

De omgeving van de mens is de medemens.

Jules Deelder (1991)

Afstudeerscriptie MCD19
Cees Schouls
Studentnr: 636355

Rotterdam, augustus 2025



1 INHOUDSOPGAVE

2	Voorwoord	5
3	Samenvatting.....	6
4	Introductie en probleemstelling	9
4.1	<i>Inleiding en centrale onderzoeksvraag</i>	9
4.2	<i>Technische scope van het Beheer Openbare Ruimte</i>	10
4.3	<i>Doelstellingen van het onderzoek.....</i>	12
4.4	<i>Opzet onderzoek.....</i>	13
4.5	<i>Praktische en theoretische relevantie van dit onderzoek</i>	14
5	Geschiedenis van de Openbare Ruimte	17
5.1	<i>De openbare ruimte van de oudheid tot de postmoderne samenleving.....</i>	17
5.1.1	<i>Pre-moderniteit en moderniteit.....</i>	18
5.1.2	<i>Post moderniteit</i>	19
5.2	<i>Geschiedenis van de openbare ruimte in Nederland, vanuit een bestuurlijk en juridisch perspectief..</i>	20
5.2.1	<i>Normalisatie van waterstaat en infrastructuur</i>	21
5.2.2	<i>Wegen, (voet)paden en bruggen</i>	21
5.2.3	<i>Openbare hygiëne</i>	22
5.3	<i>Blik op het beheer van de openbare ruimte in Nederland na de tweede wereldoorlog</i>	23
6	De Openbare Ruimte; definitie, eigendom, beheer en haar gebruikers.	25
6.1	<i>Betekenis en definitie van openbare ruimte</i>	25
6.2	<i>Eigendom en beheer</i>	25
6.2.1	<i>Publiek eigendom en beheer</i>	25
6.2.2	<i>Privaat eigendom en beheer</i>	25
6.2.3	<i>Gemengd eigendom en beheer.....</i>	26
6.3	<i>Toegankelijkheid en gebruikers</i>	26
6.4	<i>Beheermodellen.....</i>	27
6.5	<i>Conclusie.....</i>	28
7	Perspectieven op de Openbare Ruimte	30
7.1	<i>Het werk van Kevin Lynch en Jan Gehl.....</i>	30
7.2	<i>Overeenkomsten en verschillen tussen Lynch en Gehl.....</i>	30
7.3	<i>Schoon, Heel en Veilig.....</i>	31
7.4	<i>Classificatie van stedelijke ruimte.....</i>	31
7.5	<i>Conclusie.....</i>	31
8	Beheer en Onderhoud van de Openbare Ruimte, wat is het?	33
8.1	<i>Wat is beheer van de openbare ruimte?</i>	33
8.2	<i>Dimensies van beheer.....</i>	33
8.3	<i>Componenten van de openbare ruimte</i>	34
8.3.1	<i>Samenstellende delen</i>	34
8.3.2	<i>Kwaliteiten van de ruimte</i>	34

8.3.3	Context	36
8.4	<i>Beheer en brede welvaart</i>	36
8.5	<i>Conclusie</i>	36
9	Voor wie en van wie is het beheer van de Openbare Ruimte	38
9.1	<i>Multi-Stakeholders</i>	38
9.1.1	Van government naar governance	40
9.2	<i>Multidimensionaal</i>	41
9.3	<i>Conclusie</i>	41
10	Stedelijk Beheer; positie, rol en leiderschap in gemeentelijke organisatie en stedelijke ontwikkeling	44
10.1	<i>Positie en rol</i>	44
10.2	<i>Verantwoordelijkheid, leiderschap en vertrouwen als fundament</i>	45
11	Organisatie, samenwerking, leren en programmering in stedelijk beheer	48
11.1	<i>Organisatievormen in het beheer</i>	48
11.2	<i>Samenwerking intern en extern</i>	49
11.3	<i>Programmering van beheeractiviteiten</i>	51
12	Schoon, heel en veilig herzien	55
12.1	<i>Van mantra naar basisvoorwaarde</i>	55
12.2	<i>Beleving en kwaliteit: van norm naar uitleg</i>	56
12.3	<i>Verbreding van het motto: duurzaamheid en bruikbaarheid</i>	57
12.4	<i>Betrokkenheid van bewoners en maatwerk in de wijk</i>	58
12.5	<i>Conclusie</i>	59
13	Experimenteren, innoveren, monitoring & lerend vermogen	61
13.1	<i>Experimenteren en innoveren in het beheer</i>	61
13.2	<i>Monitoring en data gedreven beheer</i>	62
13.3	<i>Reflectie en lerend vermogen als fundament voor adaptief beheer</i>	63
13.4	<i>Conclusie</i>	65
14	Adaptiviteit en verandervermogen	67
14.1	<i>Flexibiliteit in het beheer</i>	67
14.2	<i>Organisatiecultuur en veranderbereidheid</i>	67
14.3	<i>Omgaan met verandering en nieuwe inzichten</i>	68
14.4	<i>Conclusie</i>	70
15	Conclusie en reflectie	72
15.1	<i>Strategisch en integraal beheer</i>	72
15.2	<i>Adaptiviteit en verandervermogen</i>	73
15.3	<i>Herijking van klassieke uitgangspunten</i>	73
15.4	<i>Overkoepelende conclusie</i>	73

15.5	<i>Aanbevelingen voor nader onderzoek</i>	74
15.6	<i>Tot slot.....</i>	74
16	Literatuur.....	76
17	Bijlage; Verantwoording interviews en onderzoeksmethode.....	79
17.1	<i>Opzet en uitvoering</i>	79
17.2	<i>Verwerking van de data.....</i>	79
17.3	<i>Analyse</i>	80
17.4	<i>Gebruik van de resultaten</i>	80
18	Bijlage; Het werk van Mierle Laderman Ukeles.....	81
19	Bijlage; Beknopt overzicht van Nederlandse gemeenten die gebruik maken van een handboek of richtlijn Openbare ruimte	83
20	Bijlage; Typering en classificering verschillende vormen en soorten van stedelijke ruimte.....	84
21	Bijlage; Selectie van beheermaatregelen met mogelijke beïnvloeding per categorie en indicator van brede welvaart	85

2 VOORWOORD

De stad beweegt. In haar eigen ritme van opbouw, gebruik en verval. In dat ritme speelt de openbare ruimte een stille, maar bepalende rol. Ze is het decor én de drager van het alledaagse – van haastige forensen, spelende kinderen, pakketbezorgers en avondwandelaars. Het beheer van die openbare ruimte is daarmee meer dan het schoon, heel en veilig houden van straten en pleinen. Het is het organiseren van een georkestreerde werkelijkheid: zichtbaar in haar vormen, voelbaar in haar functies, maar vaak onzichtbaar in haar oorsprong. Pas wanneer de openbare ruimte haar functie niet of slechts ten dele kan vervullen, wordt ze echt merkbaar. Bij gebreken of het wegvallen van functies wordt het alledaagse opeens minder vanzelfsprekend.

Deze thesis is een zoektocht. Een zoektocht naar wat beheer van de openbare ruimte nu eigenlijk is, wat het zou moeten zijn, en wat het al lang niet meer is. In dat onderzoek staat de spanning tussen stedelijke ontwikkeling en beheer centraal. Waar ontwikkeling vaak wordt gedreven door ambitie, vernieuwing en groei, vraagt beheer om continuïteit, stabiliteit en zorgvuldigheid. Die spanningsboog maakt het vak boeiend, complex en ook weerbarstig.

De foto's in deze thesis laten de alledaagsheid van de openbare ruimte zien. Ze zijn willekeurig gekozen, niet geregisseerd. Juist daardoor tonen ze de kracht van het vanzelfsprekende. Een wandelpad onder een rij bomen, een kruispunt van wegen en fietspaden, werkzaamheden en de drukte in de ondergrond. Details die zelden opvallen, maar essentieel zijn in het functioneren van de stad. Ze benadrukken dat beheer niet gaat over groots en meeslepend, maar over het dagelijkse mogelijk maken.

Tot slot sluit ik af met de titel van deze thesis: **De omgeving van de mens is de medemens**, een uitspraak van Jules Deelder uit 1991. In die zin ligt een diepe waarheid over beheer van de openbare ruimte besloten. Want wie de openbare ruimte beheert, beheert niet alleen stenen, groen of lichtmasten – maar faciliteert ontmoeting, gebruik en samenleven. Beheer is in die zin relationeel. Niet neutraal, maar betrokken. Niet afwachtend, maar mede vormgevend.

Met deze gedachte wens ik iedereen veel leesplezier en hopelijk ook verwondering bij het verkennen van wat de openbare ruimte is en wat de rol van het beheer daarbij is in het stedelijk ritme.

Cees Schouls
Rotterdam, augustus 2025

3 SAMENVATTING

De openbare ruimte vormt het vrij toegankelijke deel van de gebouwde omgeving en speelt een essentiële rol in het dagelijks leven van inwoners en bezoekers. Het veelgebruikte paradigma van een 'Schoon, Heel en Veilig' ingerichte leefomgeving is voor lange tijd richtinggevend geweest voor het gemeentelijk beheer. Hoewel dit principe bijdraagt aan positief gedrag en sociale cohesie, volstaat het niet langer in een samenleving die geconfronteerd wordt met complexe, multidimensionale opgaven.

Het beheer van de openbare ruimte ontwikkelt zich dan ook richting een meer strategische, integrale en adaptieve benadering. Deze thesis onderzoekt hoe Nederlandse gemeenten deze ontwikkeling vorm kunnen geven. Tegelijkertijd wordt in kaart gebracht welke kennis en competenties hiervoor binnen beheerorganisaties nodig zijn.

