tilburg Compact in beeld, een keuze* geeft het stadscentrum prioriteit na constatering dat de kwaliteit achterblijft. Functies als woningbouw, uitgaan en winkelen krijgen invulling in het centrum, waarbij aanpak van de openbare ruimte centraal staat in het actieprogramma.

Figuur 5.1 Gemeente Tilburg ([www.nlwandel.nl](http://www.nlwandel.nl), [maps.google.com](http://maps.google.com), [www.rug.nl](http://www.rug.nl) (alle bezocht op 28-07-2011))

---



Waar de openbare ruimte in de jaren tachtig één van de factoren is om de kwaliteit van de stad en haar wijken te verbeteren, wordt deze rol in de jaren negentig veel duidelijker. In deze periode dient de openbare ruimte het economische transformatieproces in Tilburg. In 1987 maakt de nota *Koers en Visie* in het kader van de stedelijke vernieuwing economische versterking van de stad al tot hoofddoel van beleid (geciteerd door Reijndorp en Nio, 1996). Deze koers wordt versterkt wanneer Tilburg als stedelijk knooppunt wordt aangewezen in het kader van de *Vierde Nota Extra* (1991; geciteerd door Reijndorp en Nio, 1996). Naast financiële middelen levert dit Tilburg het economische profiel ‘moderne industriestad’ op. In combinatie met opwaardering van het centrum en de stationszone, wordt de kwaliteit van de openbare ruimte expliciet ingezet om werkgelegenheid aan te trekken (ibid.).

De economische waarde van de openbare ruimte voor de stad heeft zich in de jaren negentig definitief gevestigd als geldig argument. Met vaststelling van het *Stadsbeheerplan* (1989) wordt handhaving van de basiskwaliteit in de hele stad als noodzakelijke voorwaarde voor de nagestreefde economische versterking van de stad gezien (ter illustratie zie box 5.1).

*Box 5.1 Stadsbeheerplan (Gemeente Tilburg, Publieke Werken, 1989, p.29)*

---

“De aanwezigheid van goede sport- en recreatievoorzieningen naast of als onderdeel van de openbare groenvoorzieningen in de stad is van groot belang voor de kwaliteit van de woonomgeving. Dat is een kwaliteit die Tilburg nog ver kan opvoeren en die in de toekomst van steeds groter belang zal worden bij (nieuwe) bedrijfsvestigingen. Dit raakt derhalve aan het economisch functioneren van de stad.”

Onder deze term ‘basiskwaliteit’ vindt de koppeling van stedelijke en sociale vernieuwing plaats. In algemene termen valt de zorg voor de openbare ruimte binnen aspecten als kwaliteit van de woonomgeving en veiligheid. Expliciet is deze basiskwaliteit verbonden aan kwaliteitsmetingen, signaleringssystemen, stadsbeheerprogramma’s en integrale begrotingen. In het kader van de *Vierde Nota voor de Ruimtelijke Ordening* kiest het rijk het *Wijkbeheerplan Stokhasselt* uit als *Voorbeeldplan naoorlogse wijken*. Dit herinrichtingvoorstel voor de openbare ruimte stelt thema’s als belevingswaarde, sociale veiligheid en identiteit centraal (Reijndorp en Nio, 1996, p.74-75). Herinrichting van de openbare ruimte is verder te vinden in de permanente aandacht voor het centrum die het *Stadsbeheerplan* beschrijft, om aantrekkingskracht van het stadscentrum te vergroten in de concurrentiestrijd met andere (Brabantse) steden (geciteerd door Reijndorp en Nio, 1996).

Ondanks de aanpak van strategische plekken blijft het ‘fragmentatieprobleem’ op het niveau van de stad als geheel aanwezig in Tilburg. Evaluatie van het *Stadsbeheerplan* in 1994 doet blijken dat het inzetten op de oorspronkelijke lijnstructuur niet veel heeft gebracht ondanks dat deze in verschillende documenten aan bod is gekomen (bijvoorbeeld *Beeldende Kunst in Tilburg. Een Masterplan*, 1984, *Groenstructuurplan*, 1992 geciteerd door Reijndorp en Nio, 1996). Reijndorp en Nio (1996, p.79) vragen zich dan ook af of de structuur van de gehele stad of de strategische plekken en routes het primaat heeft in het stadsbeheer.

Samenvattend relateert de historische beleidscontext Tilburg in haar economische transformatieproces aan de ontwikkeling van het functionele discours op nationaal niveau. In lijn met het verloop van de nationale discussie ontstaat in de jaren tachtig en negentig een hernieuwd kwaliteitsbesef wat betreft de openbare ruimte binnen de gemeente. De openbare ruimte wordt als ruimtelijk en strategisch instrument ingezet om fragmentatie tegen te gaan en het Tilburgse imago te verbeteren, ten einde economische doelen te behalen. Koppeling aan sociale vernieuwing vindt plaats, maar de concurrentiepositie van de gemeente Tilburg voert de boventoon in de beleidsnota’s uit deze periode. Het proces zet ook nu nog door waarbij Tilburg, na profilering als moderne industriestad, een meer cultureel imago nastreeft (Dormans, 2008, p.169). De rol van de openbare ruimte verandert mee,

van ontwikkeling verschuift de aandacht in grote mate naar beheer. Dat dit een nieuw vraagstuk met betrekking tot de openbare ruimte met zich meebrengt, maakt het vervolg van dit hoofdstuk duidelijk.

### 5.3 Tilburgs Model

De inleiding van dit hoofdstuk beschrijft dat de gemeente Tilburg op weg is naar een nieuwe organisatievorm. Als gevolg is de gemeentelijke omgang met de openbare ruimte tevens aan verandering onderhevig. Allereerst zal de aanpak van de openbare ruimte vanuit gemeentelijk perspectief worden beschreven zoals deze bestaat in het voorjaar van 2011. Later in dit hoofdstuk zal op de toekomstige verandering worden ingegaan.

Sinds eind jaren negentig hanteert de gemeente Tilburg het 'Tilburgs Model'. Het Tilburgs Model houdt een sterk bedrijfsmatige manier van werken in waarbij gekoerst wordt op resultaatgerichtheid en samenwerking. Gelijk als in een bedrijfscultuur draait het om prestaties van de gemeentelijke organisatie en strak financieel beheer. Een budgetteringssysteem is onderdeel van het model met instrumenten als: de programmabegroting, uitvoeringsbegrotingen, rapportages en jaarstukken ([www.tilburg.nl](http://www.tilburg.nl), bezocht op 26-04-2011).

In 2002 leidt doorontwikkeling van het Tilburgs Model tot het ontstaan van een dienstenstructuur waarin de verscheidene rollen van de burger als uitgangspunt dienen. De dienst Beleidsontwikkeling verzorgt het stedelijk beleid en Gebiedsontwikkeling bedient de burger als wijkbewoner, een strikte scheiding van beleid en regie. Uitgaande van een set van basisafspraken kennen beide diensten een grote mate van zelfbestuur. Deze interne reorganisatie stelt het gebiedsgerichte werken, bundeling van expertise en samenwerking centraal. Met de verhuizing van de dienst Openbare Werken Tilburg naar de dienst Gebiedsontwikkeling (2005) is de zorg voor de openbare ruimte, ontwerp, realisatie, beheer en onderhoud, ondergebracht in één keten (Gemeente Tilburg, 2009).

Door middel van het Tilburgs Model streeft de gemeente Tilburg na planning en controle in praktijk te brengen. De omgang met de openbare ruimte in de organisatie illustreert dit feit (zie ook tabel 5.1). Centraal staan de stadsprogramma's waarin alle fysieke projecten in de openbare ruimte staan aangegeven (dit zijn dezelfde programma's die in sectie 5.2 in het kader van het Stadsbeheerplan naar voren komen). Op dit moment wordt gewerkt aan het programma 2012-2015. Elk vierjarig stadsprogramma kent een eerste jaarschijf met het uitvoeringsplan en een verdere doorkijk. De basis van het uitvoeringsplan ligt bij onderhoudsactiviteiten. Ingrijpmomenten worden (financieel) in beeld gebracht en eventueel gekoppeld aan functionele aanpassingen van gebiedsteams of wensen van bewoners. Na goedkeuring van de raad, volgen de concrete opdrachten voor het openbaar gebied.

*Tabel 5.1 Verankering openbare ruimte in organisatie (www.tilburg.nl, 26-04-2011; Gemeente Tilburg, 2009; Interviews met key players, 2011)*

Dienst	Onderdelen	Openbare ruimte
Beleidsontwikkeling	Maatschappelijke Ontwikkeling, Economie, Milieu, Onderwijs & Jeugd, Ruimtelijke Ordening (o.a. team planologie & stedelijk beleid)	Ruimtelijk beleid (structuurvisieniveau), programmasturing, financiële middelen, PvE's, afstemming
Gebiedsontwikkeling	(o.a.) Gebiedsteams Grondbedrijf, Ingenieursbureau, Handhaving, Stadstoezicht, Beheer & Onderhoud, Middelen, Projectmanagement	Uitvoering beleid, regie projectmatige inbreng fysieke processen, procesketen inrichting en beheer openbare ruimte (alle disciplines daarbinnen)



Deze ‘Tilburgse aanpak’, waarin alle aspecten van de openbare ruimte in een meerjarenprogramma bij elkaar worden gebracht, wordt als bijzonder ervaren. Een programmacoördinator van de dienst Beleidsontwikkeling licht toe dat bijvoorbeeld bij herstratingstraten altijd wordt gekeken of de riolering nog goed is, anders wordt dat in één keer meegenomen: *“En daar kenmerkt Tilburg zich in dat alle partners in de openbare ruimte (...) eigenlijk als doel hebben om dat daar optimaal in af te doen stemmen.”* Het bedrijfsmatige perspectief komt tevens terug in het feit dat de integraliteit van ingrepen financieel wordt gekoppeld: wat is de dekkinggraad en in hoeverre zijn hier mogelijke (provinciale) subsidies aan verbonden? Met betrekking tot de samenstel van gelden in het meerjarenprogramma concludeert een teammanager van Beleidsontwikkeling: *“juist die samenstel van gelden betekent dat één plus één minimaal drie is en soms zelfs wel vier of vijf kan worden.”*

De gemeente Tilburg is zelfstandig in haar omgang wat betreft de openbare ruimte, ze is autonoom als stad zijnde en kan haar eigen gang gaan. De introductie van energiearme openbare verlichting en het voorschrijven van roetfilters is hiervan een voorbeeld. Tilburg ziet hierin haar voordeel als middelgrote gemeente waarin *“voldoende volume”* en draagvlak voor (nieuwe) ontwikkelingen eigenstandig kan ontstaan. Op deze manier krijgen *“specialisten”* binnen de organisatie de kans energiearme openbare verlichting te ontwikkelen, aldus een teammanager van het Ingenieursbureau. Deze ontwikkeling wordt gevoed door de eigen gemeentelijke expertise en niet zozeer door doelstellingen die op nationaal niveau in het kader van duurzaamheid geuit worden, aldus een projectleider openbare ruimte.

De meer bedrijfsmatige gang van zaken lijkt betekenis te geven aan de zorg voor de openbare ruimte als gemeentetaak. De teammanager projectmanagement van het Ingenieursbureau licht toe: *“A: Er ligt voor miljarden aan geld in. B: Je bent werkbeheerder, je bent aansprakelijk. Stel dat iemand over een tegel valt die niet goed ligt, dan wordt je aansprakelijk gesteld.”* Discussie over de openbare ruimte lijkt meer intern te ontstaan dan van ‘bovenaf’ gestuurd door overheidsbeleid of adviesrapporten. Een combinatie van een bedrijfsmatige organisatie met een nadruk op financiële planning en controle, doet ook de economische aspecten van de openbare ruimte benadrukken: van brede termen als imago en concurrentie tot aan een zeer pragmatische werking met betrekking tot aansprakelijkheid en de openbare ruimte die miljarden waard is. Een sociale kant wordt wel herkend, zoals beleidsmedewerkers aangeven kan de openbare ruimte als *“drie-eenheid”* gezien worden met niet alleen een fysieke maar ook een sociale kant en technische kant: *“Het is niet alleen technische inrichting maar ook een, hoe moet ik het zeggen, een toegankelijke, aangename omgeving, woonomgeving proberen te creëren.”*

De huidige omgang met de openbare ruimte wordt dit moment nog geleid door de principes van het Tilburgs Model. De bedrijfsmatige organisatie en dienstenstructuur levert de betrokken diensten zelfbestuur en slagkracht op binnen een breder bestuurlijk en financieel kader. Met oog op de ontwikkeling van een dienstenmodel naar een netwerkorganisatie in 2012, zal geanalyseerd worden hoe de gemeente Tilburg op een eigen manier omgaat met het dilemma van de openbare ruimte.

## **5.4 Een organisatorisch vraagstuk**

De inleiding stelt dat de openbare ruimte in de gemeente Tilburg een samenspel vormt tussen ruimtelijke structuur en gemeentelijke organisatie. Deze opmerking biedt de context voor de gemeente Tilburg wat betreft haar omgang met het dilemma van de openbare ruimte. In Tilburg lijkt het niet zozeer te gaan om de openbare ruimte zelf, maar vooral om de omgang daarmee. Nu de gemeente Tilburg in vergaande mate een ‘beheergemeente’ is, verandert de openbare ruimte in een organisatorisch vraagstuk.

### **5.4.1 Een politiek-bestuurlijke context**

In Tilburg is de openbare ruimte onderdeel van het politiek bedrijf. Politiek-bestuurlijke en financiële overwegingen staan hierbij centraal. In tijden waarin *“alles wat met de openbare ruimte te maken heeft de afgelopen twintig jaar ontzettend veel moeilijker en ingewikkelder is geworden”* (aldus een

beleidsmedewerker), aangevuld met een geplande reorganisatie en bezuinigingsronde, komt de rol van het politiek-bestuurlijke apparaat in de gemeente Tilburg dan ook op verschillende plekken sterk terug in de organisatie van de openbare ruimte.

Een teammanager van het Ingenieursbureau beschrijft hoe je wat betreft nieuwe ontwikkelingen afhankelijk bent van het politieke gesternte wat op een bepaald moment in het bestuur zit. Een beleidsmedewerker licht toe: *“We zijn met de inrichting van de openbare ruimte afhankelijk van wat voor politieke kleur er zit.”* Het blijkt een continue zoektocht naar evenwicht tussen de verschillende componenten. De politieke stromingen (afgelopen jaren: CDA, SP, VVD) verschuiven gemakkelijk de aandacht van ‘hot items’ als fietsen en openbaar vervoer naar hoofdstructuren en autoverkeer. Met het inschatten van de vraag en bijbehorende belangen op dat moment, proberen de medewerkers steeds op een flexibele manier *“het beste stukje maatwerk te maken”*, aldus een projectleider openbare ruimte. Op het front van burgerparticipatie botsen de ambtelijke en bestuurlijke belangen bijvoorbeeld wel eens. Vanuit de politiek ontstaat enerzijds de vraag om wijken bij de aanpak van de openbare ruimte te betrekken, waar anderzijds ook een actieve en doelgerichte organisatie wordt verwacht. Beide belangen zijn soms lastig in praktijk te verweven, waarbij de extra vragen naast het draaien van projecten zelf als *“moeilijk”* kunnen worden ervaren.

Mede door afhankelijkheid van financiering uit jaarlijks vast te stellen budgetten, speelt de politieke beleving een grote rol. Sommige medewerkers zouden graag meer politieke aandacht naar de openbare ruimte zien uitgaan. Ruimte blijft, wellicht door de meer technische uitstraling, achter bij de meer sociale zaken in de politiek als vastgoedontwikkelingen, veiligheid en handhaving. Een integrale visie lijkt gemist te worden, zeker nu consequenties van eerdere politiek-bestuurlijke keuzes in het beheer gevoeld worden. Zo wordt de stedenbouwkundige kwaliteit als te dominant ervaren ten opzicht van meer programmatische belangen. De positie van de gemeente verzwakt bovendien wanneer vanuit de concurrentiepositie vermeden wordt dwingend op te treden naar ontwikkelaars toe. Met betrekking tot de openbare ruimte of breder in het kader van duurzaamheid, geven medewerkers aan bang te zijn kansen te missen, door de (te) veel aan de vrijheid en commerciële interesse van ontwikkelaars over te laten.

Het besef onderdeel te zijn van een politiek bedrijf lijkt dus in sommige situaties extra onzekerheid voor de ambtelijke organisatie te creëren. Medewerkers geven aan dat de ambtenarij de regels wel kan schetsen waarbinnen zij wil werken, maar dat het binnen een politiek bedrijf altijd anders kan gaan, dat wethouders tegen ambtelijke adviezen in kunnen bewegen. Refererend aan het te ontwikkelen *Leidraad Inrichting Openbare Ruimte* (LIOR) vertelt een beleidsmedewerker: *“de politiek kan natuurlijk altijd te pas en te onpas zeggen van: ‘Ja, maar in deze straat gaan wij het anders doen.’ Ja, en dat blijft de onzekere factor natuurlijk.”*

Financieel gezien kent het Tilburgs Model een budgetrecht aan de raad toe, wat inhoudt dat per dienst een begroting met daarin uitvoeringsprogramma’s, door de raad moet worden goedgekeurd. Dit wordt een ‘kaderstellende rol’ genoemd, de dienst heeft vervolgens vrijheid om binnen gestelde randvoorwaarden haar taken uit te voeren (Gemeente Tilburg, 2009). Voor de openbare ruimte is financiële sturing een belangrijk aspect, de portemonnee bepaalt, naast politiek en bestuurlijk belang, voor een belangrijk deel wat gebeurt in de openbare ruimte. Om deze reden brengen de aanstaande bezuinigingen ook onzekerheden met zich mee. Omdat er veel geld in de openbare ruimte omgaat, zal dat bij bezuinigingen gemerkt worden. Met behulp van kwaliteitsbeelden (waarbij toekomstbeelden één op één gerelateerd kunnen worden aan de beschikbare middelen die daar tegenover staan) wordt er geprobeerd een evenwicht te vinden. Een beleidsmedewerker stelt dat het beheer op een *“zeer voldoende niveau”* gehouden had kunnen worden, ware het niet dat er bezuinigd moet gaan worden. Als illustratie dient de beslissing om het beeldniveau op sommige plekken in de stad bij te stellen van niveau zes naar niveau één. Een teammanager van het Ingenieursbureau beschrijft het gevolg voor het onderhoud van wegen in termen van *“kapitaalvernietiging”*. Bij politieke besluiten zoals deze (het

bijstellen van beeldniveaus) botsen lange-termijnbelangen ten behoeve van het behoud en beheer van de openbare ruimte met de politieke cyclus die veelal korter duurt. Frustratie treedt op wanneer bereikte beeldniveaus en bijbehorende beschikbaar gestelde gelden, in deze tijden van financiële malaise door de politiek worden losgelaten. De projectleider vult aan: *“Dus dat is op zich jammer, dat je beleidsmatig bezig bent om te zorgen dat je onderhoudsgelden zo efficiënt en effectief mogelijk ingezet worden en dat door de politiek dat dan weer heel makkelijk losgelaten wordt.”*

Niet alleen de bezuinigingen, ook de reorganisatie (box 5.2) leidt tot nieuwe, inhoudelijke en procesmatige, beslissingen omtrent de openbare ruimte in de gemeente Tilburg. Het proces van reorganisatie op zich wordt positief ontvangen, maar wat betekent de ontwikkeling van een dienstenmodel naar een netwerkorganisatie voor de openbare ruimte? In essentie staan de kerntaken ter discussie. In het spectrum van ingenieur tot regisseur keert telkens de vraag terug: waar leg je de knip? Waar vindt de afscheiding plaats van de regisseursrol ten opzichte van de ingenieursrol? Wat doet de gemeentelijke organisatie zelf en wat wordt uitbesteed? Onder de legitimiteit van betere samenwerking, zowel intern als extern, dringt de politiek-bestuurlijke context op een regierol aan, wat een lastige bestuurlijk-ambtelijke ‘struggle’ oplevert wat betreft de openbare ruimte in de gemeente Tilburg.

*Box 5.2 ‘Netwerken met de stad en regio’ (www.tilburg.nl, bezocht op datum; Gemeente Tilburg, 2011)*

---

In 2012 zal de gemeente Tilburg transformeren van een dienstenmodel naar een netwerkorganisatie. De verscheidene diensten en dienstdirecteuren worden vervangen door één leidinggevende directie in combinatie met het bestuur, welke inhoudelijk richting zullen gaan bepalen. De ambtelijke organisatie zal bestaan uit circa 18 afdelingen, onderverdeeld in de vier primaire afdelingen: ‘Ruimte’, ‘Veiligheid, Toezicht, Handhaving’, ‘Economie & Arbeidsmarkt’ en ‘Sociaal’, ten einde politiek vastgestelde doelen te behalen. Uitgangspunten zijn: het vergroten van strategisch vermogen, betere samenwerking (binnen in- en externe netwerken), verkokering tegengaan, proces tempo’s optimaliseren en de Planning en Control-cyclus aanpassen. Het is een duidelijke wens van de raad en het bestuur om in de toekomst die informatie te krijgen, die hen helpt bij het maken van beleidskeuzes en het afleggen van verantwoording.

#### **5.4.2 Ambtelijke organisatie in spagaat**

Nu gemerkt wordt dat het dienstenmodel niet meer optimaal werkt, wordt ook een nieuwe houding gezocht betreffende de openbare ruimte. Hoe zal regie binnen een netwerkorganisatie en daarmee een regisseursrol voor de (nieuwe) dienst Ruimte, uitwerken voor de openbare ruimte? In hoeverre kan de kwaliteit van de openbare ruimte bewaakt worden? Het zijn vragen als deze die de ambtelijke organisatie in een spagaat lijken te brengen. Als reactie op het dienstenmodel is de ambtelijke organisatie intern op zoek naar een beter beheersbare openbare ruimte, waar zij vanuit het politiek-bestuurlijke gezien tegelijkertijd meer verantwoordelijkheid moet loslaten richting externen.

#### *Een beter beheersbare openbare ruimte*

Intern wordt gemerkt dat het dienstenmodel niet meer optimaal werkt. Een zoektocht naar een nieuwe houding komt onder andere voort uit een *“roep naar kaders”* en *“het ontbreken van eenduidigheid”*, vertelt een teammanager van het Ingenieursbureau. Als gevolg wordt gemerkt dat de keten van beleid-ontwerp-realisatie-beheer niet meer goed aaneensluit. Een beleidsmedewerker beschrijft de ontwikkelingen als volgt:

*“Waar wij aan het begin van deze organisatie, wat is het vijf, zes, zeven jaar geleden, hebben gezegd van: ‘Nee, wij blijven goed samenwerken, we zoeken elkaar op en dat wij in verschillende*

*diensten zitten mag niks uitmaken.' Nou vanaf dag één zijn daar muurtjes opgebouwd tussen die diensten en die zijn alleen maar hoger geworden. En dat maakt het moeilijk om het dan van beleid naar voorbereiding, ontwikkeling en uitvoering te brengen. En daar zitten allerlei misverstanden en ook taal: letterlijk verschillende talen spreken. Ja echt, wat de één onder een term verstaat is heel wat anders wat de ander er onder verstaat."*

Doel is uiteindelijk een "beter beheersbare openbare ruimte" waarbij gekeken wordt naar de totale keten van de producten waar vooraf overeenstemming wat betreft de gehele life cycle over bestaat, in plaats van: "Nu is het heel vaak: Er wordt iets ontworpen, aangelegd (...) en oja, we moeten ook nog gaan beheren. En daar is dan vaak niet over nagedacht", zoals een projectleider openbare ruimte beschrijft. Er wordt hard gewerkt om de keten in de toekomst meer gestructureerd te krijgen onder het credo: "wat minder ruimte en wat meer strakkere kaders". De ontwikkeling van de beleidsnota *Leidraad Inrichting Openbare Ruimte* (LIOR) illustreert deze opgave. Ondanks het bestaan van een handboek en de nodige details, blijven discussies en inefficiëntie binnen de organisatie bestaan. Het LIOR zal praktische aanwijzingen en een zekere mate van standaardisatie bevatten hoe om te gaan met bijvoorbeeld woonstraten, bussen en 30-kilometerzones. Een beleidsmedewerker legt uit dat het gaat om: "dezelfde taal" en "dezelfde inrichting". Dit zal toekomstige afwegingen en prioritering vergemakkelijken en helpen bij het afleggen van verantwoording.

Naast efficiënter werken kan het LIOR vanuit een meer strategische visie op de stad helpen het "het beeld van die openbare ruimte wat duidelijker te maken", aldus een programmacoördinator binnen Beleidsontwikkeling. De scheiding tussen de diensten Beleids- en Gebiedsontwikkeling ondermijnt het bestaan van een strategische sturing. Gebiedssturing binnen de afdeling Gebiedsontwikkeling fungeert lange tijd als dominante sturingslaag. Inmiddels zijn zowel ruimtelijk als organisatorisch de consequenties zichtbaar van deze ontwikkelingen, die voornamelijk op projectniveau worden bekeken toentertijd. De dominantie drijft de schakels van de keten verder uit elkaar, waarbij per project alle aspecten opnieuw ter discussie worden gesteld. Een verbetering kan worden gemaakt, waarbij het LIOR een bijdrage levert aan de openbare ruimte als verbindende schakel in de stad. Een teammanager van Beleidsontwikkeling beschrijft hiervan de toegevoegde waarde: "Een, vind ik dan, uniek gegeven is dat beleidsmatig de openbare ruimte eigenlijk door de Tilburgse gemeenschap wordt beschouwd als het verbindend element tussen de continuïteit in de stad."

Bovenstaande geeft het belang van de openbare ruimte voor de gemeente Tilburg aan. Als gevolg wordt dan ook geuit dat er voor de gemeente (nog steeds) een belangrijke taak is weggelegd wat betreft de openbare ruimte. De geïnterviewde medewerkers geven hiermee aan het algemeen belang in het oog te hebben, in tegenstelling het commercieel belang van aannemers of het individuele belang van burgers.

#### *Verantwoordelijkheid loslaten*

Het besef heerst echter dat een vernieuwde aanpak noodzakelijk wordt in de toekomst, een beleidsmedewerker legt uit:

*"Wij moeten stedenbouwkundig zeggen van: 'De openbare ruimte is van ons' maar alle andere overwegingen zeggen: 'Niet doen, want dat kost klauwen vol met geld, wij redden het niet meer'. Dus stedenbouwkundig helemaal met je eens, als verbindende schakel tussen al die private ruimten, continuïteit binnen je stad, als visitekaartje van je stad, ja zonder meer. Maar aan de andere kant, wordt gezegd van: 'Ja, dat wordt gewoon, brokkelen we het af', ja."*

Er zijn voorbeelden van bruggen en stukken weg die door middel van een design-construct-maintenanceconstructie voor perioden van 15-20 jaar door externen worden onderhouden. Deze

beweging *“begint héél langzaam te komen”* en gaat vaker over stand-aloneprojecten. Ideeën om wijken voor een langere periode in onderhoud uit te besteden staan nog in de steigers. In navolging van het bestekswerk, onderhoud en realisatie, zal ontwerp van de openbare ruimte in de toekomst ook vaker aan de markt worden overgelaten. Het wordt een begin van een *“cultuuromslag”* genoemd door een teammanager van het Ingenieursbureau:

*“Ik denk dat wij binnen afzienbare tijd veel meer regie blijven voeren. Dus we doen beleid, regie en toezicht en dat is volgens mij het enige. Alle doe-taken zie je steeds meer de markt opgaan, ik bedoel dat is allemaal repeterend. Doelen, activiteiten, zet buiten, zet buiten, zet buiten en houd alleen de regie.”*

Verwacht wordt dat bovenstaande strategie goedkoper is, meer rust geeft in de organisatie en voor een betere kwaliteit zorgt. Bovendien kan de gemeente aan de hand van kwaliteitshandboeken hierin nog de nodige sturing geven. Een medewerker geeft tevens aan dat op deze manier wellicht een grotere snelheid en innovatie bereikt kan worden. Het inhuren van personeel maakt een meer flexibele houding mogelijk voor de organisatie en externe bureaus zijn in staat buiten de bestaande (gemeentelijke) contouren te denken, zowel inhoudelijk als procesmatig (financieel): *“deurtjes openmaken of zienswijzen openen”*. Kortom het voordeel van *“op de markt kunnen shoppen”* is dat men daardoor kan *“loskomen van het traditionele denken”*, aldus een projectleider openbare ruimte.

Maar vanuit het perspectief van de ambtelijke organisatie zijn ook de nodige kanttekeningen te plaatsen bij de vorm die de vernieuwde aanpak van de openbare ruimte binnen de netwerkorganisatie lijkt aan te nemen. Alle voordelen ten spijt, blijft het een lastige vertaalslag om als organisatie te maken. Twee jaar geleden is een nieuwe werkverdeling opgesteld maar gaandeweg blijkt het innovatieve design-construct-maintenance naar de achtergrond te verdwijnen. De houding van specialisten en een gebrek aan onduidelijke projecten binnen de gemeenten worden als oorzaken genoemd. Refererend aan een stuk weg dat aangepakt is als *‘leermoment’* om alle vakspecialisten kennis te laten maken deze manier van werken, beschrijft een teammanager van het ingenieursbureau: *“dan zie je dus dat daar nog weerstand is. En als je dat niet continu blijft doen, dat het eigenlijk heel veel tijd en energie kost.”*

De twijfels komen terug in het proces van reorganisatie. Waar de eerst geheel geïntegreerde afdeling Ruimte de hele productiekolom zou bevatten, is er nu alvast een knip gelegd tussen beleid en uitvoering vanuit de pragmatische overweging dat uitvoering *“toch in de markt gaat”*. Een teammanager bij Beleidsontwikkeling reageert op de *“overspannen verwachting”* wat betreft de grotere hoeveelheid werk die uitbesteed zou kunnen worden: *“een ieder van ons vanuit beleid zegt van: ‘Dat zal je absoluut niet lukken, want je zult een stukje kennis, knowhow in huis moeten hebben.’”*

De zoektocht naar een vernieuwde omgang met externen in de aanpak van de openbare ruimte, lijkt voornamelijk het gemeentelijke verantwoordelijkheidsgevoel te versterken. Een gemeente met een bepaalde visie op de kwaliteit van de openbare ruimte kan daar als eigen organisatie nog het meest sturing aan geven. Op die manier kan op de lange termijn worden bijgestuurd en ontstaat invloed op de eindkwaliteit. Wat betreft openbare ruimte in eigen beheer kan actiever geïnvesteerd worden in ontwikkelingen, bijvoorbeeld LED, kan sneller geschakeld worden of van kwaliteitsniveau gewisseld worden. Bovendien kost het wegzetten van contracten op de markt op veel geld, leggen medewerkers van het ingenieursbureau uit. Met andere woorden:

*“Dus wat betreft de gebruiksfuncties van de openbare ruimte en de kwaliteit die je daar eigenlijk als gemeentelijke overheid uit wilt halen, dan kun je naar mijn idee het beste sturen op het moment dat je daar zelf ook actief in kunt participeren.”*

Een gebrek aan gevoel bij de materie, binding met de stad of het gebied zou de balans kunnen laten

doorslaan en tot problemen kunnen leiden: *“Als we op deze lijn doorgaan, hebben we straks alleen maar meer mensen die offertes vragen en opdrachten verstrekken”*, wordt gevreesd door één van de beleidsmedewerkers. Ervaren wordt dat *“kennis en ervaring”* valt binnen de gemeentelijke verantwoordelijkheid als werkbeheerder van de openbare ruimte en de stad in bredere zin. De visie om de openbare ruimte als verbindende factor in de stad in te zetten, kan hierdoor bijvoorbeeld ook uitgedaagd worden. Als laatste wordt de verantwoording richting de burgers genoemd door een beleidsmedewerker: *“De burger ziet de overheid steeds meer als verantwoordelijk voor al die zaken, die wij allemaal gaan privatiseren (...), terwijl de overheid zegt van: ‘We doen alles de deur uit’. Ja, dat komt een keer terug.”*

### **5.5 Conclusie: regie in de openbare ruimte?**

De gemeente Tilburg geeft door middel van haar eigen discours aangaande de openbare ruimte invulling aan omgang met het dilemma. Met behulp van een historische (beleids)context en een organisatieschets op basis van interviews en document analysis is geanalyseerd hoe Tilburg met het dilemma van de openbare ruimte omgaat.