Vanuit een historisch perspectief blijkt dat de openbare ruimte altijd een politiek en maatschappelijk geladen domein is geweest. In Nederland krijgt de overheid vanaf de grondwetwijzigingen van 1850 een leidende rol in het beheren van deze ruimte. Sindsdien is het belang van een gezonde, leefbare woonomgeving steeds prominenter geworden. Vanaf de jaren tachtig groeit de aandacht voor kwaliteit, identiteit en sociale functie van binnenstedelijke openbare ruimten.

De openbare ruimte laat zich niet alleen technisch definiëren, maar kent ook een sterke sociale dimensie. Zij draagt bij aan gezondheid, biodiversiteit, sociale cohesie en inclusie. De kwaliteiten van de openbare ruimte worden bepaald door eigendom, toegankelijkheid en gebruik. Effectief beheer vraagt om een benadering waarin deze aspecten in samenhang worden beschouwd.

Verskillende modellen bieden handvatten voor het organiseren van de beheeropgave. Het POU-model (Park-Organisatie-Gebruiker), het model van Carmona et al. en het Assetmanagementmodel bieden elk waardevolle inzichten, maar de complexiteit van de opgave vraagt om een slimme combinatie van deze benaderingen. Zo kan bijvoorbeeld het relationele karakter van het POU-model worden gecombineerd met de coördinerende kracht van Carmona's model en de strategische diepgang van assetmanagement.

Aanvullende perspectieven zoals die van Kevin Lynch en Jan Gehl verrijken het denken over de inrichting en het beheer van de openbare ruimte. Lynch benadrukt veerkracht en rechtvaardigheid, Gehl richt zich op de menselijke maat en sociale interactie. In combinatie met de basisvoorwaarde van Schoon, Heel en Veilig ontstaat een breed palet aan waarden dat richting geeft aan toekomstbestendig beheer.

Beheer onderscheidt zich van onderhoud door haar bredere scope: beleidsvorming, programmasturing en afstemming tussen actoren. In de praktijk wordt beheer echter vaak versnipperd door uitbesteding aan verschillende partijen, wat de samenhang en contextgevoeligheid onder druk zet. Tegelijkertijd groeit het inzicht dat goed beheer bijdraagt aan stedelijke kwaliteiten zoals leefbaarheid, gezondheid en mobiliteit.

De kwaliteit van de openbare ruimte staat in directe relatie tot het gebruik. Een aantrekkelijke ruimte bevordert verblijf, ontmoeting en activiteit, en daarmee ook de sociale dynamiek. Effectief beheer vraagt daarom om inzicht in zowel fysieke als sociaaleconomische contexten.

Drie dimensies vormen hierin het fundament: de intrinsieke kwaliteiten van de ruimte, de context waarin deze functioneert, en de samenstellende onderdelen.

Stakeholdermanagement is hierbij onmisbaar. De beheerder opereert binnen een netwerk van interne en externe belanghebbenden, waarbij participatie en coproductie steeds belangrijker worden. Nieuwe vormen van mede- en zelfbestuur stellen eisen aan de wijze waarop besluiten worden genomen en uitgevoerd.

Hoewel beheer steeds vaker erkend wordt als een volwaardig beleidsveld dat bijdraagt aan gemeentelijke opgaven zoals klimaatadaptatie en brede welvaart, is deze positie nog niet vanzelfsprekend. Professionalisering vraagt om heldere rolverdelingen, sterk en dienend leiderschap, en een cultuur van vertrouwen en lerend vermogen.

Vier thema's staan hierin centraal: organisatievormen, samenwerking, het lerend vermogen van de organisatie en de wijze van programmeren. Programmering vormt de schakel tussen visie en uitvoering en dient zowel integraal als adaptief te zijn ingevuld.

Het klassieke paradigma van Schoon, Heel en Veilig is niet verdwenen, maar vervult nu vooral een basisfunctie binnen een bredere strategische opgave. Duurzaamheid, gezondheid, sociale cohesie en klimaatbestendigheid zijn niet langer randvoorwaarden, maar integrale onderdelen van het beheerproces.

Vernieuwing en leren zijn cruciaal. Gemeenten die ruimte bieden voor experimenten, data benutten en samenwerken met kennispartners, versterken hun handelingsvermogen. Investeren in kennis, vaardigheden en strategische denkkraft is nodig om de beheerpraktijk toekomstgericht vorm te geven.

Adaptief vermogen vraagt tenslotte om een cultuur waarin medewerkers zich veilig voelen om te leren, te experimenteren en initiatief te nemen. Pro-activiteit, wendbaarheid en samenwerking vormen de kern van een beheerorganisatie die meebeweegt met maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen.

Toekomstgericht beheer van de openbare ruimte is daarmee meer dan het goed onderhouden van straten en plantsoenen. Het is een samenhangend proces dat bijdraagt aan een gezonde, verbonden en weerbare samenleving.



4 INTRODUCTIE EN PROBLEEMSTELLING

4.1 Inleiding en centrale onderzoeksvraag

De openbare ruimte vormt het deel van de gebouwde omgeving dat vrij toegankelijk is voor alle inwoners en bezoekers. Dit omvat onder meer straten, pleinen, parken en andere collectieve voorzieningen. In de afgelopen dertig jaar is er binnen beleidskringen, wetenschap en maatschappelijke debatten veel aandacht geweest voor de vraag hoe deze ruimte beheerd en ingericht moet worden. De discussie concentreert zich met name op het belang van zorgvuldig beheer als voorwaarde voor leefbare, veilige en aantrekkelijke steden.

In de praktijk blijkt dat de kwaliteit van de openbare ruimte vaak onder druk komt te staan, zowel door veroudering als door veranderende gebruikspatronen of beleidsprioriteiten. Dit leidt tot functionele en esthetische achteruitgang, met negatieve gevolgen voor de leefomgeving. Typische voorbeelden hiervan zijn structurele afvalophopingen bij ondergrondse containers, overvolle prullenbakken in winkelgebieden en recreatiezones, en klimaat gerelateerde problematiek zoals wateroverlast en hittestress. Deze laatste verschijnselen zijn veelal het gevolg van toenemende verharding en het verlies van groen ten behoeve van infrastructurele ontwikkelingen.

Tegelijkertijd speelt de openbare ruimte een strategische rol binnen stedelijke herontwikkelingsprogramma's. Zij fungeert niet alleen als fysieke drager van vernieuwing, maar draagt ook bij aan het tot stand brengen van stedelijke identiteit en beleving. In die zin is de openbare ruimte niet enkel een functioneel domein, maar ook een cultureel en sociaal instrument binnen de ruimtelijke ordening (Mahmoud, 2022).

De inrichting en het beheer van de openbare ruimte vormen al decennialang een fundamenteel onderdeel van het lokaal bestuur in Nederland. Binnen dit domein is het paradigma van een 'Schoon, Heel en Veilig' ingerichte leefomgeving uitgegroeid tot een leidend principe voor gemeentelijke beheerorganisaties. Deze drieslag gaat uit van de aanname dat een schone, goed onderhouden en als veilig ervaren omgeving positief gedrag stimuleert en zichzelf daardoor in stand houdt. Hoewel deze benadering tot op zekere hoogte functioneel is gebleken, komt zij steeds meer onder druk te staan.

De dagelijkse beheerpraktijk blijkt weerbarstig en wordt vaak gedomineerd door kostenefficiëntie, zichtbaarheid en politieke aanspreekbaarheid. Hierdoor is de invulling van beheer grotendeels operationeel en technisch geworden. Tegelijkertijd worden gemeenten geconfronteerd met een groeiende vernieuwingsopgave (Rasker et al., 2023): een aanzienlijk deel van de civiele infrastructuur nadert het einde van zijn levensduur, terwijl maatschappelijke transities op het gebied van klimaat, energie, mobiliteit, digitalisering en circulariteit structurele ingrepen vereisen in de bestaande leefomgeving. Deze complexe uitdagingen overstijgen traditionele beheerlogica's en vragen om een strategische, integrale en adaptieve benadering van de openbare ruimte.

De centrale onderzoeksvraag van deze thesis luidt daarom: **Hoe kan het beheer van de openbare ruimte strategisch, integraal en adaptief worden vormgegeven binnen Nederlandse gemeenten?**

Hieruit vloeien de volgende subvragen voort:

1. **Welke factoren dragen bij aan een strategische en integrale benadering van het beheer van de openbare ruimte?**
2. **Hoe kunnen gemeenten hun beheerstrategie aanpassen om een adaptief vermogen binnen hun organisatie te waarborgen?**