Sinds de jaren zestig dient de openbare ruimte het economische transformatieproces in de gemeente Tilburg, met als doel de ontwikkeling van een moderne stad. De openbare ruimte wordt lange tijd als economisch instrument benaderd. Onder het Tilburgs Model verschuift de nadruk van ontwikkeling naar beheer, waarmee de openbare ruimte vooral een organisatorisch vraagstuk wordt.

Met de overgang van het Tilburgs Model naar een netwerkorganisatie kent de gemeente een eigen omgang met het dilemma van de openbare ruimte. Doelstellingen binnen de nieuwe netwerkorganisatie versterken het ambtelijke verantwoordelijkheidsgevoel om middels een beter beheersbare openbare ruimte het algemeen belang te vertegenwoordigen. Aan de andere kant staan kerntaken ter discussie, waarbij de politiek-bestuurlijke context kiest voor een knip tussen de ingenieurs- en regisseursrol. Een regierol aangaande de openbare ruimte als antwoord op het organisatorisch vraagstuk lijkt naast voordelen vooral ook nog onzekerheden met zich mee te brengen.

Het besef de openbare ruimte te moeten loslaten druist tegen het traditionele verantwoordelijkheidsgevoel van de overheid in. Ook binnen de nationale discursieve ontwikkeling is dit zichtbaar. Echter, door de directe verantwoordelijkheid die de gemeente voor haar openbare ruimte draagt alsmede door de huidige omstandigheden van reorganisatie en bezuinigingen wordt Tilburg gedwongen daadkrachtig op te treden en haar rol aan te passen, met de nodige onzekerheden van dien.

Het volgende hoofdstuk (6) onderzoekt de discursieve ontwikkeling omtrent de openbare ruimte in de gemeente Almere.

## H6. Almere: een groeiende beheeropgave

### 6.1 Een nieuwe stad

Almere draagt sinds de start van haar constructie in 1975 de naam 'nieuwe stad' met zich mee. In deze periode doet zich een unieke situatie voor waarbij een nieuw stedelijk concept gerealiseerd wordt, nog binnen de levensloop van de planologen die aan de wieg staan van ditzelfde concept: "polynucleair met enige verspreiding" (Hofland geciteerd door Dormans, 2008, p.193). De maakbaarheidgedachte ten uitvoer brengende, ontwikkelen de Rijksdienst en later de gemeente Almere zelf grote hoeveelheden openbare ruimte, zowel in als om de stad heen. Stadsdelen onderling gescheiden door grote groene gebieden zullen in Almere, in tegenstelling tot ontwikkelingen gaande in de noordvleugel van de Randstad, het ideale leefklimaat opleveren. Na een explosieve groei tot volwassen stad, groeit het besef in de gemeente Almere, 7<sup>e</sup> gemeente van Nederland, dat het zijn van een ontwikkel- én beheergemeente nieuwe vraagstukken met zich meebrengt. Er is nu een stad, hoe hier mee om te gaan? Na het schetsen van een historische (beleids)context en de huidige organisatie van de openbare ruimte, verdiept dit hoofdstuk zich in manier waarop de gemeente Almere omgaat met het dilemma van de openbare ruimte.

### 6.2 Historische context: nieuw stedelijk concept in praktijk

De ontwikkeling van Almere is uitvoerig bediscussieerd in professionele kringen (Dormans, 2008). Zowel de introductie van een nieuw stedelijk concept als de democratisering van het ontwikkelingsproces geeft Almere als stad als geheel en de openbare ruimte daarin en omheen een uniek karakter. Op basis van een aantal publicaties (Dormans, 2008; Van Dissel, 1991; Brouwer, 1997 en Berg *et al.*, 2007) zal de historische (beleids)context van Almere geschetst worden.

Hoewel ontwikkeld als nieuw stedelijk concept, heerst er wat betreft de inrichting van Almere een zekere anti-stedelijke houding. In de *Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland* uit 1966 (geciteerd door Van Dissel, 1991, p.229) wordt in het kader van de 'gebundelde deconcentratie' de omvang en functie van Almere uitgewerkt. Op de vraag hoe Almere antwoord kan geven op ruimtelijke problemen en schaarste in de noordelijke vleugel van de Randstad, ziet men vooral een oplossing in het groen-blauwe casco en in het creëren van een groen opgezette, ruimtelijke 'suburbane' leefomgeving (Dormans, 2008, p.173, 178). Dormans beschrijft aan de hand van 'planologische verhalen' hoe in Almere een ideaaltypische leefomgeving ontworpen wordt waarbij differentiatie in compositie en variatie naar woonwijk als uitgangspunten dienen (ter illustratie zie box 6.1; Brouwer geciteerd door Dormans, 2008 p.175-178).

De openbare ruimte vervult een belangrijke rol in het streven naar realisatie van het nieuwe stedelijke concept. Naast differentiatie van de leefomgeving, worden aspecten als relatie met de open ruimte, toegankelijkheid, kwaliteit en inbedding in de omliggende omgeving aangemerkt als functionele en morfologische criteria (Davelaar en Van Willigen, geciteerd door Dormans, 2008, p.175). Brouwer (1997) beschrijft hoe de kracht van de opzet van Almere mede bepaald wordt door het feit dat open ruimte toegankelijk is, waarbij het groen een duidelijke recreatieve bestemming heeft gekregen. De meerkernige opzet, gescheiden verkeerstelsels en de grote hoeveelheden groen en water, die na publicatie van het rapport *Verkenningen omtrent de ontwikkeling van de nieuwe stad Almere in Flevoland* in 1971 nog zorgen voor een storm van kritiek, worden nu ervaren als positief resultaat van deze aanpak (Van Dissel, 1991, p.244).

Figuur 6.1 Gemeente Almere (www.contemporist.com, maps.google.com, www.rug.nl (alle bezocht op 28-07-2011))





“1. Almere moet een directe bijdrage te leveren aan het oplossen van de regionale problemen van vandaag; 2. Almere moet mogelijkheden openhouden voor morgen; 3. Almere moet plaats bieden aan iedereen; 4. Almere moet de individuele ontplooiing van hen die er verblijven stimuleren; 5. Almere moet een bijdrage leveren aan het ontstaan en behoud van een gezond natuurlijk milieu; 6. Almere moet een bijdrage te leveren aan het behoud en de verdere ontwikkeling van een stedelijke cultuur.”

In tegenstelling tot de ontwikkeling van Lelystad, wordt de maakbaarheidgedachte in Almere door de RIJP (Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders) ingevuld met procesplanning (Van Dissel, 1991). Deze gefaseerde plan- en besluitvorming doet Almere enerzijds voldoen aan haar jaarlijkse bouwopgave en maakt anderzijds, juist door haar planmatige karakter, een zekere flexibiliteit mogelijk. Door bewust open ruimten in te plannen kan snel ingesprongen worden op toekomstige, mogelijk onverwachte, ontwikkelingen (Dormans, 2008). De stedenbouwkundige ontwikkeling start met het plan voor Almere-Haven, waarna Almere-Stad en Almere-Buiten volgen. Almere-Haven, een weerspiegeling van het planologische denken in de jaren zestig, wordt bestempeld als de “nieuwe truttigheid” waar Almere-Buiten, door financiële tekorten en trends in stedenbouw, al veel soberder en strakker is van opzet (Van Dissel, 1991, p.249). Als gevolg wisselen concepten als de menselijke maat, gezelligheid, soberheid en duurzaamheid elkaar af in de huidige stadsdelen van Almere.

Met de groei van Almere worden de twee eerdergenoemde aspecten, Almere als alternatief voor suburbanisatie en het planmatige karakter zo kenmerkend voor deze stad, tegenwoordig uitgedaagd. Want, waar Almere in toenemende mate dient als opvang (mensen, functies, verkeer) van de Randstad, is deze groei steeds moeilijker te rijmen met het groene, ruimtelijke en suburbane imago waar ze de jaren daarvoor zo hard aan gewerkt lijkt te hebben. Tevens gaan geluiden op die de maakbaarheidgedachte afdoen als systematisch en voorspelbaar waarbij het planologische resultaat, de stadsdelen van Almere, identiteit en samenhang zouden missen (Dormans, 2008, p.179, 254). In praktijk beginnen consequenties van de unieke aanpak in Almere gevoeld te worden, bijvoorbeeld wanneer de ROSA 2015 (Ruimtelijke Ontwikkelings-Strategie Almere) in 1997 constateert dat een overvloed aan (groene) openbare ruimte drukt op de gemeentelijke begroting (Brouwer geciteerd door Dormans, 2008, p.179). Na gesprekken met bewoners illustreert Dormans (2008, p.262) hoe de bouw van nieuwe stadsdelen (groene) open ruimten opheft en hoe bewoners uiting geven aan de soms afnemende kwaliteit van de openbare ruimte als gevolg. Reijndorp (in: Berg *et al.*, 2007, p.73) beschrijft hoe Almere één van de steden is die begin jaren negentig niet voldoet aan het suburbane ideaal van planologen uit de jaren zestig noch aan de ambitie van complete, nieuwe stedelijke nederzetting uit de jaren zeventig. De auteur stelt dat sindsdien Almere op zoek is een meer complete stad te worden.

Berg *et al.* (2007) stellen in hun boek *Adolescent Almere* dan ook dat, met het ontwikkelen van een nieuw stadshart, Almere een nieuwe fase lijkt te betreden. Er kan afscheid genomen worden van de meerkernige opzet en een doorgroei gemaakt worden naar meer gelaagdheid en diversiteit in functies en bewoners. Kortom, “breken met de suburbane ontwikkeling” en “meer stedelijkheid”, zoals Reijndorp de ambities van de gemeente Almere verwoordt (Gemeente Almere, 2004; Gemeente Almere, 2003 geciteerd door Reijndorp in: Berg *et al.*, 2007, p.1). Wat betreft de openbare ruimte stelt de auteur dat deze nieuwe stedelijkheid om een heroverweging op twee niveaus vraagt. De openbare ruimte op buurtniveau en dat van de stad als geheel verdient de aandacht, meer dan waar het gemeentebestuur sociale cohesie in de buurt al benadrukt. Passend binnen het sociale discours pleit Reijndorp voor nadenken over het publieke domein van de nieuwe stad (in: Berg *et al.*, 2007, p.77, 79).

Bovenstaande historische context schetst in een notendop hoe aan Almere, en haar openbare ruimte, wordt vormgegeven door de jaren heen. In het kader van de nationale discoursontwikkeling is te

constateren dat het unieke planproces Almere in één beweging vanuit de functionaliteit naar de huidige situatie lijkt te ontwikkelen. De economische nadruk op kwaliteit lijkt grotendeels te worden overgeslagen in tussenliggende jaren. Waar andere steden in stedelijke vernieuwing hier nadrukkelijk aandacht aan besteden, wordt de stadsontwikkeling in Almere vooral gezien als maatschappelijke ontwikkeling (Van Dissel, 1991, p.249). De versnelde ontwikkeling maakt dat de stad Almere tegenwoordig met allerlei nieuwe vragen geconfronteerd wordt. Een nieuwe vorm van stedelijkheid lijkt ook de openbare ruimte te doen veranderen, een verandering die, zoals in het volgende deel van dit hoofdstuk zal blijken, de sociale betekenis en kwaliteiten van de openbare ruimte doet benadrukken.

### 6.3 Organisatie van de openbare ruimte

Binnen de gemeentelijke organisatie van Almere (ontstaan op 1 januari 1984) verspreidt de zorg voor de openbare ruimte zich hoofdzakelijk over drie diensten (zie tabel 6.1). Op een vrij abstract niveau richt het Programmabureau Stad, in leven geroepen voor de doorontwikkeling van de stad, zich op de programmering van onder andere de openbare ruimte. De dienst Stedelijke Ontwikkeling maakt, kort gezegd, plannen voor de stad. Beleids- en ontwikkelvraagstukken worden hier projectmatig uitgewerkt in uitbreidings- en herinrichtingsplannen. De dienst Stadsbeheer is verantwoordelijk voor het onderhouden van de stad en is qua medewerkers de grootste dienst van de gemeente. Op een gebiedsgerichte manier wordt hier gewerkt aan het (dagelijks) beheer van de stad. Voor een compleet beeld kan een vierde dienst, Maatschappelijke Ontwikkeling, met haar maatschappelijke activiteiten in de openbare ruimte, sportvelden bijvoorbeeld, niet ontbreken in deze opsomming ([www.almere.nl](http://www.almere.nl), bezocht op 19-04-2011).

*Tabel 6.1 Verankering openbare ruimte in organisatie ([www.almere.nl](http://www.almere.nl), 19-04-2011; Interviews met key players, 2011)*

Dienst	Afdeling	Openbare ruimte
Programmabureau Stad	-	Integrale aanpak, programmasturing, activiteiten in stadsdelen richting geven vanuit visie of streefbeeld, sturing natuurlijke vernieuwing en wijkontwikkeling, invloed burgers, samenwerking maatschappelijke partners, betrokkenheid stad
Stedelijke Ontwikkeling	Stedenbouw en landschap,	Stedenbouwkundig ontwerp en landschappelijk ontwerp en beleid, uitbreidings- en herinrichtingsplannen
Stadsbeheer	Ingenieursbureau	gebiedsgericht beheer en onderhoud, via programma's en projecten

Een senior landschapsarchitect van de afdeling Stedelijke Ontwikkeling beschrijft de omgang met de openbare ruimte als “*zeer wisselend*” waarmee bedoeld wordt dat de aanpak vaak per gebied of project verschilt. Zo is het Cascadepark in stadsdeel Poort voornamelijk uit ontwerp voortgekomen. Het hiervoor beschreven stedelijk concept van stadsdelen lijkt bepalend te zijn voor deze aanpak. Hoewel Almere een erg planmatig opgezette stad is, bestaat er op het niveau van de stad geen verhaal over de openbare ruimte, dus er wordt vooral gepland en gewerkt op stadsdeelniveau. Waar deze ruimtelijke structuur en de omgang daarmee al eerder een roep om meer samenhang (en identiteit) doen ontstaan, lijkt dat voor de openbare ruimte ook te gelden, bijvoorbeeld wat betreft een groenstructuurplan. Dezelfde landschapsarchitect legt uit dat er verschillende beleidsdocumenten zijn die goed gebruikt worden maar er tegelijkertijd ook een neiging is om te veel beleid vast te leggen in stad als Almere die nog volop in ontwikkeling is, de werknemer licht toe:

*“Het is ook de cultuur van Almere denk ik, van, het is gewoon een hele jonge stad, er zit heel veel dynamiek in die stad, het beweegt aan alle kanten, letterlijk en figuurlijk. Er zit een soort van enthousiasme en flair; in we gaan door met plannen maken en bouwen ondanks de crisis.”*

De verankering van de openbare ruimte in de organisatie bevestigt dat de openbare ruimte wordt gezien als *“vooral een gemeenteding”*. Het vertegenwoordigen van het collectieve, zowel boven als onder de grond, wordt hiermee het meeste in de hand gehouden, legt de senior landschapsarchitect uit: *“Mijn perceptie is dat men het over het algemeen prettig vindt dat er iemand is, een soort centrale regisseur die de openbare ruimte organiseert.”* Vanuit een pragmatisch perspectief laat de openbare ruimte in Almere zich dan ook definiëren tot *“het areaal wat wij beheren aan openbare ruimte”*, aldus de teamleider Beheer van het Advies- en Ingenieursbureau. De landschappen, bossen, parken en het water waarmee Almere als stad omgeven is, worden ook wel gezien als openbare ruimte, maar doordat het beheer daar in handen is bij de provincie, Staatsbosbeheer of Flevo-landschap wordt dat niet als dusdanig erkend. Dat de toegevoegde waarde van deze partijen wel wordt gezien, illustreert de ontwikkeling van openbare ruimte in Almere-Pampus waarbij bewust gezocht wordt naar medewerking van deze grotere beheerorganisaties.