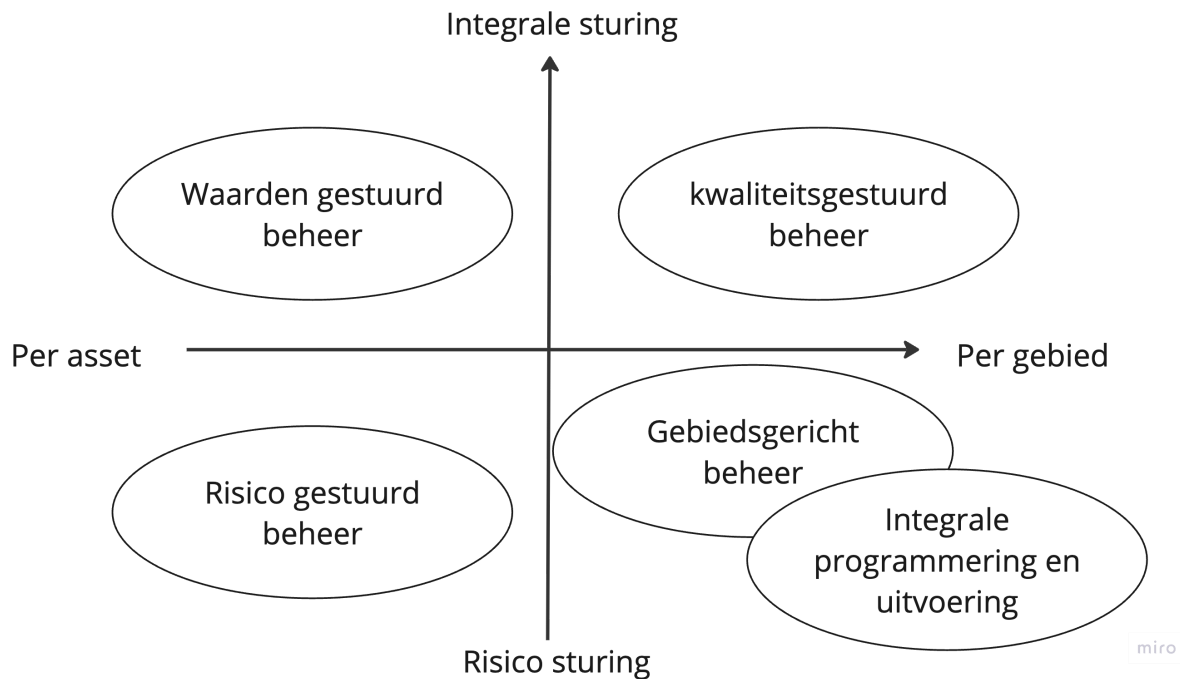
Deze vragen vereisen een multidisciplinaire benadering. De maatschappelijke opgaven in de stedelijke leefomgeving zijn immers te complex om vanuit één discipline of beleidsveld te beantwoorden (Boeve et al., 2023; Duivenvoorden et al., 2021; Maring & Blauw, 2018). Bovendien bestaat er een kloof tussen de wetenschappelijke aandacht voor de (her)ontwikkeling van stedelijke gebieden en het feitelijke belang van beheer voor de dagelijkse leef kwaliteit, zoals Duivenvoorden et al. (2021) en Carmona et al. (2008) opmerken. Meer dan 90% van de gebouwde omgeving in onze steden zal ook in de komende decennia aanwezig blijven en juist daar ligt dan ook de sleutel tot duurzame en rechtvaardige stedelijke ontwikkeling.

4.2 Technische scope van het Beheer Openbare Ruimte

Het beheren van de openbare ruimte kan op verschillende manieren worden vorm gegeven. Grofweg is er een indeling te maken op enerzijds de individuele objecten in de openbare ruimte en anderzijds het gebied waarin deze objecten zich bevinden. Daarnaast is er een onderscheid te maken tussen integrale sturing en het sturen op risico's. Met name dit laatste heeft een dominante positie binnen het beheer van de openbare ruimte onder de noemer van assetmanagement, zie figuur 1.

In veel Nederlandse gemeenten is het beheer van de openbare ruimte geconcentreerd in één beheerafdeling, met teams die zich richten op specifieke assetgroepen, zoals wegen, groenvoorzieningen, water en verlichting. Door de verschillende levensduur van deze assetgroepen (bijvoorbeeld de langere levensduur van wegen in vergelijking met speeltuinen of verlichting) verschilt de strategie voor levenscyclusbeheer per asset. Complexere openbare ruimtes bestaan echter vaak uit verschillende soorten assets die als één geheel beheerd moeten worden. Daarom worden ze integraal beheerd over de verschillende assetgroepen heen (Said & Tempels, 2023).

Het huidige beheer van de openbare ruimte is grotendeels (nog) een technisch georiënteerde discipline. Dit vertaalt zich in een beheerstrategie gericht op het in stand houden van de te beheren objecten tegen zo laag mogelijke kosten, het zogenaamde asset- of risicomanagement. Assetmanagement kan zowel gericht zijn op het in stand houden individuele objecten (assets) van gelijke aard als gericht zijn op verschillende soorten en typen objecten, zogenaamde portfolio's. Maar assetmanagement kan ook gericht zijn op het samenstel van de verschillende objecten. Dit laatste is dan met name gericht op het in stand houden van het systeem waarin de diverse onderdelen functioneren. Waarbij er ook sprake is van een verschuiving in de focus naar het onderhouden van functies in plaats van objecten (Maring & Blauw, 2018).



Figuur 1 Vormen van beheer van de openbare ruimte, gebaseerd op Duivenvoorde et al. (2021)

Binnen het taakveld van het beheer van de openbare ruimte zijn in de loop van de tijd verschillende benaderingen ontstaan. Deze overlappen en bestaan grotendeels ook naast elkaar. Te onderscheiden zijn gebiedsgericht beheer en integrale programmering, kwaliteit gestuurd beheer en risico gestuurd beheer. Meer recent is er ook een beweging naar een sociale/ inclusieve benadering onder de noemer waarden gestuurd beheer, zie figuur 1 en tekst vak 1 (Duivenvoorden et al., 2021).

Uit het onderzoek van Duivenvoorden et al. (2021) komt naar voren dat er een duidelijke behoefte bestaat aan een verdiept academisch discours over het beheer van de openbare ruimte. Dit betreft zowel het object van beheer – de fysieke ruimte zelf –, het proces waarmee beheer plaatsvindt, als de bredere context waarin dat beheer wordt uitgevoerd. Een dergelijk discours zou de basis moeten vormen voor een integrale en strategische benadering van beheer, waarbij niet alleen effectiviteit wordt nagestreefd, maar ook de bevordering van publieke waarden zoals inclusiviteit, toegankelijkheid en duurzaamheid.

De inhoudelijke uitdaging van een geïntegreerde aanpak ligt onder meer in de fragmentatie van verantwoordelijkheden binnen het gemeentelijk apparaat, met name waar het gaat om levenscyclusbeheer en gescheiden budgetten binnen de begroting. Hierdoor ontstaan silo's die integrale besluitvorming bemoeilijken. Op procedureel niveau blijkt dat er uiteenlopende benaderingen mogelijk zijn voor het beheer van de openbare ruimte – elk met eigen principes, instrumenten en toepassingsmogelijkheden (zie figuur 1). De keuze voor een bepaalde benadering heeft directe implicaties voor de uitvoeringspraktijk en roept de vraag op: welke strategie is onder welke omstandigheden effectief?

De gemeente Rotterdam is een voorbeeld van een organisatie waarin het assetmanagement wordt gecombineerd en aangevuld met wensen en behoeften van bewoners en gebruikers tot een 'Maatschappelijk waardenmodel voor Assetmanagement'. In dit waardenmodel staan de volgende uitgangspunten centraal:

- a) Het veilig en beschikbaar houden van de assets in de openbare ruimte.
- b) Wat is er nodig in de stad om in de toekomst een aantrekkelijke gezonde en leefbare stad te blijven.
- c) Welke bijdrage vanuit beheer is daarvoor nodig.
- d) Wat zijn de kosten en baten van de gewenste maatregelen (Aan de Slag Met Waarde! Assetmanagement in Rotterdam, 2022).

Tekst vak 1; Waarden gestuurd beheer in de gemeente Rotterdam

Daarnaast zijn er contextuele voorwaarden die het effect van beheer op het stedelijk leefklimaat en de meetbaarheid daarvan sterk beïnvloeden. De openbare ruimte is immers een locatie gebonden fenomeen. Het type wijk, de wijze van gebruik, de ruimtelijke structuur (morfologie) en eigendomsverhoudingen bepalen in belangrijke mate wat binnen een bepaalde context mogelijk en wenselijk is. Vooral in heterogeen of organisch gegroeide wijken kunnen deze factoren de speelruimte voor vernieuwing aanzienlijk beperken of juist vergroten. Dit benadrukt de noodzaak van maatwerk en contextgevoeligheid in de benadering van stedelijk beheer.

4.3 Doelstellingen van het onderzoek

Vanuit mijn functie als manager van een gemeentelijke afdeling die verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, ervaar ik dagelijks de spanning tussen het oplossen van acute problemen en het structureel voorkomen ervan. De betrokkenheid en het vakmanschap van de medewerkers maken het beheer van de openbare ruimte tot een betekenisvol en inspirerend werkveld. Tegelijkertijd kenmerkt dit domein zich door een sterke institutionele logica, vaste routines en een technische oriëntatie, waarin strategische reflectie en integrale benadering vaak onderbelicht blijven.

In het licht van maatschappelijke transities zoals klimaatadaptatie, energietransitie, circulaire economie en veranderende mobiliteit, volstaat deze traditionele benadering niet langer. Daarnaast ervaren bewoners de kwaliteit van hun leefomgeving als directe afspiegeling van gemeentelijk handelen. De wijze waarop de openbare ruimte wordt beheerd raakt daarmee aan publieke waarden zoals vertrouwen, inclusiviteit en leefbaarheid. Dit onderzoek beoogt inzicht te geven in de manieren waarop gemeentelijke beheerorganisaties hun rol en werkwijze kunnen herijken.

Het eerste doel van dit onderzoek is dan ook om te verkennen hoe het beheer van de openbare ruimte strategisch, integraal en adaptief kan worden vormgegeven binnen Nederlandse gemeenten. Hiervoor wordt onderzocht wat de ontstaansgeschiedenis is achter de huidige vorm en wijze van beheer van de openbare ruimte. Daarnaast wordt in de literatuur gezocht naar theorieën en modellen die enerzijds richting geven aan het strategische, integrale en adaptieve perspectief en anderzijds inzichtelijk maken wat de discrepantie hierin is ten opzichte van de huidige manieren van werken.