In essentie is de omgang met de openbare ruimte in de gemeente Almere hiermee een stedenbouwkundig verhaal: *“van een woonwijk met straten, groen en bouwblokken, zo doe je dat”*, aldus de landschapsarchitect bij Stedelijke Ontwikkeling. De politiek is hierbij betrokken. Zo worden studies verricht en verhalen gemaakt op basis van maatschappelijke insteken vanuit wethouders of de raad, bijvoorbeeld met betrekking tot groen, sociale veiligheid of actief burgerschap.

De gemeente Almere heeft in haar omgang met de openbare ruimte dus wel degelijk te maken met andere partijen. Particuliere openbare ruimte, waarbij het eigendom bij een particulier ligt, vindt zijn uiting op een kleine schaal in mandelig groen bijvoorbeeld. Net als particulier opdrachtgeverschap wordt op deze manier geprobeerd mensen directer betrokken te maken bij de openbare ruimte. Het zijn op dit moment voornamelijk kleinschalige voorbeelden, waarbij vooral in de woonwijken zelf meer directe inspraak mogelijk is. Marktpartijen, beleggers en ondernemers, in het stadscentrum worden ook betrokken, maar hier zijn de spelregels strakker en heeft de gemeente meer regie.

De beschreven omgang met de openbare ruimte illustreert dat het vooral de gemeente Almere zelf is die heel direct betrokken is bij de openbare ruimte. Gevoeld wordt dat de rijksoverheid, en ook het provinciaal beleid, op een hoger niveau zitten en nauwelijks tot geen invloed op bovenstaande aspecten van de Almerense aanpak uitoefenen. Refererend aan discussie op nationaal niveau wordt er af en toe wel een gat ervaren tussen onderzoeksrapporten en de weerbarstigheid van de dagelijkse praktijk: *“Er moet in de dagelijkse praktijk vaak stevig aan de knoppen gedraaid worden om het überhaupt allemaal in goede banen te leiden. Het gat tussen de dagelijkse praktijk en allerlei bespiegelingen en wenkende perspectieven zoals die naar voren worden gebracht door plan- of onderzoeksbureaus is groot”*, aldus een beleidsadviseur van het Programmabureau Stad.

Bewust van de mankracht en daarmee tijd die beschikbaar is in een grote organisatie als de gemeente Almere (1500 werknemers), worden nationale nota's en wetenschappelijke onderzoeken op andere punten als nuttig ervaren. Het debat wordt gemaakt en de informatie die geboden wordt, helpt bij het voeren van gemeentelijke discussies. Ook de gemeente Almere kan in toenemende mate reflecteren op haar gang van zaken en daarbij advies- en onderzoeksrapporten als slijpsteen gebruiken.

Waar de openbare ruimte de afgelopen jaren intern voldoende in de aandacht stond, wat in de vorige collegeperiode zelfs resulteerde in een substantiële toename in geld, wordt dat op dit moment deels weer ingeleverd. ‘Sober en doelmatig’ zal moeten worden omgegaan met de middelen die beschikbaar zijn, wat er in het kort op neer komt dat de gemeenteraad keuzes moeten maken en de gemeentelijke organisatie dingen moet (durven) loslaten. Zeker in tijden van bezuinigingen wordt dus

een discrepantie ervaren tussen advies van bovenaf en een beperking van middelen uit het Gemeentefonds, bijvoorbeeld.

Nu de gemeentelijke zorg voor de openbare ruimte vanuit basisprincipes beschreven is, kan aandacht worden besteed aan de manier waarop Almere binnen haar beheeropgave omgaat met het dilemma van de openbare ruimte.

#### **6.4 We hebben een stad, hoe hier mee om te gaan?**

Tegenwoordig wordt Almere van buitenaf nog vaak gezien als uniek concept en als nieuwe stad. Maar met het bereiken van een volwassen leeftijd, 30-plus inmiddels, loopt Almere steeds meer in de pas met de nationale discussie en gemeentelijke praktijken in Nederland wat betreft de openbare ruimte. Bijvoorbeeld de veranderende samenstelling van de stad die het (openbare) ruimtegebruik doet veranderen en het terugtrekken van externe partijen in tijden van bezuinigingen, waardoor de gemeente voor een groot gedeelte alleen aan zet is in de openbare ruimte. De laatste jaren groeit in Almere, zowel ambtelijk als bestuurlijk, het besef: 'We hebben een stad', de vraag rijst: hoe hier mee om te gaan?

Het verschil is, voor een gemeente als Almere zijn zowel het besef als de meeste problemen waar tegenaan wordt gelopen nieuw. Naast voor het eerst tegen deze vraagstukken aan te lopen, treden de effecten in Almere versterkt op: grote gebieden zijn in één keer aangelegd, inclusief grote hoeveelheden openbare ruimte per woning. De tendens is dat Nederlandse gemeenten wat betreft de openbare ruimte 'meer met minder' moeten doen. De toekomstige opgave voor Almere, inmiddels een ontwikkel- en beheergemeente, lijkt te liggen in het vinden van een oplossing om véél meer te gaan doen in de openbare ruimte, met minder middelen. De volgende twee subhoofdstukken beschrijven hoe de gemeente Almere op haar eigen manier een antwoord op de groeiende beheeropgave probeert te vinden.

##### **6.4.1 Een beheeropgave**

Binnen het debat omtrent de openbare ruimte in de gemeente Almere lijkt de beheeropgave langzaam het grootste onderwerp te worden. De aanleiding lijkt vooral te liggen in ruimtelijke veranderingen: de eerste verzakkingen treden op, de openbare ruimte verouderd en een eerste update is nodig. De explosieve groei tussen 1976 en de jaren negentig maakt dat de ontwikkelgemeente een switch moet maken naar een beheergemeente voor minstens 190.000 inwoners. Met andere woorden, zoals een beleidsadviseur van het Programmabureau Stad uitlegt: *“als er één gemeente is die voor een beheeropgave in de openbare ruimte staat, dan is het Almere.”*

Anders dan in alle andere steden is Almere in een dusdanig kort tijdsbestek neergezet dat de beheeropgave, met name de langcyclische werkzaamheden die na 25 jaar op gang komen, in versnelde mate van toepassing is, legt de teamleider Beheer uit: *“dat maakt het wel een spannende opgave, de beheeropgave in deze stad.”* In een traditie van bouwvolumes van minstens 3000 woningen per jaar, pakt Almere in haar beheer ook complete woonwijken in één keer aan. In een periode van drie tot vijf jaar wordt zo een heel gebied doorgewerkt: groen, verharding, verlichting, alles wordt aangepast. Dezelfde teamleider beschrijft hoe, ook onder druk van bezuinigingen, het beheer steeds planmatiger en soberder wordt. Als gevolg ontstaat in het beheer en onderhoud steeds minder ruimte om nog iets anders te doen dan *“alleen maar rechttoe, rechtaan je onderhoudsmaatregelen uitvoeren”*.

De 'ontwikkelgemeente pur sang' beseft dat de beheeropgave groeit en dat deze in de toekomst vele malen zal terugkeren. Het proces van ontwikkelen en beheren wordt noodzakelijkerwijs uitgebreid met vooruitkijken. De ontwikkeling van een stedelijk leefpatroon in het suburbaan opgezette Almere, in combinatie met de veranderende bevolkingssamenstelling vraagt bovendien meer van de openbare ruimte dan in eerdere jaren. Het is de betekenis van bovenstaande ruimtelijke veranderingen die het debat in de afgelopen tien jaren van een functioneel perspectief doet verschuiven naar de kwalitatieve aspecten van de openbare ruimte in Almere. Een beleidsadviseur van het Programmabureau legt uit:

*“Het debat binnen het hele thema openbare ruimte beweegt zich nu in de richting van: ‘Wat is nu kwaliteit? En: ‘Hoe draagt dat bij aan de concurrentiekracht van de stad als geheel of aan een buurtje of hoe mensen elkaar kunnen ontmoeten?’ Maar daar zijn we pas net mee begonnen: ‘Wat is dan kwaliteit en hoe kan je dat aanpassen en welke invloed hebben bewoners daarop?’”*

#### **6.4.2 Véél meer, met minder**

In navolging van de verschuiving in het debat, wordt in de gemeentelijke aanpak van Almere naar mogelijkheden gezocht voor meer aandacht voor de kwalitatieve aspecten van de openbare ruimte. Hoe is dit kwaliteitsbesef te realiseren in de gemeentelijke praktijk?

##### *Een nieuwe sturingsfilosofie*

Hier benadrukt vanuit het beheerperspectief, blijkt de kwalitatieve vraag aan kracht te winnen als het gaat om de omgang met de openbare ruimte in de gemeente Almere. Breder dan het functionele ‘schoon, heel en veilig’ in een planmatige aanpak, ontstaat ruimte voor een nieuwe sturingsfilosofie.

Binnen de gemeentelijke organisatie is beheer van de openbare ruimte vaak een technische en functionele aangelegenheid, terwijl beheer niet zozeer over techniek gaat, legt de teamleider Beheer uit. Technische randvoorwaarden is maar één van de vele aspecten naast: eigendomsverhouding, juridische afspraken, financiën, samenwerkingsverbanden en voorzieningen bijvoorbeeld. Kortom:

*“De gedachte is dat beheren ‘schoon, heel, veilig’ houden is, dat is een gevleugelde kreet: ‘schoon, heel, veilig’. Maar beheren gaat natuurlijk over veel meer. Beheren, laat ik het zo zeggen, met beheer houd je de functies die je hebt aangelegd of hebt ontwikkeld in stand. Of je breekt ze af. Dus het kan uiteindelijk, beheer kan het functioneren van je stad maken en breken. En ja, daar staan we helemaal niet bij stil.”*

De vraag welke plek de openbare ruimte inneemt in het functioneren van de stad plaatst de beheeropgave van de openbare ruimte in een heel ander daglicht. Het gaat niet enkel om een discussie tussen ontwerp en beheer van de openbare ruimte, het zou in een *“veel eerdere fase”* om het planologische vraagstuk moeten gaan: *“Wat wil ik in de stad?”* De sturingsfilosofie zou een bandbreedte omvatten waarbinnen gestuurd kan worden op bijvoorbeeld: maatschappelijke vraag, rationeel beheer (doelmatig en efficiënt), sturen op schaarste of ‘we sturen gewoon niet’ (openbare ruimte als vogelvrij gebied).

Illustrerend voor de omslag van functionaliteit naar kwaliteit in de omgang met de openbare ruimte in de gemeente Almere is het besef dat een pragmatische aanpak waarbij alles in ‘bulk’ beheerd wordt, het moeilijker maakt om rekening te houden met een specifieke plaats en context. Ook het groot onderhoud zou momenten kunnen bieden om meer te doen dan, bijvoorbeeld, alleen de verzakkingproblematiek tegengaan, zoals de teamleider Beheer uitlegt: *“Dat zijn momenten waarop je dus zeg maar ook het maatschappelijk belang weer een plek kan geven. Dat we zeggen van: ‘Nou, zijn er nog dingen die we anders willen in deze wijk?’”* Onder het credo *“niet zozeer duurder is beter, maar passender is beter”*, wordt ook bij het Programmabureau Stad gezocht naar kwaliteit op maat en maatwerk. Bijvoorbeeld met behulp van *Wijkpeilingen* wordt op een laag schaalniveau gekeken naar de beleving van de openbare ruimte. Niet alleen gebruik en inrichting, bosjes en bankjes bijvoorbeeld, maar ook de sociale functie komt hierbij aan bod. Zoals een medewerker deze visie beschrijft:

*“Tuurlijk pak je openbare ruimte ook aan in je beleid waar dat gewoon, daar kan je een afvinklijstje bij pakken, het meest nodig is: waar het meest verzakt is, waar het meeste gaten in de weg zijn of de bomen het nodig hebben of het beheer niet meer aansluit. Maar (...)*

*maatschappelijke investeringen koppelen we heel duidelijk aan een sociaal-maatschappelijke opgave. (...) Die zetten we wel heel gericht in, ook omdat we weten dat het niet overal kan."*

Het pleidooi voor een meer kwalitatieve benadering van de openbare ruimte in Almere klinkt door in de termen die medewerkers gebruiken om de omslag in het denken te beschrijven. De senior landschapsarchitect benadrukt bijvoorbeeld de drie-eenheid van 'structuur', 'identiteit' en 'gebruik' als belangrijkste functies van de openbare ruimte. Door middel van 'coproductie', 'luisteren', een andere 'vocabulaire', 'verwachtingsmanagement' en 'aan de voorkant met elkaar in gesprek te gaan', kunnen burgers actief betrokken worden bij de (maatschappelijke) investeringen in de inrichting, herstructurering en het beheer van de openbare ruimte.

### *Een nieuwe houding*

Meer met minder doen, of in het geval van de gemeente Almere: véél meer met minder doen. Hoe kan een groeiende beheeropgave voor onderhoud van het basisniveau gecombineerd worden met een hernieuwd kwaliteitsbesef? Een verdieping in het debat betekent in dit geval ook een andere rol dan die van 'ontwikkelgemeente pur sang' voor de gemeente Almere.