Een tweede doel van dit onderzoek is het identificeren van kennislacunes en competentiebehoeften binnen gemeentelijke beheerorganisaties. De toenemende complexiteit van het werkveld, de overlappende tijdshorizon van verschillende transities en de noodzaak tot interdisciplinaire samenwerking vragen om een versterking van de strategische en adviserende rol van beheerders. Daarom wordt onderzocht welke kennis, vaardigheden en institutionele condities nodig zijn om deze transformatie mogelijk te maken, en hoe deze kunnen worden ontwikkeld en geborgd binnen organisaties.

Tegelijkertijd stelt dit onderzoek zich kritisch op ten opzichte van de vaak impliciete veronderstelling dat beheerorganisaties vanzelfsprekend in staat zijn om deze verbreding van hun rol te vervullen. Bestuurlijke verkokering, organisatiecultuur, beperkte middelen en politieke dynamiek beperken in de praktijk het handelings- en lerend vermogen van beheerders en gemeentelijke beheerafdelingen. Deze spanningen vormen een belangrijk analytisch kader voor dit onderzoek en benadrukken de noodzaak van institutionele herwaardering van het beheer van de openbare ruimte.

4.4 Opzet onderzoek

Dit onderzoek naar strategisch, integraal en adaptief beheer van de openbare ruimte binnen Nederlandse gemeenten is kwalitatief van aard en volgt een exploratief ontwerp. De contextgevoeligheid van stedelijk beheer en het normatieve karakter van publieke ruimte maken een kwalitatieve, praktijkgerichte onderzoeksopzet passend. Er is gekozen voor een combinatie van drie onderling versterkende methoden: een systematische literatuurreview, semigestructureerde interviews en participatieve observatie van vakinhoudelijke bijeenkomsten.

De literatuurreview vormt het theoretisch fundament van dit onderzoek en richt zich op zowel klassieke als hedendaagse perspectieven op openbare ruimte. Hierbij wordt onder meer gebruikgemaakt van het werk van Kevin Lynch (1960) over ruimtelijke beeldvorming en mentale kaarten, Jan Gehl (2010) over mensgerichte ontwerpprincipes, en Matthew Carmona (2010; 2021) over stedelijke kwaliteit, beheerstrategieën en de governance van openbare ruimte. Daarnaast is aandacht besteed aan de historische context van het beheer van stedelijke landschappen. Deze literatuur biedt een analytisch kader om praktijkdata te kunnen duiden, met aandacht voor thema's als toegankelijkheid, identiteit, beleving, fysieke kwaliteit en institutionele sturing.

Aanvullend zijn semigestructureerde interviews afgenomen met 9 professionals uit het werkveld: beheerders, beleidsadviseurs, strategen en externe experts. Doel is om inzicht te verkrijgen in strategievorming, handelingspraktijken en institutionele barrières in het beheer van de openbare ruimte. De interviews worden thematisch geanalyseerd op basis van inductieve en deductieve codering (Braun & Clarke, 2006). In hoofdstuk 17 wordt het kwalitatieve onderzoek rondom de interviews en de interpretatie van de resultaten nader toegelicht.

Daarnaast is via participatieve observatie deelgenomen aan relevante bijeenkomsten, webinars en congressen (bijv. Managing Public Space, CROW, WOW).

Door deze methoden te combineren ontstaat een rijk, meerlagig beeld van zowel de theoretische als praktische dimensies van strategisch beheer. De aanpak is consistent met principes van praktijkgericht onderzoek, waarbij de rol van de onderzoeker als ervaringsdeskundige én kritische beschouwer expliciet wordt erkend en benut.

Het onderzoeksverslag is opgebouwd uit vijf inhoudelijke blokken (zie figuur 2). Het eerste blok vormt het kader voor het onderzoek en behandelt de inleiding, de doelstelling en de centrale onderzoeksvraag. Het tweede blok schetst de historische en inhoudelijke achtergrond van het beheer van de openbare ruimte. Het hoofdstuk start met een beschrijving van de vroege geschiedenis en laat zien hoe deze tot op de dag van vandaag doorwerkt in de manier waarop we denken over het belang en de functie van de openbare ruimte. Aansluitend wordt ingezoomd op de specifieke Nederlandse context van beheer.

Het derde blok richt zich op de gangbare beheerpraktijk en geeft een overzicht van dominante benaderingen, werkwijzen en organisatorische inbedding. Zowel het tweede als het derde blok

zijn gebaseerd op een uitgebreide bestudering van de wetenschappelijke en beleidsmatige literatuur. In het vierde blok worden de resultaten en inzichten uit de interviews besproken. Hierbij wordt ingegaan op de aspecten: Positie en rol van beheer, Organisatie, samenwerking, leren en programmering, Verantwoordelijkheid en leiderschap, Strategische uitdagingen, herziening op de mantra Schoon – Heel – Veilig, Experimenteren en innoveren en tot slot Adaptiviteit en het verandervermogen van beheer. Het vijfde en laatste blok bevat de reflectie en conclusie van het onderzoek. Hierin wordt teruggeblikt op de centrale onderzoeksvraag en worden aanbevelingen geformuleerd voor beleid, praktijk en vervolgonderzoek.



Figuur 2 Opbouw van het onderzoeksverslag

4.5 Praktische en theoretische relevantie van dit onderzoek

De groeiende roep om strategisch, integraal en adaptief beheer van de openbare ruimte gaat uit van de veronderstelling dat beheerorganisaties in staat zijn deze rol daadwerkelijk te vervullen. In beleidstaal klinkt het vanzelfsprekend: de beheerder wordt geacht mee te sturen op klimaatadaptatie, circulariteit, participatie en mobiliteit, en tegelijkertijd zorg te dragen voor continuïteit, veiligheid en leef kwaliteit. Maar deze veronderstelling miskent de structurele realiteit van veel gemeentelijke beheerorganisaties: beperkte capaciteit, versnipperde budgetten, institutionele verkokering en een gebrekkige positie in strategische besluitvorming belemmeren hen om die rol effectief te vervullen.

Deze discrepantie is niet nieuw. Dempsey & Burton (2012) betogen dat beheer en onderhoud (BO) te vaak worden opgevat als een vanzelfsprekend sluitstuk van gebiedsontwikkeling

(GO), en niet als een integraal en gelijkwaardig onderdeel ervan. Ontwerp- en planprocessen nemen doorgaans aan dat beheer zich wel zal voegen naar wat eenmaal is gerealiseerd – vaak zonder toetsing van haalbaarheid, duurzaamheid of onderhoudsimpact. BO wordt daarmee tot een postscriptum gedegradeerd, terwijl de complexiteit en maatschappelijke impact ervan juist vragen om volwaardige beleidsmatige en wetenschappelijke aandacht.

De **praktische relevantie** van dit onderzoek ligt precies op dit snijvlak: hoe kunnen beheerorganisaties wél die strategische positie innemen, ondanks de beperkingen die hen in de praktijk structureren? Dit vraagt om inzicht in institutionele barrières, maar ook in handelingsperspectieven, kennisbehoeften en nieuwe rolopvattingen van professionals. Door praktijkervaringen en strategische visies van beheerders te verzamelen en analyseren, draagt dit onderzoek bij aan het versterken van hun positie binnen het bredere ruimtelijke domein.

De **theoretische relevantie** zit in het doorbreken van een hardnekkige blinde vlek binnen het vakgebied van stedelijke ontwikkeling: het beheer van de bestaande stad. De literatuur is rijk aan studies over stedelijk ontwerp, gebiedsontwikkeling en participatie, maar empirisch onderzoek naar beheer – en vooral naar de effectiviteit van verschillende beheerstrategieën – blijft schaars. Dempsey & Burton (2012) wijzen hier al op, en ook binnen het discours van de Master City Developer ontbreekt het beheerperspectief vrijwel volledig. Deze thesis vult daarmee een leemte op in zowel beleid als wetenschap, en draagt bij aan de noodzakelijke waardering van beheer als volwaardige, strategische discipline in het ruimtelijk domein.



5 GESCHIEDENIS VAN DE OPENBARE RUIMTE

De openbare ruimte vormt al eeuwenlang het kloppende hart van westerse steden. Van de levendige marktplaatsen in middeleeuwse stadskernen tot de groots opgezette pleinen uit de renaissance en de meer gestructureerde parken en straten van de moderne tijd, weerspiegelt de evolutie van openbare ruimten de sociale, economische en politieke veranderingen in de samenleving. Dit hoofdstuk verkent het ontstaan en de historische ontwikkeling van de openbare ruimte in westerse steden, met bijzondere aandacht voor de manier waarop deze ruimtes zijn ontworpen, gebruikt en beheerd door de eeuwen heen. Het biedt inzicht in hoe de transities in stedelijke vormgeving en functies niet alleen fysieke structuren hebben gevormd, maar ook de sociale dynamiek binnen stedelijke gemeenschappen hebben beïnvloed. En hoe onderdelen, zowel fysiek als in termen van visie en percepties, hiervan nog steeds doorwerken in het hedendaagse denken over de openbare ruimte. Deze korte terugblik is dan ook bedoeld om te laten zien dat veel van onze hedendaagse ideeën over de aard van de openbare ruimte in feite een lange geschiedenis kennen.

5.1 De openbare ruimte van de oudheid tot de postmoderne samenleving

Hedendaagse preoccupaties met de aard van de openbare ruimte kennen een lange geschiedenis en gaan terug tot de oudheid, renaissance en de barok.