Nu het besef ontstaat dat de maatschappij feitelijk de stad maakt, is de maakbaarheidgedachte niet meer passend. Het is een overgang van het maken van een stad naar: *"nee, wij leggen de stad aan en vervolgens komen er inwoners en die hebben zo hun eigen ideeën."* Men is zich bewust van deze veranderende houding: *"Het is ook een leerproces aan onze kant en daar moeten we onze ogen ook niet voor sluiten"*, aldus een medewerker van het Programmabureau Stad. De maakbaarheidgedachte heeft 30 jaar lang niet alleen een stad opgeleverd, maar ook een bepaalde houding vanuit de gemeente, niet in het minste richting de burger. Ter illustratie beschrijven medewerkers hoe de gemeente zich als overheid jarenlang heeft teruggetrokken in haar 'ivoren toren' om zonder overleg beheerders en schoonmaakploegen het gebied in te sturen. Het groeide uit tot een houding waarin mensen letterlijk worden teruggefloten, aldus een beleidsadviseur: *"Dus we hebben er ook voor gezorgd, wij zeiden ook van: 'Zo hoort het en zo zult u zich gedragen."*

Zowel intern als extern bestaat een zoektocht om de openbare ruimte zowel van meer betekenis te voorzien als de beheeropgave behapbaar te maken. Het zijn ondernemers, maar vooral inwoners die deze aanpak mogelijk maken, waarbij de openbare ruimte niet alleen een fysieke maar ook een sociale signaalfunctie in zich draagt. Opzichters Openbare Ruimte, huisartsen, wijkagenten en straatcoaches maken de openbare ruimte tot een publiek domein waarbij fysieke en sociale signalen opgepikt worden. Met de achterliggende gedachte dat als sociaal iets niet klopt dit terug te zien is in de openbare ruimte, wordt specifiek gezocht naar de kleinste aanknopingspunten. Het aansluiten bij aanknopingspunten zoals deze zou de toekomstige massieve beheeropgave op deze manier in kleine stukjes kunnen opknippen. Het Programmabureau Stad is op zoek:

*"Je ziet nu langzaam (...) dat we wel heel erg op zoek zijn naar daar waar initiatieven zijn. Dat we daar heel erg proberen aansluiting bij te zoeken en te kijken: 'Kunnen we daar met een paar drupjes smeerolie de boel echt op gang krijgen?' Want hun betrokkenheid, van de mensen, bij verbeteren van die openbare ruimte, is wel echt heel erg gewenst."*

In zekere zin is men op zoek naar meer betrokkenheid, ook binnen de gemeentelijke organisatie. Het blijkt een lastige zoektocht, waarbij beheer ook zelf zoekende is. De vraag is hoe bestuurders en ontwikkelaars in een vroeg stadium te overtuigen van de betekenis van de openbare ruimte en het belang van goed beheer hiervan. Ook de ontwerpers zijn op zoek naar een vervlechting van ontwerp en beheer, legt de senior landschapsarchitect uit. Een openbare ruimte die meer is dan een reeks van technisch-functionele opgaven staat hierbij centraal. De teamleider Beheer vat de zoektocht samen:

*“Daar moet nog heel veel tijd en energie in gestoken worden voordat we dat ook goed gaan doen. En dat is geen onwil, dat heeft er meer mee te maken dat we dat gewoon nog niet gewend zijn om er op die manier naar te kijken.”*

In de huidige context wordt getracht in een *“bescheiden mate”* aan de steeds duidelijkere kwaliteitsvraag met betrekking tot de openbare ruimte te beantwoorden. In bescheiden mate, want ambities en de werkelijke gang van zaken komen op gespannen voet met elkaar te staan. Niet alleen door de noodzakelijke investeringsmiddelen die vaak ontbreken of het bestuurlijk en ambtelijk draagvlak wat binnen de organisatie nog op gang moet komen, maar ook door inwoners te overtuigen van de nieuwe gemeentelijke opstelling in Almere. In andere woorden: *“En ja, dus nu vragen we plotseling van ze: ‘Wilt u alstublieft met ons meedoen en mee optrekken en meebewegen?’. ‘Ja’, zeggen die mensen: ‘daar was u toch van?’”*

### **6.5 Conclusie: sociaal en kwalitatief beheer?**

Als laatste pijler van het case study onderzoek geeft hoofdstuk 6 inzicht in het discours aangaande de openbare ruimte in de gemeente Almere. Met behulp van een historische (beleids)context en een organisatieschets op basis van interviews en document analysis is geanalyseerd hoe in Almere omgegaan wordt met het dilemma van de openbare ruimte.

De openbare ruimte vormt in Almere overwegend een stedenbouwkundig verhaal waarbij de gemeente aan zet is. Hoewel Almere bekend staat als een uniek en nieuw stedelijk concept, wordt zij in toenemende mate geconfronteerd met opgaven gelijk aan alle andere gemeenten in Nederland wat betreft de openbare ruimte. Het besef groeit dat er een stad is, de vraag rijst: hoe hier mee om te gaan? Waar de algemene tendens is dat er meer met minder gedaan moet worden, treden ontwikkelingen in Almere versterkt op waardoor de gemeente véél meer met minder moet gaan doen in de openbare ruimte die zij beheert.

De groeiende beheeropgave lijkt als trigger te fungeren om het debat van de functionele naar meer kwalitatieve aspecten van de openbare ruimte te verschuiven. Een nieuwe sturingsfilosofie alsmede een nieuwe houding van de gemeenten zouden de toekomstige beheeropgave behapbaar kunnen maken. In praktijk blijkt deze ambitie echter nog lastig uit te werken: binnen de organisatie bestaan de nodige barrières, buiten de organisatie groeit de afhankelijkheid van andere partijen.

Gelijk aan de nationale overheid doet Almere een poging de sociale betekenis van de openbare ruimte in haar discours te incorporeren. Waar de nationale overheid in haar praktijk de economisch-functionele betekenis van de openbare ruimte laat domineren, probeert Almere mede door haar directe verantwoordelijkheid en eigenstandige bevoegdheid de sociale betekenis daadwerkelijk in beleid en acties door te voeren, ook al is het in bescheiden mate.

Nu het case study onderzoek in drie hoofdstukken is beschreven, kan een interpretatie van zowel het nationale als het gemeentelijke niveau leiden tot conclusies, aanbevelingen en reflectie in het volgende hoofdstuk (7).





## H7. Conclusies & reflectie

### 7.1 Vraagstelling

De openbare ruimte in Nederland staat onder druk. Een functioneel ingerichte openbare ruimte ten behoeve van het collectief belang wordt bekritiseerd. Nu het gebruik en de functie veranderen, dient de bestaande openbare ruimte aan nieuwe eisen tegemoet te komen. In het algemeen ontstaat een roep om kwaliteit wat betreft de openbare ruimte in Nederland. De overgang van functionaliteit naar kwaliteit plaatst de nationale en lokale overheid voor een dilemma.

Vanuit haar traditionele verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte probeert de overheid in Nederland aan de ene kant zelf aan de roep om kwaliteit te voldoen. Zowel de nationale als lokale overheid vult kwaliteit van de openbare ruimte op een eigen manier in en legitimeert hiermee een blijvende betrokkenheid aangaande de openbare ruimte. Echter, de openbare ruimte als traditionele 'rijkszaak en gemeentetaak' lijkt niet meer op te gaan. In de zoektocht naar strategieën om kwaliteit van de openbare ruimte te realiseren ontstaat in toenemende mate ruimte voor private partijen, woningcorporaties en bewoners om aanspraak op de openbare ruimte te maken en kwaliteit van de openbare ruimte op een eigen manier te definiëren. De toenemende aanspraak van andere partijen op de openbare ruimte in Nederland voedt zo de poging van de overheid om verantwoordelijkheden aangaande de openbare ruimte los te laten.

Dit onderzoek stelt de vraag: *Hoe gaan de nationale en lokale overheid om met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland?*

### 7.2 Conclusies

De overheidsrol staat centraal in dit onderzoek omdat de overheid van oudsher verantwoordelijk is voor de openbare ruimte in Nederland. De openbare ruimte als traditionele 'rijkszaak en gemeentetaak' lijkt niet meer op te gaan in Nederland. Zowel de nationale als de lokale overheid hanteert een eigen gebruik en uitwerking van ideeën en concepten aangaande openbare ruimte, waardoor dit onderzoek de omgang van beide overheidsniveaus met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland discursief benadert. Discoursanalisten kijken niet alleen naar talige regelmatigheden maar proberen tevens te ontdekken hoe taal, geladen met betekenis, uitwerkt in praktijken. Dit maakt discoursstheorie ook tot een institutionele theorie, handelen wordt beïnvloed door de taal die in gebruik is, met andere woorden: taal en praktijk is verweven.

De ontwikkeling van het functionele discours maakt duidelijk hoe de nationale overheid omgaat met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland. Een reconstructie op basis van nationale beleidsdocumenten, adviesrapporten en wetenschappelijke publicaties relateert veranderend gebruik en uitwerking van ideeën en concepten rondom de openbare ruimte aan maatschappelijke ontwikkelingen.

Dominantie van het functionele discours past bij de traditionele overheidsrol in de Nederlandse planningspraktijk van de jaren vijftig en zestig. Het functionele discours blijkt aan verandering onderhevig wanneer zij in toenemende mate probeert nieuwe betekenissen van de openbare ruimte op te nemen en in praktijken uit te werken. In de jaren tachtig wordt het groeiende kwaliteitsbesef wat betreft de openbare ruimte in de Nederlandse steden vooral economisch ingevuld. De basisgedachte dat een kwalitatief goed ontwikkelde openbare ruimte de stad welvaart kan brengen wordt aangemoedigd door nationaal beleid en uitgevoerd in de stedelijke-vernieuwingspraktijken van de Nederlandse steden. Het dominante functionele discours biedt een onderlegger waar het nieuwe besef van de economische waarde van de openbare ruimte voor de stad aan kan relateren en opbloeien. Als reactie ontwikkelt een sociaal alternatief zich in de jaren negentig als een 'discursive other' ten opzichte van het economische geluid. De sociale dimensie van de openbare ruimte staat hierbij voorop. Het publiek domein geldt ook in

de eenentwintigste eeuw als richtinggevend ideaal en als antwoord op de nieuwe opgaven die sociale en ruimtelijke trends binnen de stedelijke samenleving scheppen.

De worsteling om het dominante functionele discours aan te passen aan deze nieuwe betekenissen illustreert hoe de nationale overheid omgaat met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland. Incorporatie van de sociale betekenis, om zelf aan nieuwe eisen aangaande de openbare ruimte tegemoet te komen, blijkt lastig. Sociale concepten laten zich moeilijk vertalen in een heldere overheidsrol met bijbehorende instrumenten en maatregelen. Bovendien maken andere partijen in toenemende mate aanspraak op de openbare ruimte. De traditionele positie van de overheid verandert en de openbare ruimte levert als organisatorisch vraagstuk nieuwe vragen op. Een economisch-functioneel discours domineert waarbij de nationale overheid verantwoordelijkheid neemt daar waar de openbare ruimte economische doelstellingen tegemoet kan komen. Tegelijkertijd biedt ze ruimte aan andere partijen om kwaliteit van de openbare ruimte op een eigen manier in te vullen en te vertegenwoordigen.

De openbare ruimte vormt op gemeenteniveau een eigenstandige bevoegdheid waardoor 'de' lokale overheid niet bestaat. De gemeenten Groningen, Tilburg en Almere kennen elk een eigen discours aangaande de openbare ruimte. Met behulp van een historische (beleids)context en een organisatieschets is geanalyseerd hoe elke gemeente op een eigen manier omgaat met het dilemma van de openbare ruimte. Het doel is tevens te begrijpen in hoeverre een vertaling van de nationale discursieve ontwikkeling in het gemeentelijk handelen omtrent de openbare ruimte plaatsvindt.

De gemeente Groningen ziet net als de nationale overheid eisen en belangen aangaande de openbare ruimte veranderen. Het toenemend belang van de openbare ruimte in combinatie met een grotere aanspraak van buitenaf maken het lastig om aan de eigen traditie vast te houden, waardoor de gemeente Groningen op zoek is naar een nieuwe rol aangaande de openbare ruimte. Waar de nationale overheid haar positie en doelstellingen omtrent de openbare ruimte aanpast, lijkt Groningen minder makkelijk haar manier van werken te veranderen.

Van oudsher ziet de gemeente Groningen zorg voor de openbare ruimte als overheidstaak. Aan de ene kant is de reactie strakker vast te houden aan de eigen traditie, dus zelf ontwerpen en uitvoeren. Uit de goede reputatie blijkt dat deze aanpak van de openbare ruimte, werkt voor de gemeente Groningen. Aan de andere kant groeit het besef dat de gemeente de openbare ruimte meer moet loslaten, 'regisseren', zowel ruimtelijk als organisatorisch. De sterke traditie en directe verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte lijken de eigenstandige gemeentelijke bevoegdheid van Groningen vooralsnog te legitimeren, waardoor een 'regierol' vooral nog onderdeel van de gemeentelijke zoektocht is.

In de gemeente Tilburg geldt de openbare ruimte als een organisatorisch vraagstuk. Met de overgang van het Tilburgs Model naar een netwerkorganisatie staan de kerntaken aangaande de openbare ruimte ter discussie. De politiek-bestuurlijke context kiest voor een knip tussen de ingenieurs- en regisseursrol. Een regierol aangaande de openbare ruimte als antwoord op het organisatorisch vraagstuk lijkt naast voordelen ook onzekerheden met zich mee te brengen.

Net als op het nationale niveau, druist het besef de openbare ruimte los te moeten laten tegen het traditionele verantwoordelijkheidsgevoel van de overheid in. Doelstellingen binnen de nieuwe netwerkorganisatie versterken het ambtelijke verantwoordelijkheidsgevoel om middels een beter beheersbare openbare ruimte het algemeen belang te vertegenwoordigen. Echter, door de directe verantwoordelijkheid die de gemeente voor haar openbare ruimte draagt alsmede door de huidige omstandigheden van reorganisatie en bezuinigingen wordt Tilburg gedwongen haar rol aan te passen, met de nodige onzekerheden wat betreft kwaliteit en toekomstwaarde van dien.

Gelijk aan de nationale overheid doet Almere een poging de sociale betekenis van de openbare ruimte in haar discours te incorporeren. De groeiende beheeropgave lijkt als trigger te fungeren om het debat van de functionele naar meer kwalitatieve aspecten van de openbare ruimte te verschuiven. Waar de nationale overheid in haar praktijk de economisch-functionele betekenis van de openbare ruimte gemakkelijker laat domineren, probeert Almere, mede door haar directe verantwoordelijkheid en eigenstandige bevoegdheid de sociale betekenis daadwerkelijk in beleid en acties door te voeren.

Een nieuwe sturingsfilosofie alsmede een nieuwe houding van de gemeente Almere zouden de toekomstige beheeropgave behapbaar kunnen maken. In praktijk blijkt deze ambitie echter nog lastig uit te werken: binnen de organisatie bestaan de nodige barrières, buiten de organisatie groeit de afhankelijkheid van andere partijen.

### **7.3 Aanbevelingen**

De conclusies in sectie 7.2 maken de verschillende manieren waarop zowel de nationale als de lokale overheid omgaat met het dilemma van de openbare ruimte in Nederland duidelijk. In haar zoektocht naar kwaliteit en een nieuwe rol aangaande de openbare ruimte, heeft de nationale overheid een nieuwe strategie geformuleerd. Op het nationale niveau ontwikkelt het functionele discours, onderhevig aan nieuwe betekenissen aangaande de openbare ruimte, zich tot een dominant economisch-functioneel discours. De gemeenten in Nederland stellen zich autonoom op en kennen een eigen discursieve ontwikkeling aangaande de openbare ruimte, passend bij de specifieke ruimtelijke en organisatorische context en gemeentelijke traditie.

Wat betreft de openbare ruimte in Nederland staan de nationale en lokale overheid voor dezelfde uitdagingen, maar legt elk niveau haar eigen accent in de omgang hiermee. Raakvlakken tussen beide niveaus ontbreken in toenemende mate, niet alleen omdat zowel de nationale als lokale overheid eigen discoursen aangaande de openbare ruimte kent, ook de huidige politiek-bestuurlijke context drijft de niveaus uiteen. De traditionele verbintenis van 'rijkszaak en gemeentetaak' gaat niet meer op, decentralisatie, bezuinigingen en de komst van andere partijen doen de onderlinge verhoudingen verschuiven.

Wat betekenen deze conclusies? Is het erg dat de nationale overheid op een andere manier omgaat met het dilemma van de openbare ruimte dan de lokale overheid? Vormt de autonome invulling van elke gemeente aangaande de openbare ruimte een probleem? Hoe kan het dilemma omtrent de openbare ruimte in Nederland benaderd worden?

Een strategie in het kader van een economisch-functioneel discours is nuttig, omdat het past bij de veranderende positie van de nationale overheid op het gebied van ruimtelijke ordening en de openbare ruimte daarbinnen. Het belang van de openbare ruimte voor de nationale hoofdstructuur en stedelijke context van Nederland blijft vertegenwoordigd, maar tegelijkertijd ontstaat ruimte voor andere partijen dan de overheid om kwaliteit aangaande de openbare ruimte te definiëren en realiseren. Echter, de poging om de sociale betekenis van de openbare ruimte te incorporeren in het dominante discours, geeft in zichzelf al aan dat een economisch-functionele betekenis alleen niet genoeg is om het belang van de openbare ruimte op nationaal niveau uit te drukken. De nationale overheid beseft dat de openbare ruimte niet alleen beschouwd kan worden als een instrument om economische doelen te bereiken.

In de huidige context overheerst de noodzaak tot een economisch verhaal. Het belang van het economisch-functionele discours overheerst, sociale aspecten van de openbare ruimte laten zich niet gemakkelijk in economische of financiële termen uitdrukken. Het resultaat is een compromis waarbij op nationaal niveau nieuwe taal geïntroduceerd wordt om vooral de economische maar ook het sociale component van de openbare ruimte uit te drukken. Directe uitwerking in verantwoordelijkheden en

instrumenten mist, waardoor een multi-interpretabel geheel van ideeën en concepten ontstaat, welke niet landt op het lokale niveau.