Plato geeft in zijn ‘De wetten’ aanwijzingen wat de ideale vestigingsplaats zou moeten zijn en wat daarin de wenselijke ruimtelijke structuur van een stad zou moeten zijn. De functies wonen, handel, religie en bestuur worden van elkaar gescheiden en de ideale omvang is ongeveer 30.000 inwoners die wonen op kavels van gelijke grootte. Plato laat in zijn stadsideaal niets aan het toeval over waarbij de ruimtelijke orde van de stad een afspiegeling moet zijn van de orde van de samenleving (Nelissen, 2013).

De voor-Helleense absolutistische beschavingen van Mesopotamië, Indus-vallei, China en Egypte kenden geen openbare ruimte. De open ruimten waren gesitueerd in grote luxueuze woonhuizen, monarchale en religieuze complexen. Marktplaatsen voor “gewone mensen” waren buiten de stad gesitueerd. Pas met de opkomst van de Helleense stadstaten had de heersende klasse van burgers behoefte aan een ontmoetingsplaats voor politiek en commercie. In Athene ontstond de eerste werkelijk openbare ruimte in de historie (Jongepier, 1988). Dit kan gezien worden als een eerste voorbeeld van het idee van een openbare ruimte als democratisch en inclusief. De openbare ruimte wordt hierin gezien als een democratische ruimte waar alle burgers recht op hebben. In deze ontmoetingsplaats of arena worden sociale en economische ongelijkheden tijdelijk opzijgeschoven in het belang van het bepalen van een gemeenschappelijk goed. Zaken van algemeen belang worden besproken door middel van een rationeel, belangeloos en deugdzaam publiek debat. Hierin wordt verwezen naar het ideaal van de Atheense democratisch model van de Griekse polis of stadstaat. In Athene stond deelname theoretisch open voor alle burgers, echter in de praktijk was dit model gestructureerd op het uitsluiten van een groot deel van de populatie. Vrouwen, buitenlanders en slaven hadden geen toegang tot delen van de publieke ruimte en werden niet gezien als ‘burgers’. In deze zelfstandig bestuurseenheden hadden vooraanstaande families het voor het zeggen (Carmona et al., 2008; Crawford, 2021).

Carmona (2008) identificeert in de literatuur over de oude Griekse polis een aantal belangrijke thema's die vandaag de dag nog steeds hun weerklank vinden in debatten over de openbare ruimte:

- 1) Het idee dat openbare ruimte meerdere functies heeft.

- 2) Openbare ruimte is een democratische ruimte, waar burgers met elkaar kunnen communiceren en discussiëren over zaken die betrekking hebben op de stad.
- 3) Openbare ruimte die wordt gebruikt voor commerciële doeleinden.
- 4) Openbare ruimte als informele ontmoetingsplaats en gemeenschapsruimte.
- 5) De esthetische kwaliteiten van openbare ruimte die tot plezier leiden
- 6) Het idee om de toegang tot de openbare ruimte te beperken, waarbij sommige mensen meer rechten hebben dan anderen

Het model van de ideale stad van de Romeinen wordt sterk bepaald door de militair-strategische en functionele motieven. Een stad moest goed verdedigbaar zijn tegen aanvallen van buiten en de plaatsing van openbare functies in het midden van de stadsplattegrond maakte een goede controle over de stad zelf mogelijk. De aanleg van wegen, de zogenaamde 'Herewegen', zorgde voor de verbinding met de hoofdstad, maakten troepenbewegingen mogelijk en fungeerden ook als handelsroute. De nederzettingen van de Romeinen waren gebaseerd op een vast patroon en vormden een goed verdedigbaar en afgeschermd vierkant of rechthoek. De vier windrichtingen waren bepalend voor de hoofdstraten. Op de kruising van de assen in het midden van de stadsplattegrond werd het forum opgericht waarlangs belangrijke gebouwen, religieus en bestuurlijk, werden opgericht. De stadsplattegrond werd verder opgedeeld in kleinere vierkanten wat een voor Romeinse steden karakteristiek dambordpatroon of 'Castramodel' opleverde. Water voor zover niet voorhanden in de stad werd aangevoerd door middel van een aquaduct. Straten waren waar nodig verhard met materiaal uit de omgeving, er was een rioolstelsel en een stelsel voor het afvoeren van regenwater (Nelissen, 2013, pp. 33–35).

De Romeinse steden waren gebaseerd op een planningsaanpak gericht op de productie van stedelijke publieke ruimte wat zorgvuldig in het geheel van de stad werd ingepast. Hierdoor ontstonden sociale, culturele, winkel en spirituele gebieden. Vergelijkbaar met hedendaagse steden. Het gebruik van symbolen van macht en rijkdom diende om te imponeren en het ontwerp van de openbare ruimte had bewust tot doel om de bewoners en gebruikers van de openbare ruimte te beïnvloeden. Een aspect wat de nazistische, fascistische en marxistische dictaturen uit de twintigste eeuw heel goed hebben begrepen door hun teruggrijpen op de Romeinse grandeur en het classicisme: reusachtige axiale boulevards, grootse open vlakten voor propagandistische doeleinden, en monumentale regerings- en cultuurpaleizen (Carmona et al., 2008; Jongepier, 1988).

5.1.1 Pre-moderniteit en moderniteit

Het stratenstelsel in middeleeuwse steden was organisch, levendig en diende als commerciële openbare ruimten. Voor het eerst in de geschiedenis waren de meeste bewoners van deze steden "vrij", wat zich onder meer uitte in het ongereguleerde gebruik van de openbare ruimte. In tegenstelling tot het romantische beeld over de organisch gegroeide stad in de middeleeuwen beschrijft Jongepier (1988) dat er ook in deze periode wel degelijk sprake was van geplande ontwikkeling en het bewust stichten van steden op nieuwe locaties.

Tijdens de Renaissance en de barokperiode werden middeleeuwse steden geregenereerd door een nieuwe stedelijke klasse en koninklijke patronage vanaf de tweede helft van de 14e eeuw, waarbij de macht en rijkdom van de heersende klasse werden tentoongesteld. Dit fenomeen blijft tot op heden zichtbaar. De geplande openbare ruimte was eerder bestemd voor een bevoorrechte groep, zonder erkenning voor het feit dat ontwerp en esthetiek ook ten goede zouden kunnen komen aan de burgerij en de gezondheid van de massa.

Uitsluiting van bepaalde groepen uit de openbare ruimte heeft een lange geschiedenis, beginnend bij een elitaire ruimte en geleidelijk overgaand naar een gedeelde ruimte, waar later restricties aan werden toegevoegd om bepaalde gebruikers uit te sluiten.

In de moderne tijd wordt de stad vaak gezien als een machine, waarbij vorm de functie volgt en de openbare ruimte wordt beschouwd als een ongedefinieerd geheel met een nadruk op licht en lucht (ventilatie) als bevorderlijk voor de gezondheid. De nut en noodzaak om aandacht te schenken aan sociale en psychologische behoeften in de openbare ruimte werd in zijn algemeenheid niet erkend door de modernisten. Le Corbusier en andere modernisten verwierpen het concept van perimeterblokken¹ als ontwikkelingsprincipe, waarbij gebouwen de ruimte structureren. In plaats daarvan pleitten zij voor vrijstaande gebouwen in een open ruimte, geïnspireerd door het idee van zuivere architectuur en vrij stromende ruimte. Het repetitieve karakter van deze objectgerichte bouwvormen leidde echter tot fragmentatie van de ruimte, wat resulteerde in een verbrokkeld stedelijk weefsel. (Carmona et al., 2008; Lefebvre, 1991; Trancik, 1996).

5.1.2 Post moderniteit

De postmoderne tijd behelst een terugkeer naar de meer traditionele waarden van de openbare ruimte mede als gevolg van het introduceren van een universele set van stedelijke ontwerpprincipes. Openbare ruimte wordt gezien als, in potentie ondersteunend, aan complementaire sociale, economische en fysieke karakteristieken. Vanuit het modernistische experiment volgt dat het de fysieke omgeving is welke bepalend is voor het ontstaan van (sociale) activiteiten in de openbare ruimte vanuit de gedachte dat sommige vormen van openbare ruimte het vrijwel onmogelijk maken voor een betekenisvolle en menselijke interactie (Bentley, 1999).

Een ander belangrijk, maar vaak misplaatst, aspect is het voorschrijven van standaarden met het oog op publieke gezondheid, planning en beheer. Dit doet zich met name voor in de tweede helft van de twintigste eeuw en wordt ook wel de verborgen taal van "placemaking" genoemd. Een vorm van gebiedsontwikkeling die tot op de dag vandaag vorm en functie van de openbare ruimte voorschrijft. Illustratief voor het idee dat de openbare ruimte functioneert als bindweefsel en sociaal milieu is de vraag over de rol en de functie van straten in de openbare ruimte. Zijn straten naden of zijn het randen? Als naden verbinden straten verschillende buurten en als randen scheiden zij deze (Carmona et al., 2008).

¹ In het ontwikkelingsprincipe van het "perimeter block" worden stadsblokken zo ontwikkeld dat gebouwen zich langs de omtrek van het blok bevinden, met ingangen naar de straat en semi-private binnenplaatsen aan de achterkant van de gebouwen (bron: https://en.wikipedia.org/wiki/City_block).

5.2 Geschiedenis van de openbare ruimte in Nederland, vanuit een bestuurlijk en juridisch perspectief

Het idee van een openbare ruimte als onderdeel van het publiek domein in Nederland komt voort uit het bestuurlijk en juridisch kader uit de nieuwe grondwet zoals door Thorbecke bedacht en die in 1848 van kracht is geworden. Een nieuw staatsbestel gericht op het scheppen van vrijheid en bestaande uit ministers, Kamerleden, provinciale staten, gemeentebesturen en kiezers.

Dit nieuwe staatsbestel was niet minder dan een revolutie waarin het oude stelsel van de politiestaat² plaatsmaakte voor dat van de rechtstaat. De nieuwe grondwet ging voor het eerst uit van een apart publiek- en privaatrechtelijk domein. Als gevolg hiervan moest ook een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen staat (publiek domein) en maatschappij (privaat domein). Voor de aanleg en exploitatie van de infrastructuur voor communicatie en mobiliteit was duidelijkheid over de grens tussen beide domeinen cruciaal. Dit was met name nodig voor de grote bestuurlijke operatie die in de tweede helft van de negentiende eeuw plaatsvindt: De exacte begrenzing, reglementering en normalisering van de openbare ruimte. De kern van deze discussie richt zich op de definitie van het algemeen belang en de manier waarop de staat zich voor het algemeen belang verantwoordelijk maakte. Een speciaal vraagstuk hierin werd gevormd door het juridisch instrument van onteigening, essentieel voor de ontwikkeling van de infrastructuur na 1848.

Waarvoorheen de Koning in ieder voorkomend geval bij koninklijke besluit uitmaakte of en in hoeverre er sprake was van een algemeen belang, ligt deze verantwoordelijkheid in het nieuwe bestel bij de minister. Die op zijn beurt verantwoording aflegt aan het parlement en hierin ondersteund door een goede en zorgvuldige procedure waarmee een potentieel belangenconflict tussen eigenaar en onteigenaar kon worden beslecht. De onteigeningswet uit 1851 maakte duidelijk dat het algemeen belang meer is dan de som der delen. Onder deze wet kan onteigening nooit een particulier doel, van een of meer individuen dienen. Onteigening kan alleen plaatsvinden in het algemeen belang en dat het algemeen belang publiek domein is; *‘Onteigening ten algemeenen nutte kan in het publieke belang van den Staat, van eene of meer provinciën, van eene of meer gemeenten, en van eene of meer waterschappen plaats hebben’*.

Vanuit dit juridisch kader worden in de tweede helft van de negentiende eeuw de grote openbare werken uitgevoerd, spoorwegen, nieuwe kanalen, wegen, rioleringen, leidingen voor water en gas en de kabels voor de telegraaf en telefoon (Woud van der, 2007, pp. 163–169, 2024, p. 63).

Met de introductie van New Public Management (NPM) in de jaren vanaf 1980 ontstond de wens om het beheer van de openbare ruimte te verschuiven van een overheidsverantwoordelijkheid, vooral uitgevoerd door beheersorganisaties (zoals lokale overheidsinstanties, woningcorporaties en begraafplaatsbeheerders), naar een marktgerichte benadering waarin aannemers en private bedrijven een centrale rol kregen. Later volgde een transitie 'van overheid naar bestuur', waarbij overheden samenwerken met verschillende

² De term 'Politie' had in de achttiende en in een groot deel van de negentiende eeuw betrekking op alle overheidsregelingen en controles die in het algemeen belang werden uitgevoerd. Kenmerkend voor deze 'politiestaat' is het centralistische en paternalistische regeringsmodel waarbij vrijheid van handelen, door burgers, niet bestaat tenzij dit expliciet wordt verleend door de Koning.

actoren, waaronder gebruikers van de openbare ruimte (Jansson et al., 2019, 2020; Said & Tempels, 2023).

Met de intrede van de bedrijfsmatige overheid, het marktdenken in de overheid, en de daarmee gepaard gegane privatiseringsgolf van publieke diensten en voorzieningen aan het eind van de twintigste eeuw is het '*algemeen belang*' verdwenen uit het politieke discours. Hiervoor in de plaats deed het eigentijds of geëngageerd burgerschap zijn intrede waarbij in de politieke discussie dit burgerschap werd verengd tot die van de '*Homo economicus*' en de structuur waarbinnen de burger zeggenschap kon uitoefenen werd afgebroken (Kuiper, 2014, pp. 137–140).

5.2.1 Normalisatie van waterstaat en infrastructuur

De nationale waterstaat en nationale infrastructuur vallen grotendeels samen en vormen de levensaders voor zowel de staat als de maatschappij. De opbouw van een nieuwe maatschappij vraagt ook om de zorgvuldige opbouw van een nieuwe infrastructuur en inrichting van de openbare ruimte in de periode na 1848. Hoe dat in de praktijk er uit moest zien was toen nog lang niet zeker. Was de staat aan zet om infrastructuurprojecten te ontwerpen en te financieren of moest dit juist gebeuren door het bedrijfsleven en vrije burgers. De politiek ideologische verschillen in de tweede kamer versterkt door een kiesstelsel gebaseerd op districtenstel en daarin het eigenbelang van de regio's, botste daarbij regelmatig op het toen nieuwe staathuishoudkundige en economische argument van 'solidariteit' en welvaart van en voor iedereen. In de tweede helft van de negentiende eeuw gebruikte de regering haar toezichhoudende rol als wettelijke basis om het waterstaatbestuur te reorganiseren als onderdeel van de systematische reglementering en normalisering van de waterstaat die onder andere de verbetering van de infrastructuur als doel had (Woud van der, 2007, pp. 173–177).

Vanuit economisch oogpunt zijn met name de ontwikkelingen van de zeevaartkanalen een mislukking, deze werden nauwelijks gebruikt waarmee de kosten voor aanleg zich niet lieten verhouden tot de baten. Dit beeld is anders voor de turf- en regionale ontsluitingskanalen en de landwegen. Gedurende de negentiende eeuw groeide het (weg)transport aanzienlijk en dankzij de ontwikkeling van de landwegen daalden de transportkosten met 50 tot 75%. Markten werden beter bereikbaar, kleine boeren konden bijverdienen met goederenvervoer en ook de huisnijverheid in de textiel kon zich hierdoor beter ontplooiën. De ontwikkeling van de infrastructuur en de ontsluiting van de zandgronden door de aanleg van het landwegennet bracht voorspoed waardoor de omvang van de armoede in Nederland afnam (Lintsen et al., 2018, p. 88).

5.2.2 Wegen, (voet)paden en bruggen

De landwegen hadden een essentiële regionale functie en vanaf 1848 start een proces van normalisering en reglementering in de provincies. Daarvoor was het gebruik en beheer van alle wegen, uitgezonderd de Rijkswegen, grotendeels gebaseerd op gewoonterecht wat in sommige gevallen terug te voeren was op geschreven bronnen uit de 14^e eeuw. De voorheen traditionele burgerlijke plichten en gewoonterecht, zoals sneeuwruimen, schoon en vlak houden van de weg en het onderhoud van de bermen werden in het juridische domein van de staat ondergebracht. Maatregelen in de vorm van politieverordeningen dienden het algemeen belang en waren nodig om de openbare weg vrij te houden. Reglementeren is normaliseren waarbij normalisatie de stroom versnelt. Deze maatregelen maakten de landwegen schoon, vrij van obstakels en werden zo tot het publiek domein verheven (Woud van der, 2007, pp. 375–379).

Gemeenten en provincies krijgen met de nieuwe Provincie- en Gemeentewet in 1850 en 1851 de taak om het initiatief te nemen voor de aanpak van de landwegen buiten de bebouwde kom. Hierbij trad de Rijksoverheid vaak op als financierder door middel van het beschikbaar stellen van subsidies en renteloze leningen. Rond 1880 waren de dorpen door heel Nederland met elkaar verbonden door nieuw aangelegde wegen (Woud van der, 2024, p. 107).

De nieuwe rechtstaat maakte vanaf 1850 de scheiding tussen het publiek en privaat domein noodzakelijk en voor de ontvlechting hiervan is in eerste instantie gebruik gemaakt van gegevens uit de burgerlijke stand en het kadaster. Onder de verantwoordelijkheid van Burgemeester en Wethouders zouden deze 'leggers', voorzien van nauwkeurige kaarten en beschrijvingen, duidelijk maken wie verantwoordelijk was voor het beheer en onderhoud en over de eventuele rechten en plichten die op grond van oude erfdienstbaarheden en andere geldige rechtsregels aan een weg, pad of brug waren verbonden. Na een periode van dertig dagen waarin de legger ter inzage werd gelegd werd deze vastgesteld en was of zou het voor iedereen duidelijk moeten zijn welke weg en pad tot het publiek domein kon worden gerekend. Deze aanpak miskende echter de complexiteit van het onderliggend vraagstuk en dan met name de vraag wie voor het onderhoud kon worden aangesproken en moest betalen. Dit werd versterkt doordat het wegenrecht in 1850 bestond uit een conglomeraat van eeuwenoude Keuren, oude Franse wetten, oude Nederlandse Koninklijke Besluiten en recent overheidsbeleid. Hierdoor ontstond er een juridische strijd die tot het eind van de negentiende eeuw heeft geduurd. Deze discussie speelde overigens niet of nauwelijks bij de Rijkswegen die bestonden voor het merendeel uit vroegere heerwegen, waarvan de rechtstraditie teruggaat tot de Romeinse tijd. De betekenis van het begrip openbaarheid krijgt in de tweede helft van de negentiende eeuw gestalte door de vele juridische conflicten en de daaruit voortvloeiende jurisprudentie. Een systematisch juridisch kader hiervoor ontbrak echter (Woud van der, 2007, p. 383).