*Als gevolg pleit dit onderzoek, op basis van bevindingen in de hoofdstukken 3-6, voor een verdere ontwikkeling van het sociale discours.* Het gaat hierbij om een discours dat de sociale betekenis van de openbare ruimte voorop stelt, en haar aandacht richt op de 'traditionele' openbare ruimte, hier gedefinieerd als de openbare ruimte van de dagelijkse leefomgeving in Nederland. Een handelingsperspectief aangaande het dilemma van de openbare ruimte in Nederland ontstaat als gevolg:

*Verleg aandacht naar de traditionele openbare ruimte, want daar ligt de druk voor de Nederlandse gemeenten.* Het sociale discours op nationaal niveau wordt aangetrokken door het stedelijk publiek domein en innovatieve stedelijke voorbeelden. Het dominante economisch-functionele discours selecteert voornamelijk die plekken van de openbare ruimte die passen bij de economische doeleinden binnen de nationale hoofdstructuur. Hierdoor wordt voorbij gegaan aan de meer 'traditionele' openbare ruimte binnen de dagelijkse leefomgeving: de straten, parken, pleinen en verkeersruimtes in de woonwijken. Het is de traditionele openbare ruimte die, vooral voor de gemeenten, een dilemma oplevert.

Uit het case study onderzoek blijkt hoe gemeenten, ook in tijden van bezuinigingen en reorganisatie, aandacht voor de stedelijke centra, de stationsgebieden en de kenmerkende parken en pleinen veilig stellen. De openbare ruimte die de feitelijke basis vormt voor de dagelijkse leefomgeving staat onder druk. Enerzijds het grootste bezit van de gemeente en het subject waar de ambtelijke organisatie het grootste deel van haar tijd aan besteedt, anderzijds is het deze ruimte die door haar toekomstige beheeropgave de meeste onzekerheden met zich meebrengt. De traditionele openbare ruimte vangt de gevolgen van bezuinigingen en uitbestedingen op en vindt, anders dan de visitekaartjes van de steden, haar belang niet vanzelfsprekend gerepresenteerd in de politiek-bestuurlijke discussies. Ontwikkelingen als deze doen de kwaliteit van de traditionele openbare ruimte in de dagelijkse leefomgeving naar de achtergrond verdwijnen.

*Druk 'kwaliteit' van de openbare ruimte niet alleen in economische maar ook in sociale termen uit.* Het sociale discours dient aangevuld te worden met een nadruk op de openbare ruimte waar de Nederlandse gemeenten in de dagelijkse praktijk mee werken. Verkenning van de sociale betekenis van de traditionele openbare ruimte maakt het in de planningspraktijk mogelijk een brug te slaan tussen de functionaliteit en kwaliteit van de openbare ruimte in Nederland. Nu wordt de openbare ruimte zowel op nationaal als lokaal niveau vaak thematisch of ruimtelijke opgedeeld, met een nadruk op functie, ruimtelijke structuur, toegankelijkheid en beeldkwaliteit.

Door *gebruik* te verbinden aan *beleving* van de openbare ruimte en verandering daarbinnen te onderzoeken, kan op elk schaalniveau op een pragmatische manier 'kwaliteit' van de openbare ruimte bereikt worden. Discussie kan een aandrijver vormen om overeenkomsten tussen de sociale en economisch-functionele benadering van de openbare ruimte op nationaal niveau als tussen de verscheidene disciplines die zich bezigheden met de openbare ruimte op gemeentelijke niveau te vinden.

*Vertaal sociale concepten aangaande de openbare ruimte in lokale praktijken.* Het is de lokale overheid die, door haar directe verantwoordelijkheid voor de openbare ruimte, vooral gehoor moet geven aan de ontwikkelingen aangaande de openbare ruimte in Nederland. Financiële, politiek-bestuurlijke en organisatorische constraints maken de openbare ruimte steeds vaker tot een speelbal van eisen, waarbij een gezamenlijk gedeelde visie en strategie omtrent de openbare ruimte niet voor de spelregels zorgen en het belang van de openbare ruimte kunnen legitimeren.

Aandacht voor het sociale aspect van de openbare ruimte kan een waardevolle rol spelen in een gedeelde visie en strategie. Integratie van de sociale betekenis van de openbare ruimte als wel een integrale aanpak doen het gebruik en de beleving van de openbare ruimte op gemeentelijk niveau in toenemende mate centraal stellen. Verdere ontwikkeling van het sociale discours kan niet plaatsvinden zonder uitvoerige analyse van de lokale praktijk rondom de openbare ruimte.

*Creëer raakvlakken tussen het nationale en lokale niveau aangaande de openbare ruimte in Nederland.* Het case study onderzoek toont hoe gemeenten elk op een eigen manier invulling geven aan omgang met het dilemma van de openbare ruimte, waarbij pragmatische en vernieuwende ideeën elkaar afwisselen. De lokale praktijk kan richtlijnen bieden in de omgang met de openbare ruimte op basis van best/worst practices en case studies, zowel naar extreme voorbeelden, als de traditionele openbare ruimte in de dagelijkse leefomgeving.

Op het lokale niveau worden zo mogelijkheden aangaande de openbare ruimte afgetast die discursieve ontwikkeling op het nationale niveau kunnen voeden. Ook al vormt de openbare ruimte geen 'rijkszaak' meer en vermindert de nationale overheid haar verantwoordelijkheden, betrokkenheid van het nationale niveau lijkt door gemeenten in Nederland niet verworpen te worden. Zorgen om de gevoelde kloof tussen het nationale en lokale niveau illustreren deze gedachte. In toenemende mate kennis nemen van de lokale praktijk in adviesrapporten, wetenschappelijke publicaties en beleidsdocumenten kan zo raakvlakken tussen de nationale en lokale overheid creëren.

#### *Verder onderzoek*

Naar aanleiding van bovenstaande aanbevelingen kan dit onderzoek, alsmede de gehanteerde discursieve benadering, als inspiratie dienen voor verder onderzoek.

In toekomstig onderzoek kan aandacht besteed worden aan het gebruik en de beleving van traditionele openbare-ruimteplekken: de straten, pleinen en parken waar de gemeenten in Nederland zich hoofdzakelijk mee bezig houden, de plekken die de basis vormen voor de dagelijkse leefomgeving. De omgang met de groeiende beheeropgave, de vraag hoe kwaliteit daarin gerealiseerd kan worden en de relatie tussen ontwerp en beheer, vormen interessante punten voor verder onderzoek. Met de nadruk op gebruik en beleving kan getracht worden 'kwaliteit' van deze traditionele openbare ruimte te definiëren in sociale concepten. Dit is waardevol omdat een puur functionele openbare ruimte bekritiseerd wordt. Bovendien bestaat er een roep om kwaliteit, zowel geuit door de overheid als andere partijen, echter 'kwaliteit' blijft hierbij vaak een vaag begrip. Analyse naar het gebruik van de term 'kwaliteit' en de sociale betekenis van de openbare ruimte zouden de basis kunnen vormen voor een discursieve benadering van de openbare ruimte.

Om zowel op nationaal als lokaal niveau discursieve ontwikkeling aangaande de openbare ruimte te onderzoeken, biedt literatuur in de vorm van vakbladen een interessante bron van onderzoek. Bestudering van vakliteratuur geeft de mogelijkheid een specifiek aspect van de openbare ruimte, of vanuit een bepaalde discipline, discursieve ontwikkeling aangaande de openbare ruimte in Nederland inzichtelijk te maken. Wordt hierbij nadrukkelijk gezocht naar de sociale betekenis van de openbare ruimte, dan kunnen aanwijzingen ontstaan hoe sociale concepten in toenemende mate te praktiseren op het nationale en lokale niveau.

Nederlandse gemeenten zien, door hun directe verantwoordelijkheid, de openbare ruimte als eigenstandige bevoegdheid. Vanuit dit perspectief zou een verdere zoektocht naar de politieke dimensie van de openbare ruimte op lokaal niveau een interessant onderwerp van onderzoek zijn. Het belang van politieke discussie en beslissingen aangaande de openbare ruimte kunnen richtinggevend zijn voor verdere aanwijzingen in de toekomstige aanpak van de openbare ruimte, alsmede nieuwe discussie kunnen doen aanwakkeren in de gemeentelijke praktijk.

Dit onderzoek benadrukt de rol van de overheid, zowel nationaal als lokaal, omtrent de openbare ruimte. Een onderzoek naar de rol van partijen als woningcorporaties, bewoners en private partijen is waardevol, in het kader van de vraag hoe deze partijen kwaliteit en strategieën definiëren aangaande de openbare ruimte, alsmede de overheidsrol hierbij beschouwen. In aanvulling kan het waardevol zijn om onderzoek uit te voeren naar extreme vormen van openbare ruimte, semi-openbare ruimte of collectieve ruimten van openbaarheid. In hoeverre vormen deze plekken een impuls voor de gemeentelijke organisatie om van houding en strategie betreffende de openbare ruimte te veranderen? En welke rol spelen nieuwe partijen in het veld van de openbare ruimte hierbij een rol?

Tenslotte pleit dit onderzoek voor aandacht voor het strategisch gebruik van taal. Concepten en ideeën geven betekenis aan de openbare ruimte. Taal is macht, dus het belang van en omgang met de openbare ruimte wordt, bewust of onbewust, beïnvloed door taal. Toepassing van een discursieve aanpak maakt het mogelijk om deze concepten, ideeën en belangen bloot te leggen, waardoor discussies aangaande de openbare ruimte beter begrepen kunnen worden. Trends als decentralisatie en bezuinigingen doen zowel op nationaal als op gemeentelijk niveau draagvlak voor diepgang in het debat omtrent de openbare ruimte in Nederland verminderen. Het hanteren van een discursieve aanpak en daarmee belang toekennen aan het gebruik van taal, kan raakvlakken tussen de nationale en lokale overheid op het gebied van de openbare ruimte creëren. Beide niveaus kennen op een eigen manier belang aan de openbare ruimte toe, toepassing van een discoursanalyse biedt de basis voor een zoektocht naar mogelijke gedeelde belangen hierin.

#### **7.4 Reflectie**

Deze sectie biedt een plek om zowel op theoretisch als empirisch vlak op het onderzoek te reflecteren. Sinds hoofdstuk 1 verloopt dit onderzoek op een bepaalde manier: aanleiding en vraagstelling leveren onderzoeksdoelstellingen op, die via een discoursanalyse leiden tot conclusies en aanbevelingen. Het gehele onderzoeksproces bestaat uit keuzes alsmede wisselwerking tussen theorie en empirie. Onderstaande reflectie probeert het onderzoeksproces van een kritische noot te voorzien.

##### *Theoretische reflectie*

In dit onderzoek is geprobeerd het gebruik van taal op een wetenschappelijke manier te analyseren. Van begin af aan riep het hanteren van een discursieve benadering vragen op. Beweren dat taal belangrijk is, is één, maar hoe werk je deze overtuiging uit in een werkbare onderzoeks aanpak? De worsteling met de 'taligheid' rondom het dilemma van de openbare ruimte leverde op een aantal plekken in het onderzoek moeilijkheden op.

In sectie 2.3 bijvoorbeeld vormde de discursieve benadering een uitdaging. Op deze plek in het onderzoek moesten aanleiding, vraagstelling en onderzoeksdoelstellingen logisch samenkomen in de uit te voeren discoursanalyse. De theoretische concepten, zoals behandeld in de sectie 2.1 en 2.2, dienden geoperationaliseerd te worden en afgestemd op de onderzoekscontext van de openbare ruimte. Met behulp van andere onderzoeken en methoden (Van den Brink, 2010; Hajer, 1995; [www.maartenhajer.nl](http://www.maartenhajer.nl), bezocht op 19-07-2011) is geprobeerd een logisch en begrijpelijk geheel te creëren. Tevens is de toegepaste discoursanalyse in stappen uitgelegd om precies duidelijk te maken op welke manier en waarom bepaalde informatie gegenereerd is. Andere zienswijzen zijn mogelijk, andere onderzoekers zouden wellicht een andere aanpak kiezen en tot andere conclusies komen. Daarom is zowel in hoofdstuk 2 als in de hoofdstukken 3-6 duidelijk beschreven binnen welk kader, dat van het dilemma zoals gedefinieerd in dit onderzoek, en op welk materiaal de uitspraken, conclusies en aanbevelingen in dit onderzoek gebaseerd zijn.

Niet alleen in de aanpak, ook in de uitvoering wierp de discursieve benadering vragen op. Vaststellen wat een discours is, hoe taal uitwerkt in praktijken, wanneer handelen op basis van taal plaatsvindt en hoeveel waarde eigenlijk aan woorden gehecht kan worden, zijn voorbeelden hiervan. Het

heeft tijd gekost om op het nationale niveau overzicht te creëren in de discursieve ontwikkeling aangaande de openbare ruimte, laat staan om uitspraken te doen over welk discours dominant is, wat een 'discursive other' in dit geval inhoudt en waar verandering in gebruik en uitwerking van taal plaatsvindt. Begrip in zowel theorie als empirie was nodig, deze wisselwerking kwam niet meteen op gang. Ook hier hielpen de voorbeeldpublicaties, om als referentie te gebruiken hoe andere onderzoekers discourses vast stellen, veranderingen beschrijven en om het perspectief op de relatie tussen taal en praktijk te doorgronden.

Waar hoofdstuk 3 gebruik maakt van een document analysis, is het case study onderzoek grotendeels gebaseerd op interviews met key players. Zowel de keuze voor de geïnterviewden als de inhoud en analyse van de interviews biedt ruimte voor reflectie. Omdat de openbare ruimte een veelzijdig onderwerp vormt, kwamen tijdens de interviews veel verschillende aspecten en ideeën aan bod. Achteraf gezien is soms te veel aandacht besteed aan een weergave van deze aspecten en minder aan een reflectie op de huidige situatie binnen de drie gemeenten. Eveneens leek het gesprek soms meer over de gemeentelijke ruimtelijke ordening in het algemeen te gaan dan specifiek over de openbare ruimte, juist omdat deze soms erg op de achtergrond blijft in de gemeentelijke discussie. Vaker had gevraagd kunnen worden naar de normatieve aspecten van de openbare ruimte en haar aanpak: is dat goed, wat kan beter, waar is behoefte aan?

Het interviewmateriaal is geanalyseerd zonder gebruik te maken van een digitaal programma. Op digitale wijze de teksten verwerken had efficiënter kunnen werken, informatie kan sneller gecategoriseerd en gelabeld worden. Op die manier kunnen binnen een paar muisklikken termen en zinsneden aan elkaar gekoppeld worden, zowel binnen als tussen verschillende interviews. Het voordeel van de teksten handmatig doornemen en labelen, is dat dicht bij het materiaal gebleven kan worden. Zonder vooraf bedachte categorieën wordt de informatie behandeld, bovendien worden termen en zinsneden binnen de directe context van het gesprek geïnterpreteerd.

Door het hanteren van een discursieve benadering wordt een groot belang gehecht aan het gebruik van taal. Niet alleen is gekeken naar de woorden die zijn gebruikt in de interviews, tevens is een interpretatie gemaakt van de betekenis en uitwerking in praktijken. Deze stap dient zorgvuldig gemaakt te worden, immers, hoe kan een onderzoeker van buitenaf deze betekenis en relaties toekennen? In de beschrijving van de case studies is daarom geprobeerd zo dicht mogelijk bij het materiaal te blijven, de relaties die in de hoofdstukken zijn gelegd komen ook zo in de interviews voor, dezelfde termen zijn gebruikt als die de geïnterviewden tijdens de interviews geuit hebben. Tevens is geprobeerd om telkens duidelijk aan te geven van wie uitspraken afkomstig zijn of waar bevindingen op gebaseerd zijn.