5.2.3 Openbare hygiëne

Het laaggelegen westelijke deel van Nederland was in de negentiende eeuw een griezelige wereld van zompige polders, traag stromend water, dicht bevolkte sloppenwijken, overvloedig organisch afval en zwaar vervuild oppervlakte- en grondwater. Het is ook in dit gebied waar de hoogste sterftcijfers zich voordoen. Het koninklijk Instituut van Ingenieurs publiceert in 1854 het *Verslag aan den Koning, over de vereischten inrigting van arbeiderswoningen*. In dit verslag wordt voor het eerst een beeld geschetst hoe de 'armen' leefden in de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Arnhem en Delft. Dit beeld was ronduit ontluisterend, de armen leefden als dieren in tochtige, vochtige en smerige ruimten in een omgeving waar (organisch) afval zich ophoopte en uitwerpselen van de bewoners lang bleven liggen. De twee belangrijkste thema's die hiermee aan de orde werden gesteld waren die van de 'volkshuisvesting' en 'openbare hygiëne'. Zowel de voorstellen voor een nieuw type arbeiderswoning als de voorstellen voor verbetering van de openbare hygiëne konden op maar weinig belangstelling rekenen. Beide problemen werden te weinig als een ernstig maatschappelijk probleem gezien. Een kleine groep van ingenieurs, architecten en artsen gingen serieus en op basis van wetenschappelijke inzichten met de problematiek aan het werk en kwamen met voorstellen om de volkshuisvesting en de volksgezondheid te verbeteren. De overheid moest de zorg voor de hygiëne op zich nemen en daarvoor capaciteit en middelen vrijmaken. Onder andere door het oprichten van gemeentelijke reinigingsdiensten, het vaker doorspoelen van grachten, het dempen van sloten en het aanleggen van riolen. Het nieuwe staatsbestel van 1848 maakte dat er politieke ruimte ontstond voor deze groep om zich te manifesteren. Dit deden zij onder meer door het oprichten van gezondheidscommissies die

zich gingen bemoeien met het gemeentelijke bestuur. Door een gebrek aan draagvlak voor maatregelen onder politici, bestuurders en burgerij en een gebrek aan consensus over de exacte oorzaken van de slechte gezondheid en epidemische ziektes lieten tastbare en zichtbare verbeteringen echter nog lang op zich wachten (Lintsen et al., 2018, p. 161).

5.3 Blik op het beheer van de openbare ruimte in Nederland na de tweede wereldoorlog

In veel landen wereldwijd is het beheer van de openbare ruimte geen wettelijke verplichting. Dit heeft als gevolg dat bij budgettaire beperkingen de middelen voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte onevenredig en negatief worden beïnvloed. Door het gebrek aan aandacht voor onderhoud en beheer in westerse metropolen in de periode tussen de jaren zestig en negentig raakten openbare ruimtes vaak vervuild en verwaarloosd, met graffiti bedekt. Dit tastte het veiligheidsgevoel van bewoners aan en zorgde ervoor dat bepaalde plekken ongebruikt bleven (Said & Tempels, 2023).

Kort na de Tweede Wereldoorlog is alle aandacht in steden gericht op herstel van de oorlogsschade. In de jaren 50 verschuift het beleid in de steden richting sanering en krotopruiming. Overall worden 'krotten' in oude wijken gesloopt om plaats te maken voor veelal economische functies (reconstructie), zoals grootschalige kantoorpanden, moderne winkelboulevards, verkeersdoorbraken en parkeergarages. Een belangrijk motief is de drang om de binnensteden tot een economisch centrum te ontwikkelen. De volkshuisvestelijke problemen in de oudere binnenstadbuurten probeert men vooral op te lossen door middel van afbraak. Voor bewoners uit deze saneringsgebieden worden op grote schaal nieuwe uitbreidingswijken gebouwd aan de randen van de stad (van der Velden et al., 2024).

In de wederopbouwperiode, 1945 tot 1975, werd in Nederland 'de' openbare ruimte grotendeels genegeerd en niet gezien als een ontmoetingsplaats voor burgers. De openbare ruimte werd destijds vooral gezien als doorgaansgebied om snel van A naar B te komen (Hajer, 1989). Dit was een gevolg van modernistische planningsprincipes, die sociale ontmoetingen liever plaatste in specifieke gebouwen, zoals buurthuizen, in plaats van in de openbare ruimte (Baggerman, 2021; Jongepier, 1988). Tot begin jaren tachtig lag de focus van overheden op economische problemen en hoge werkloosheid in steden, maar na een economische opleving kwam er meer aandacht voor de kwaliteit van de binnenstedelijke openbare ruimte, zoals in de "Vierde Nota Ruimtelijke Ordening" (Said & Tempels, 2023).

Net als in andere Europese landen heeft de Rijksoverheid veel verantwoordelijkheden overgedragen aan provinciale en lokale overheden, en soms ook aan de private sector. Dit heeft echter niet gezorgd voor een grotere betrokkenheid van de private sector bij het dagelijkse beheer van de openbare ruimte, dat nog steeds grotendeels door de publieke sector wordt uitgevoerd. De rol van de private sector blijft meestal beperkt tot herinrichtingsprojecten (Said & Tempels, 2023).

Samenvattend laat de historische ontwikkeling van de openbare ruimte – van de klassieke fora tot de naoorlogse pleinen en parken – zien hoe fysieke inrichting, sociaal gebruik en bestuurlijke invloed voortdurend op elkaar inspeelden. Ruimtelijke en juridische veranderingen fungeerden daarbij als ondersteunende context om het publieke leven te faciliteren. Dit hoofdstuk laat zien dat het uiteindelijke streven telkens is om een voor iedereen toegankelijke en leefbare ruimte te scheppen die maatschappelijke interactie en democratische betrokkenheid bevordert.



6 DE OPENBARE RUIMTE; DEFINITIE, EIGENDOM, BEHEER EN HAAR GEBRUIKERS.

De openbare ruimte vormt het fysieke én sociale fundament van de stad. Ze maakt mobiliteit, ontmoeting, handel, ontspanning en gezondheid mogelijk. Gemeenten spelen hierin een centrale rol als eigenaar, beheerder en regisseur van deze ruimte. Dit hoofdstuk verkent wat onder openbare ruimte wordt verstaan, wie deze bezit en beheert, en hoe gebruikers er vorm aan geven. Daarbij wordt ook stilgestaan bij verschillende beheermodellen en hun toepasbaarheid in de gemeentelijke praktijk.

6.1 Betekenis en definitie van openbare ruimte

De betekenis van openbare ruimte is zowel technisch als sociaal. Technisch draait het om infrastructuur en voorzieningen zoals wegen, bruggen, riolen en verlichting. Sociaal gezien is de openbare ruimte onmisbaar voor ontmoeting, participatie, spel, sport en gemeenschapsvorming. Ze draagt bij aan gezondheid, biodiversiteit en sociale cohesie (Dempsey & Burton, 2012; Duivenvoorden et al., 2021; UN-Habitat, 2018).

De literatuur biedt meerdere definities. Carmona et al. (2008) beschouwen openbare ruimte als alle gebieden in de gebouwde en natuurlijke omgeving waar het publiek vrij toegang toe heeft – straten, pleinen, parken en ook delen van gebouwen die publiek toegankelijk zijn. Gehl, (1987, 2010) benadrukt vooral de sociale functie en definieert openbare ruimten als responsieve, democratische plekken waar mensen samenkomen en betekenis geven aan de stad. Kaw et al. (2020) voegen toe dat het concept ook digitale en symbolische ruimten kan omvatten, maar in deze context focussen we op de fysieke, stedelijke ruimte.

6.2 Eigendom en beheer

Openbaarheid van ruimte wordt bepaald door drie kwaliteiten: eigendom, toegankelijkheid en gebruik (Kaw et al., 2020).

6.2.1 Publiek eigendom en beheer

Overheidsinstanties op verschillende niveaus, zoals nationaal, regionaal en gemeentelijk, bezitten en beheren openbare ruimten. Dit model is herkenbaar, democratisch gelegitimeerd en sluit aan bij de publieke taak Organisatorisch gezien valt deze "publieke" categorie relatief eenvoudig te categoriseren, aangezien de overheid gedurende de gehele levenscyclus van deze openbare ruimten verantwoordelijk is en de kosten voor overdracht verwaarloosbaar zijn. Hoewel dit model veel voorkomt, betekent dit niet per se dat het organisatorisch en financieel het meest duurzaam is, vooral niet wanneer een gemeente beperkt is in fiscale en technische capaciteit. Voor de Nederlandse situatie geldt dat veruit de meeste openbare ruimten in Nederland in handen zijn van de gemeente en ook door haar worden beheerd.

6.2.2 Privaat eigendom en beheer

Privaat beheerde openbare ruimtes (POPS) ontstaan vaak via stedelijke ontwikkelingsprojecten. Projectontwikkelaars creëren toegankelijke ruimte in ruil voor bouwrechten. Dit levert steden extra openbare ruimte op zonder directe belasting van de publieke begroting, maar brengt ook risico's: toegang kan worden beperkt, gebruiksregels zijn niet altijd transparant en beheer ligt bij private partijen (Bertaud, 2018; Kaw et al., 2020).

6.2.3 Gemengd eigendom en beheer

Een tussenvorm is publiek eigendom met privaat beheer of andersom. Gemeenten besteden hierbij taken uit, bijvoorbeeld aan aannemers of in publiek-private samenwerkingen. Een voorbeeld is Bryant Park in New York (zie afbeelding 1), waar een private organisatie het gemeentelijke park beheert (Kaw et al., 2020; Martin, 2017).