### *Empirische reflectie*

De openbare ruimte is een veelomvattend onderwerp. Door haar ruimtelijke, politieke en normatieve aspecten is zowel een abstract als een detaillistisch perspectief mogelijk. Bewust is vooraf geen definitie of afbakening van de openbare ruimte vastgesteld, zodat het te analyseren materiaal voor zichzelf kon spreken. Vasthouden aan deze uitgezette lijn binnen het onderzoek werd ervaren als lastig, omdat voorkomen moest worden dat te veel in, nietszeggende abstractheden of juist details vervallen zou worden zonder bijdrage te leveren aan het onderzoek zelf. Dit onderzoek is afgebakend door het formuleren van het dilemma van de openbare ruimte. Op basis van deze afbakening, alsmede keuze voor de stedelijke context en nadruk op de overheidsrol, heeft een selectie aan geschreven en gesproken materiaal plaatsgevonden.

Het onderzoeksproces bestaat uit subjectieve keuzes en zeker de aanbevelingen bevatten een normatief element. Artikelen, onderzoeksrapporten en wetenschappelijke publicaties van meerdere auteurs zijn bestudeerd tijdens het onderzoeksproces, meer materiaal is bestudeerd dan daadwerkelijk terugkomt in het onderzoek. Deze informatie is gebruikt om de eigen gedachtegang, conclusies en aanbevelingen te toetsen en het onderzoek beter af te bakenen.

Tijdens het onderzoeksproces, zeker tijdens de interviews met key players, kwam naar voren dat het onderzoek van een vrij abstract niveau was. Het gevaar van abstractie is, dat er alleen algemene uitspraken gedaan kunnen worden, die nietszeggend zijn. Hopelijk biedt de discursieve aanpak, die voorschrijft dicht bij het te bestuderen materiaal te blijven, uitkomst om conclusies en aanbevelingen van betekenis te doen. Binnen het case study onderzoek bestaat de kans van allesoverheersend contextueel argument, alles is afhankelijk van de specifieke context. Zoals de hoofdstukken 4-6 laten zien, is dit slechts voor een deel waar. Telkens wordt het dilemma, zoals gedefinieerd in dit onderzoek herkend, maar elke gemeenten gaat er op een eigen manier mee om.

Ten slotte, het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een iteratief proces. Een afwisseling tussen theorie en empirie maakte gedurende het proces verdere vervlechting tussen discoursanalyse en het dilemma van de openbare ruimte mogelijk. Enerzijds geeft dit je als onderzoeker de mogelijkheid om je te laten leiden door het empirisch materiaal, anderzijds worden er zowel inhoudelijk als procesmatig constant richtinggevende keuzes gemaakt. Een subjectief geheel ontstaat dus waarbij theorie en empirie een unieke beschrijving en analyse van het dilemma van de openbare ruimte in Nederland vormen, maar daarmee ook een afhankelijkheid van de huidige context vormt én discussie kan oproepen. Immers, een selectie van literatuur in gebruikt, een drietal cases is uitgekozen en de discursieve ontwikkelingen zijn op een bepaalde manier weergegeven en geïnterpreteerd. De discoursstheorie leert ons als geen ander dat deze eigenschappen discussie en andere denkwijzen mogelijk maken.



## Literatuurlijst

**Abrahamse, J.** (1992) 'Ruimte voor ruimte in Groningen', *Noorderbreedte*, 1, pp.1-4.

**Berg, J.J., Franke, S. en A. Reijndorp** (2007) *Adolescent Almere. Hoe een stad wordt gemaakt*. NAI Uitgevers, Rotterdam.

**Bijlsma, L., Galle, M. en J. Tennekes** (2010) 'Differentiatie van de openbare ruimte in stedelijke woonwijken', in: PBL, *De staat van de ruimte 2010. De herschikking van stedelijk Nederland* (pp.117-133). Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven.

**Boer, J.** (2010) 'Terug naar de alledaagse werkelijkheid', *RO magazine*, 28(11), pp.18-20.

**Brouwer, P.** (1997) *Van stad naar stedelijkheid. Planning en planconceptie van Lelystad en Almere 1959-1974*. Nai Uitgevers, Rotterdam.

**De Klerk, L.A.** (1991) 'Verscheydentheydt Behaecht. Enige hoofdstukken uit de geschiedenis van het publiek domein', in: G. Van der Plas (Ed.) *De openbare ruimte van de stad* (pp.13-30). Genootschap Amstelodamum, Stadsuitgeverij Amsterdam.

**Dormans, S.E.M.** (2008) *Narrating the City. Urban tales from Tilburg and Almere*. Printpartners Ipskamp, Enschede.

**Elba Media** (2011) *NORC Kennisbundel 2010: Nationaal Openbare Ruimte Congres 2010. Te duur? Zo haal je meer uit je openbare ruimte!* Elba Media, Amersfoort.

**Feddes, Y.** (2011) *De groene kracht. De transformatie van de Westelijke Tuinsteden Amsterdam*. SUN-Trancity, Haarlem.

**Fischer, F. en J. Forester** (Eds.) (1993) *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press, Durham, N.C.

**Gemeente Groningen** (1997) *Binnenstad Beter. Een nieuw hart voor Groningen vanuit 24 gezichtspunten*. Gemeente Groningen, Groningen.

**Gemeente Groningen** (2009) *Groene Pepers. Groenstructuurvisie voor Groningen*. Gemeente Groningen, dienst RO/EZ, Groningen.

**Gemeente Groningen** (2010) *Basisdocument Ruimte voor Ruimte*. Gemeente Groningen, dienst RO/EZ, Groningen.

**Gemeente Tilburg** (2009) *Het Tilburgs Model, schets van een ontwikkeling*. Gemeente Tilburg, Tilburg.

**Gemeente Tilburg, Publieke Werken** (1989) *Stadsbeheerplan Tilburg. Structuurplan*. Gemeente Tilburg, Tilburg.

**Hajer, M.A.** (1989) *De Stad als publiek domein*. Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam.

**Hajer, M.A.** (1995) *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford University Press, Oxford.

**Hajer, M.A.** (2005) 'Coalitions, practices, and meaning in environmental politics: from acid rain to BSE', in: D. Howarth en J. Torfing (Eds.) *Discourse theory in European politics: identity, policy and governance* (pp.297-315). Palgrave Macmillan, Basingstoke.

**Hajer, M.A.** en A. Reijndorp (2001) *Op zoek naar nieuw publiek domein*. NAI Uitgevers, Rotterdam.

**Hajer, M.A.** en W. Versteeg (2005) 'A decade of discourse analysis of environmental politics: achievements, challenges, perspectives', *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7(3), pp.175-185.

**Hosper, A.G.** (1991) 'Het ontwerpen van openbare ruimten', in: G. Van der Plas (Ed.) *De openbare ruimte van de stad* (pp.61-72). Genootschap Amstelodamum, Stadsuitgeverij Amsterdam.

**Howarth, D.** (2000) *Discourse*. Open University Press, Buckingham.

**Kruijer, R.** (2011) 'De ondergang van de publieke ruimte?', *BestaandeWoningBouw*. 25 mei 2011, via <http://www.ikcro.nl/php/redirect.php?url=www.bestaandewoningbouw.nl/de-ondergang-van-de-publieke-ruimte/> (bezocht op 25-05-2011).

**Ministerie van BZK** (2011) *Bestuursakkoord 2011-2015. Convenant*. Ministerie van BZK, Den Haag.

**Ministerie van IenM** (2011) *Openbare kennisgeving van de ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*. Ministerie van IenM, Den Haag.

**Ministerie van VROM** (1988) *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening*. SDU Uitgeverij, Den Haag.

**Ministerie van VROM, OCW en LNV** (2002) *Pleidooi voor de Openbare Ruimte. De opgave verkend*. Ministeries van VROM, OCW en LNV. Den Haag.

**Nio, I.** (2002) 'Openbare ruimten in het stedelijk veld. De opgaven na vijftien jaar denken over en doen in de openbare ruimte', in: Ministerie van VROM, OCW en LNV, *Pleidooi voor de Openbare Ruimte. De opgave verkend* (pp.43-75).

**PBL** (2010) *De staat van de ruimte 2010. De herschikking van stedelijk Nederland*. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag/Bilthoven.

**Reijndorp, A.** (2007) 'Almere wil een echte stad zijn', in: J.J.Berg, S. Franke en A. Reijndorp, *Adolescent Almere. Hoe een stad wordt gemaakt* (pp.59-79). NAI Uitgevers, Rotterdam.

**Reijndorp, A.** en I. Nio (1996) *Het Stedelijk Theater. Ruimtelijk beleid en openbare ruimte*. Uitgeverij THOTH, Bussum.

**RPB** (2007) *Afgeschermdde woondomeinen in Nederland*. NAI Uitgevers, Rotterdam, Ruimtelijk Planbureau, Den Haag.

**Stein, S.M.** en T.L. Harper (1995) 'Reviews: The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning', *Journal of Planning Education and Research*, 14, pp.228.

**Torfinn, J.** (2005) 'Discourse theory: achievements, arguments, and challenges', in: D. Howarth en J. Torfinn (Eds.) *Discourse theory in European politics: identity, policy and governance* (pp.1-32). Palgrave Macmillan, Basingstoke.

**Van den Brink, M.A.** (2010) *Rijkswaterstaat on the horns of a dilemma*. Eburon Academic Publishers, Delft.

**Van der Cammen, H.** en L. de Klerk (2003) *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot Vinex-wijk*. Het Spectrum, Utrecht.

**Van der Plas, G.** (Ed.) (1991) *De openbare ruimte van de stad*. Genootschap Amstelodamum, Stadsuitgeverij Amsterdam.

**Van Dissel, A.M.C.** (1991) *59 jaar eigengereide doeners in Flevoland, Noordoostpolder en Wieringermeer. Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders 1930-1989*. Walburg Pers, Zutphen.

**VROM-raad** (2009) *Publieke ruimte. Naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer. Advies 073*. Den Haag.

**VROM-raad** (2011) *Verkenning 'Ruimtelijke kwaliteit'*. VROM-raad, Den Haag.

*Overig:*

**Homepage Gemeente Almere** (2011) 'Onze organisatie', via: [www.almere.nl](http://www.almere.nl) (bezoekt op 19-04-2011).

**Homepage Gemeente Tilburg** (2011) 'Contact', via [www.tilburg.nl](http://www.tilburg.nl) (bezoekt op 26-04-2011).

**Homepage Gemeente Tilburg** (2011) 'Netwerken met de stad en regio', via [www.tilburg.nl](http://www.tilburg.nl) (bezoekt op 26-04-2011).

**Homepage Maarten Hajer** (2011) 'Methods', via: [www.maartenhajer.nl](http://www.maartenhajer.nl) (bezoekt op 19-07-2011).

**Nationaal Openbare Ruimte Congres** (2010) 'Te duur? Zo haal je meer uit je openbare ruimte!', georganiseerd door CROW, Gemeente Amersfoort en Stedelijk Interieur, 9 december 2010, Amersfoort.

**Van Vliet, R.** (2010) 'Binnenstadsplanning: analyse ontwikkelingen, planvorming, besluitvormingsprocessen', Collegeprogramma Stadsplanning, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.

*Foto voorpagina:* <http://pikofkont.blogspot.com/2010/11/geef-kiddos-wat-stoepkrijt.html> (bezoekt op 28-07-2011)

*Figuur 4.1:* presentatie Jan van de Bospoort, Nationaal Openbare Ruimte Congres 2010, [maps.google.com](http://maps.google.com), [www.rug.nl](http://www.rug.nl) (beide bezoekt op 28-07-2011)

*Figuur 5.1:* [www.nlwandel.nl](http://www.nlwandel.nl), [maps.google.com](http://maps.google.com), [www.rug.nl](http://www.rug.nl) (alle bezoekt op 28-07-2011)

*Figuur 6.1:* [www.contemporist.com](http://www.contemporist.com), [maps.google.com](http://maps.google.com), [www.rug.nl](http://www.rug.nl) (alle bezoekt op 28-07-2011)

**Bijlage**  
**I Discoursanalyse**

*Tabel a. Desk research*

Informatie	Zoekterm	Bron	Wanneer
<p>31 publicaties 1985-2009, o.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-privé terrein (2006), privaat beheerde woondomeinen (2009)</li> <li>-publieke ruimte (2007)</li> <li>-cameratoezicht (2002, 2007), sociale veiligheid (1985, 2007), geweld (2005)</li> <li>-jeugd en openbare ruimte (2001)</li> <li>-kunst en openbare ruimte (1997, 1998, 1999, 2001), architectuur (1999)</li> <li>-beheer (1995, 1998)</li> <li>-voorbeeldpublicaties: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>De openbare ruimte van de stad</i>, Van der Plas (1991)</li> <li>• <i>Het stedelijk theater: ruimtelijk beleid en openbare ruimte</i>, Reijndorp en Nio (1996)</li> <li>• <i>De stad op straat: de openbare ruimte in perspectief</i>, SCP (1999)</li> </ul> </li> </ul>	'openbare ruimte Nederland'	Catalogus RuG, <a href="http://catalogus.rug.nl">http://catalogus.rug.nl</a>	07-10-2010
<p>223 publicaties 1971-2010, o.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-beheer (2003, 2004, 2010), integraal beheer (2002) management dimension (2008), beheerskosten (2004), governance (2001), gebruik en beleving (1980)</li> <li>-kunst (1998, 2001, 2008, 2009, 2010), architectuur (1999), inrichting (2008), ontwerp (2006), design (2003), urban parks (2005), klimaatverandering (2010)</li> <li>-veiligheid (1971, 2009), overlast (2009), cameratoezicht (2000, 2001, 2003, 2007), openbare orde (2006), geweld (2005), toegankelijkheid (2002, 2008), jeugd (2001, 2002), integration (2001)</li> <li>-democracy (2001, 2005, 2009), intellectueel eigendom (2007), politics of (2000, 2006), social justice (2003), in postcivil society (2008), in global era (2006)</li> <li>-voorbeeldpublicaties: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>De stad als publiek domein</i>, Hajer (1989)</li> <li>• <i>The Production of Public Space</i>, Light and Smith (1998)</li> <li>• <i>The Politics of Public Space</i>, Low and Smith (2006)</li> </ul> </li> </ul>	'openbare ruimte'	Catalogus RuG, <a href="http://catalogus.rug.nl">http://catalogus.rug.nl</a>	07-10-2010
<ul style="list-style-type: none"> <li>-'Publieke Ruimte: beheer en belang dichter bij elkaar' (juli/augustus 2009)</li> <li>-'De volgende uitdaging voor verstedelijking. Passen en meten in de bloemkoolwijk' (september 2009)</li> <li>-'Stadsvolkstuinen verlost van stofjasimago? Aangejaard door slowfood, groengevoel en rijksmiljoenen' (juni 2009)</li> <li>-'Een Central Park voor Zuidoost' (juni 2009)'Duurzame verstedelijking als inspirerend perspectief' (juni 2010)</li> </ul>	openbare ruimte, groen, stedelijke context	RO Magazine	04-10-2010
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Balans van de Leefomgeving 2010 (2010)</li> <li>-De Staat van de ruimte 2010 (2010)</li> <li>-Duurzame verstedelijking (2010)</li> <li>-'De kracht van prachtige openbare ruimte...' (oktober 2008-oktober 2012)</li> </ul>	openbare ruimte, groen, stedelijke context	PBL, VROM-raad, NICIS	06-10-2010

Tabel b. Helicopter interviews

Wie	Via	Waar	Wanneer
David Hamers: Senioronderzoeker Stedelijk Gebied, Planbureau voor de Leefomgeving; Lector Stad & Land, Design Academy Eindhoven	-Telefonisch gesprek met Joost Tennekes, auteur <i>Differentiatie van de openbare ruimte in stedelijke woonwijken</i> (in: PBL, 2010) -Hamers, D.A.F. en J. Tennekes (2008) 'Voor een beperkt publiek. De effecten van besloten wooncomplexen op het publieke domein in Nederland', <i>Krisis</i> . Issue 2, pp. 18-36	Den Haag	26-10-2010
Ivan Nio: Eigenaar, NIO Stedelijk Onderzoek; PhD researcher, Universiteit van Amsterdam/International New Town Institute	- <i>Stedelijk Theater, ruimtelijk beleid en openbare ruimte</i> (Reijndorp en Nio, 1996) - <i>Openbare ruimten in het stedelijk veld. De opgaven na vijftien jaar denken over en doen in de openbare ruimte</i> (Nio, 2002) achtergrondstudie van het rapport <i>Pleidooi voor de Openbare Ruimte</i> (Ministerie van VROM, OCW, LNV, 2002)	Amsterdam	15-11-2010
Miriam Meier-Boschaart, Vakredacteur Stedelijk Interieur, Elba Media	-Nationaal Openbare Ruimte Congres (Stedelijk Interieur en CROW, 2010) -Gesprek Jan-Willem Wesselink: hoofdredacteur, Stedelijk Interieur (vakblad over de openbare ruimte)	Amersfoort	24-02-2011

Tabel c. Interviewformat helicopter interviews

Wat	Wie	Uitleg/Vragen
Introductie	David Hamers, Ivan Nio, Miriam Meier-Boschaart	-Opname interview -Introductie interviewer en geïnterviewde
Uitleg onderzoek	David Hamers	-Interesses: discoursanalyse, verhouding overheid-markt-burgers, gebruik abstracte termen, privatisering openbare ruimte, concept openbare ruimte in huidige planologie
	Ivan Nio	-Interesses: discoursanalyse, relatie taal-beleid, empirisch veld openbare ruimte, stedelijke context, 'kwaliteit', druk op de openbare ruimte
	Miriam Meier-Boschaart	-Interesses: debat omtrent openbare ruimte in Nederland, discoursanalyse, nationaal niveau, lokale niveau, case study onderzoek, discussies op beide niveaus
Historische lijn: functionalisme naar problematisatie openbare ruimte	David Hamers, Ivan Nio	-Waar zit het breekpunt? -Waarom staat de openbare ruimte nu weer op de agenda?
Actuele discussie: publicaties 2001 <i>Op zoek naar nieuw publiek domein</i> , 2002 <i>Pleidooi voor de Openbare Ruimte</i> , 2009 <i>Een nieuwe balans</i>	David Hamers, Ivan Nio	-Waar ligt de nadruk in de nota's en publicaties van nu? -Waarom nadruk stedelijke context -Wat is het belang van de hedendaagse openbare ruimte? -Verandering in visie en discussie?
Discussie in de vakbladen	Miriam Meier-Boschaart	-Hoe krijgt discussie vorm, wie zijn experts? -Welke trends en problemen worden signaleerd? -Welke aspecten van de openbare ruimte komen

		aan bod?
Zoektocht overheid	Miriam Meier-Boschaart	-Zoektocht naar nieuwe rol overheid herkend? -Wat is de traditionele rol van de overheid aangaande de openbare ruimte? -Bepreken huidige rol nationale overheid (ook provinciale overheid), welk beleid bestaat? -Gemeentelijke praktijk: cases Groningen, Tilburg en Almere
Spanning: kwaliteit versus nut/economie, publiek versus privaat, decentralisatie versus toenemend belang, openbare ruimte versus publiek domein	David Hamers, Ivan Nio, Miriam Meier-Boschaart	-Hoe kunnen deze spanningen in een breder perspectief geplaatst worden?
Tips	David Hamers, Ivan Nio, Miriam Meier-Boschaart	-Welke publicaties zijn belangrijk, trendsettend? -Zijn er nu interessante projecten aan de gang, voorbeeldcases op lokaal of regionaal niveau? -Suggesties voor andere namen, publicaties, projecten?

Tabel d. Document analysis\*

Document	Auteur(s)	Auteur(s) in:
<i>Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening</i>	Ministerie van VROM, 1988	-
<i>De Stad als publiek domein</i>	Hajer, 1989	-
<i>De openbare ruimte van de stad</i>	Van der Plas, 1991	De Klerk in: Van der Plas, 1991; Hosper in: Van der Plas, 1991
<i>Het Stedelijk Theater. Ruimtelijk beleid en openbare ruimte</i>	Reijndorp en Nio, 1996	-
<i>Op zoek naar nieuw publiek domein</i>	Hajer en Reijndorp, 2001	-
<i>Pleidooi voor de Openbare Ruimte. De opgave verkend.</i>	Ministerie van VROM et al., 2002	Nio in: Ministerie van VROM et al., 2002
<i>Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot Vinex-wijk</i>	Van der Cammen en de Klerk, 2003	-
<i>Publieke ruimte. Naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer</i>	VROM-raad, 2009	-
<i>De staat van de ruimte 2010. De herschikking van stedelijk Nederland</i>	Planbureau voor de Leefomgeving, 2010	Bijlsma et al. in: PBL, 2010, p.122
<i>Verkenning 'Ruimtelijke kwaliteit'</i>	VROM-raad, 2011	-
<i>Bestuursakkoord 2011-2015. Convenant</i>	Ministerie van BZK, 2011	-
<i>Openbare kennisgeving van de ontwerp Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte.</i>	Ministerie van IenM, 2011	-

\*Op volgorde van voorkomen in de tekst.

*Tabel e. Interviews met key players*

Naam	Functie	Gemeente	Waar	Wanneer
Jeroen Soppe*	Teamcoördinator Groen	Tynaarlo	Gemeente Tynaarlo	05-01-2011
Jan-Pieter Koppert	Stedenbouwkundig ontwerper, afdeling Ruimtelijke Plannen	Groningen	Dienst RO/EZ, Gemeente Groningen	03-02-2011
Wouter van Bolhuis	Projectleider, dienst RO/EZ	Groningen	Dienst RO/EZ, Gemeente Groningen	07-02-2011
Jan van de Bospoort	Senior landschapsarchitect, afdeling Ruimtelijke Plannen	Groningen	Dienst RO/EZ, Gemeente Groningen	10-02-2011
Gérard van den Elshout en Jan Mastenbroek	Teammanager Projectmanagement, Ingenieursbureau; Senior Projectleider Openbare Ruimte, Ingenieursbureau	Tilburg	Dienst Gebiedsontwikkeling, Gemeente Tilburg	15-03-2011
Christ van de Ven en Wim Tijssen	Programmacoördinator, afdeling Ruimtelijke Ordening; Teammanager Planologie en Stedelijk Beleid, afdeling Ruimtelijke Ordening	Tilburg	Dienst Beleidsontwikkeling, Gemeente Tilburg	14-04-2011
Martin Burger	Teamleider Beheer, Advies- en Ingenieursbureau	Almere	Dienst Stadsbeheer, Gemeente Almere	18-04-2011
Willem van der Laan	Senior landschapsarchitect, afdeling Stedelijke Ontwikkeling	Almere	Afdeling Stedelijke Ontwikkeling, Gemeente Almere	21-04-2011
Paul Wilhelmus en Thijs van der Steeg	Programmamedewerker, Programmabureau Stad; Beleidsadviseur, afdeling Programmabureau Stad	Almere	Programmabureau Stad, Gemeente Almere	21-04-2011

*\*Het interview met Jeroen Soppe is niet gebruikt in het onderzoek, de landelijke context van de gemeente Tynaarlo bleek later niet te passen binnen het case study onderzoek naar middelgrote steden.*

*Tabel f. Interviewformat key players\**

Gemeente Almere	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Wat kenmerkt de 'Almerense aanpak' wat betreft omgang met de openbare ruimte?</li> <li>-Waarin onderscheidt de gemeente Almere zich van andere gemeenten als het gaat om de (omgang met) openbare ruimte?</li> <li>-Wat is de rol van de gemeente in de organisatie van de openbare ruimte in de gemeente Almere?</li> <li>-Op welke manier is de openbare ruimte verankerd in de (gemeentelijke) organisatie?</li> </ul>
Relatie beleid-ontwerp-uitvoering-beheer	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Hoe is de relatie tussen beleid-ontwerp-uitvoering-beheer georganiseerd in de gemeente Almere mbt de openbare ruimte?</li> <li>-Welke (beleids)documenten bestaan er op het gebied van de openbare ruimte (door de jaren heen) in de gemeente Almere?</li> <li>-Welke betekenis heeft de openbare ruimte in de 'Almere Principles' en welke plaats heeft de openbare ruimte in bijbehorende uitvoeringsagenda?</li> <li>-Wat betekent het voor de openbare ruimte dat de gemeente Almere zowel een ontwikkel- als een beheergemeente is?</li> </ul>
Andere partijen	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Welke andere partijen spelen een rol in de organisatie van de openbare ruimte? Is hier door de jaren heen verandering in opgetreden?</li> <li>-Welke invloed heeft nationaal beleid op de omgang met de openbare ruimte in de gemeente Almere?</li> <li>-In hoeverre hebben nationale beleidsdocumenten en adviesrapporten invloed om het beleid/ontwerp/beheer van de openbare ruimte in de gemeente Almere?</li> <li>-Welke rol speelt de provincie in de discussie/organisatie van de openbare ruimte?</li> <li>-Welke rol speelt de politiek in de discussie en besluitvorming omtrent de openbare ruimte? In hoeverre is 'de openbare ruimte' afhankelijk van de politiek in de gemeente?</li> <li>-Welke rol spelen de burgers in de discussie/organisatie omtrent de openbare ruimte in de gemeente?</li> <li>-In hoeverre/welke rol gaan de marktpartijen in de toekomst in de discussie/organisatie omtrent de openbare ruimte spelen? Doet dit de rol van de gemeente, en haar omgang met de openbare ruimte, veranderen de komende jaren?</li> </ul>
Reflectie	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Welke kansen en bedreigingen kunnen omschreven worden in relatie tot de toekomst van de openbare ruimte?</li> <li>-Wat zijn succesvolle beleidsdocumenten/beslissingen/projecten in de gemeente Almere geweest omtrent de openbare ruimte, en welke minder succesvol?</li> <li>-Wat is de betekenis van de openbare ruimte voor de gemeente Almere, en voor de toekomst?</li> <li>-Welke invloed hebben (mogelijke) bezuinigingen op de openbare ruimte in de gemeente Almere?</li> <li>-Op welke manier wordt inspiratie opgedaan wat betreft de omgang met de openbare ruimte in de gemeente Almere?</li> </ul>

*\*Een interviewformat toegespitst op de gemeente Almere is hier weergegeven. Per gemeente zijn vragen opnieuw afgestemd. Naarmate het onderzoek vorderde, zijn de interviewvragen verder ontwikkeld en specifieker uitgewerkt. Bovenstaand voorbeeld representeert één van de laatst afgenomen interviews tijdens het case study onderzoek.*



Tabel g. Interviewmateriaal\*

ontwerp - beheer	PW: Daar waar het apparaat tot, nou laten we een beetje fideel zijn, tien jaar geleden was om eh te ontwikkelen, te bouwen (CK: Ja), te ontwerpen ehm moeten wij als switch maken naar (CK: Ja), nou ja toch voor twee bijna tweehonderdduizend inwoners beheergemeente (CK: Ja).
	CK: En zijn daar al ideeën over? Hoe dat eh...
gechiedenis	T: Nou ja, we werken er natuurlijk al volop aan (CK: Ja). Het is inderdaad een last interessant onderwerp trouwens, de openbare ruimte, en zeker in Almere zie je ook van de openbare ruimte. Die heb ik on-, laatst ook door een, een, een adviseur daar rij laten zetten, wat nou de hoofdmoten van die discussie waren (CK: Ok) en dat gaat n
debat verdiept	niets was geregeld dus er werd gewoon openbare ruimte aangelegd en iedereen zw en eh toen eh iedereen met piepende banden eh alle aannemers de straat uit en lang in periode van ongeveer tien jaar, zie je telkens dan het debat zich verdiepen. Wat eerste verzakkingen, dan tien jaar later is de openbare ruimte twintig jaar oud en dan dat de eerste flinke update nodig is (CK: Hmhm). Dan zie je ook langzaam verschuivi
opgaan	'Ja, maar dit gaat elke keer terugkeren'. Dus langzaam wordt die beheeropgave gro ook steeds meer van: 'Ja, we moeten vooruit gaan kijken om, een beetje in, in zicht t
groot + verwilt	een aantal jaren op ons bordje krijgen. En in het begin was het geld natuurlijk ook n eigenlijk, pas de laatste tien jaar zie je, zie je nu langzaam een debat over kon eigenschappen van de openbare ruimte dat kwalitatieve eigenschappen, hoe ontmo leven ze daar, eh is de suburb nog wel hè, dat suburbane patroon wat standaard iel
functioneel ->	Almere hebben we, we hebben een redelijk stedelijk leefpatroon in deze suburbane openbare ruimte. En langzaam zie je nu een debat over de kwalitatieve aspecten vandaar dat we bijvoorbeeld in het stadscentrum, dat we ook een enorme investeer openbare ruimte, hele mooie materialisering (CK: Hmhm), juist omdat we voelen va
kwalitatief	nodig'. Maar daar zijn we, daar zijn we pas net mee begonnen, wat is dan kwaliteit en en welke invloed hebben bewoners daarop (CK: Ja)? Dus, ja.
	PW: Terwijl we dus ook met een heel zwaar dagelijks beheer (inzetten?)...
	T: Ook, ja.

\* Voorbeeld ter illustratie hoe de opnames om zijn gezet in werkbaar materiaal: de uitgewerkte teksten zijn nagelezen, gemarkeerd en gelabeld.

Tabel h. Document analysis\*

Case	Document	Auteur(s)	Auteurs in:
Groningen	<i>Het Stedelijk Theater. Ruimtelijk beleid en openbare ruimte</i>	Reijndorp en Nio, 1996	-
	'Te duur? Zo haal je meer uit je openbare ruimte!'	Nationale Openbare Ruimte Congres, 2010	-
	'Ruimte voor ruimte in Groningen'	Abrahamse, 1992	-
	<i>Basisdocument Ruimte voor Ruimte</i>	Gemeente Groningen, 2010	-
	<i>Groene Pepers. Groenstructuurvisie voor Groningen</i>	Gemeente Groningen, 2009	-
	<i>Binnenstad Beter. Een nieuw hart voor Groningen vanuit 24 gezichtspunten</i>	Gemeente Groningen, 1997	-
	'Binnenstadsplanning: analyse ontwikkelingen, planvorming, besluitvormingsprocessen'	Van Vliet, 2010	-
Tilburg	<i>Het Stedelijk Theater. Ruimtelijk beleid en openbare ruimte</i>	Reijndorp en Nio, 1996	-
	<i>Narrating the City. Urban tales from Tilburg and Almere</i>	Dormans, 2008	-
	<i>Stadsbeheerplan Tilburg. Structuurplan</i>	Gemeente Tilburg, Publieke Werken, 1989	-
	<i>Het Tilburgs Model, schets van een ontwikkeling</i>	Gemeente Tilburg, 2009	-
	'Contact', 'Netwerken met de stad en regio',	Homepage Gemeente Tilburg (bezoekt op 26-04-2011)	
Almere	<i>Narrating the City. Urban tales from Tilburg and Almere</i>	Dormans, 2008	-
	<i>59 jaar eigengereide doeners in Flevoland, Noordoostpolder en Wieringermeer. Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders 1930-1989</i>	Van Dissel, 1991	-
	<i>Van stad naar stedelijkheid. Planning en planconceptie van Lelystad en Almere 1959-1974</i>	Brouwer, 1997	-
	<i>Adolescent Almere. Hoe een stad wordt gemaakt</i>	Berg et al., 2007	Reijndorp (in: Berg et al., 2007, p.73)
	'Onze organisatie'	Homepage Gemeente Almere (bezoekt op 19-04-2011)	-

\*Dit document-analysisoverzicht geeft kort weer welke documenten, van welke auteurs, zijn gebruikt (op volgorde van voorkomen in de tekst). In deze documenten wordt opnieuw verwezen naar een aantal auteurs en documenten, deze verwijzingen en documenten zijn wel genoemd in de casehoofdstukken, maar niet in dit overzicht.