Afbeelding 1, Bryant Park NYC, voorbeeld van een beheer PPS. Bron: studiereis NYC nov. 2023, module 7 MCD

6.3 Toegankelijkheid en gebruikers

Toegankelijkheid varieert per ruimte. (Kaw et al., 2020) onderscheiden drie typen gebruikers:

1. Publiek: vrije toegang voor iedereen.
2. Beperkt publiek: toegang onder voorwaarden (tijd, registratie, betaling).
3. Private gebruikers: toegang alleen voor eigenaars, huurders of leden.

Figuur 4 (Kaw et al., 2020) maakt inzichtelijk hoe eigendom, beheer en toegankelijkheid zich tot elkaar verhouden. Het groene vlak geeft publieke verantwoordelijkheid weer; naarmate eigendom en beheer privaat zijn, neemt de publieke betrokkenheid af.

Toegankelijkheid voor gebruikers	Niet openbaar	Binnentuinen in overheidsgebouwen		Dak terras
	Beperkt openbaar	Bibliotheek	sport faciliteiten	Musea
				winkel centra
	Openbaar	Kustgebieden Parken Straten		OV stations en omgeving
		Publiek	Gemengd	Particulier
		Beheer en eigendom		



Figuur 3 indeling openbare ruimten naar beheer en eigendom en mate van toegankelijkheid, (Kaw et al., 2020)

6.4 Beheermodellen

Bij het strategisch, integraal en adaptief vormgeven van het beheer van de openbare ruimte, kunnen verschillende theoretische modellen praktische richting bieden. Elk model legt een ander accent en is toepasbaar binnen specifieke contexten. Onderstaande analyse en bijbehorende matrix bieden inzicht in de sterktes en beperkingen van drie relevante modellen, zie tabel 1.

Het **POU-model (Park-Organisatie-Gebruiker)** (Jansson & Lindgren, 2012) legt nadruk op de relatie tussen de beheerorganisatie, gebruikers en de fysieke ruimte. In de Nederlandse situatie is dit model met name toepasbaar op semipublieke uitvoeringsorganisaties die ontstaan zijn uit verzelfstandigde gemeentelijke diensten. Het model scoort sterk op participatie en nabijheid tot bewoners, maar biedt weinig handvatten voor financiële sturing of strategisch beheer (zie matrix).

Het **model van Carmona et al.**, (Carmona et al., 2008) opgebouwd rond vier basisprocessen (regels, investeringen, onderhoud en coördinatie), biedt een breed toepasbaar raamwerk dat verschillende organisatievormen – publiek, privaat of gemeenschappelijk – omvat. Het model bevordert integrale afstemming tussen actoren, maar blijft vrij abstract en beperkt in concrete sturingsmogelijkheden op kosten, prestaties of risico's.

Het **assetmanagementmodel** (Kaw et al., 2020) richt zich op het optimaliseren van prestaties, kosten en risico's over de levenscyclus van fysieke assets. Deze aanpak sluit goed aan bij strategisch en programmatisch beheer en is effectief wanneer gemeenten beschikken over voldoende data en organisatorische capaciteit. Wel vraagt deze methode om aanvullende borging van sociale waarden en gebruikersbetrokkenheid.

Elk model biedt waardevolle inzichten, maar geen enkel model dekt de volledige opgave. Voor strategisch, integraal en adaptief beheer is het combineren van modellen wenselijk. Het relationele karakter van het POU-model, het procesmatige inzicht van Carmona en de lange termijn focus van assetmanagement vullen elkaar aan. Juist deze combinatie maakt het

mogelijk om het beheer van de openbare ruimte flexibel én doelgericht in te richten binnen de context van de Nederlandse gemeente.

Model	Pluspunten	Minpunten
POU-model (Park-Organisatie-Gebruiker) (Jansson & Lindgren, 20212)	- Sterke focus op gebruikersrelaties en participatie - Sluit goed aan bij uitvoeringspraktijk (zoals gemeenschappelijke regelingen) - Gemeenten behouden regie via sturing op uitvoering	- Participatie kost veel tijd en vraagt goede organisatie - Weinig aandacht voor strategisch en financieel beheer - Minder geschikt voor integrale of risico gestuurde aanpak
Model van Carmona et al. Vier basisprocessen (Carmona et al., 2008)	- Universeel toepasbaar bij verschillende organisatievormen- Stimuleert integrale benadering van beheer - Ondersteunt samenwerking tussen publieke, private en maatschappelijke actoren	- Abstract, mist concrete handvatten voor uitvoering - Niet expliciet gericht op kosten en prestaties - Minder geschikt voor datagedreven of risico gestuurd beheer
Assetmanagementmodel (Kaw et al., 2020)	- Onderbouwt strategische keuzes op basis van data, kosten, prestaties en risico's - Stimuleert langetermijnvisie en programmatisch werken- Vergroot effectiviteit en efficiëntie van investeringen	- Vereist goede data en informatiesystemen - Complex voor kleinere gemeenten zonder specialistische capaciteit - Participatie en sociale waarden vragen aanvullende borging

Tabel 1 Matrix plus en minpunten 3 theoretische modellen

6.5 Conclusie

De openbare ruimte is van wezenlijk belang voor de leefbaarheid van steden. Eigendom, beheer en toegankelijkheid bepalen in sterke mate hoe deze ruimte functioneert. Gemeenten hebben hierbij een sleutelrol, maar werken steeds vaker samen met private of maatschappelijke partijen. Verschillende beheermodellen bieden aanknopingspunten om het beheer aan te passen aan de lokale context en beleidsambities. Door slim te combineren – bijvoorbeeld het relationele karakter van het POU-model, het coördinerende vermogen van Carmona en de strategische diepgang van assetmanagement – kan de gemeente komen tot effectief, adaptief en betrokken beheer van haar openbare ruimte.



7 PERSPECTIEVEN OP DE OPENBARE RUIMTE

Dit hoofdstuk verkent uiteenlopende perspectieven op de openbare ruimte aan de hand van het werk van Kevin Lynch en Jan Gehl. Hun benaderingen zijn complementair: Lynch biedt een strategisch kader gebaseerd op leesbaarheid en stedelijke structuur, terwijl Gehl zich richt op zintuiglijke ervaring en het sociaal gebruik van de ruimte. Daarnaast wordt het klassieke beheerperspectief "Schoon, Heel en Veilig" besproken, gevolgd door een classificatie van stedelijke ruimte en wat dit betekent voor het beheer.

7.1 Het werk van Kevin Lynch en Jan Gehl

Lynch (1981) introduceerde vijf prestatiedimensies van een goede stadsvorm: vitaliteit, betekenis, geschiktheid, toegankelijkheid en controle. Hierboven hanteert hij twee metacriteria: efficiëntie en rechtvaardigheid. Zijn theorie benadrukt het belang van aanpasbare, veerkrachtige steden en biedt ontwerpers handvatten voor sociaal rechtvaardige en functionele ruimten (Banai & Rapino, 2009; Lynch, 1981).

Toegankelijkheid en controle zijn van bijzonder belang voor het operationeel beheer: ruimtes moeten inclusief zijn, en burgers moeten zeggenschap ervaren. Lynch's werk wordt wereldwijd toegepast in stedelijk ontwerp en evaluatie.

Jan Gehl focust op de menselijke maat. Zijn vijf ontwerpprincipes – levendigheid, veiligheid, duurzaamheid, gezondheid en zintuiglijke ervaring – leggen nadruk op sociale interactie, bewegen, vergroening en emotionele betrokkenheid (Gehl, 1987, 2010). Gehl's werk is sterk empirisch en praktijkgericht. Het helpt steden bij het inrichten van gezonde, toegankelijke en uitnodigende openbare ruimtes die bijdragen aan het welzijn van bewoners.

7.2 Overeenkomsten en verschillen tussen Lynch en Gehl

Beide auteurs plaatsen de mens centraal en hanteren een normatief perspectief. Lynch legt de nadruk op structuur, cognitieve leesbaarheid en strategische inrichting; Gehl op sociale interactie, zintuiglijke kwaliteit en schaalniveau. Lynch werkt vanuit abstracte principes, Gehl vanuit veldobservaties. Gezamenlijk bieden ze een krachtig fundament voor integraal en adaptief beheer van de openbare ruimte. Zie tabel 2

Tabel 2 verschillen en overeenkomsten tussen de theorieën van Jan Gehl en Kevin Lynch

Verschillen en overeenkomsten tussen het werk en zienswijzen van Jan Gehl en Kevin Lynch	
Overeenkomsten:	Verschillen:
Centrale rol van de mens: Beide auteurs plaatsen de menselijke ervaring centraal in hun analyses van de stedelijke ruimte.	Focus: Lynch richt zich meer op de structurele en cognitieve leesbaarheid van de stad, terwijl Gehl vooral aandacht besteedt aan de menselijke activiteit en interactie in openbare ruimtes.
Normatieve benadering: Zowel Lynch als Gehl ontwikkelen principes die niet alleen beschrijvend, maar ook voorschrijvend zijn voor stedelijk ontwerp en beheer.	Schaal: Lynch werkt op een abstract niveau van stadsstructuren, terwijl Gehl zich vooral richt op de menselijke schaal en het straatniveau.
Toegankelijkheid en inclusiviteit: Beide werken benadrukken het belang van stedelijke ruimtes die open en toegankelijk zijn voor diverse gebruikers.	Methode: Lynch gebruikt theoretische modellen en analytische kaders, terwijl Gehl praktijkgericht is en gebruik maakt van veldobservaties en empirisch onderzoek.

7.3 Schoon, Heel en Veilig

Het beheerprincipe "Schoon, Heel en Veilig" vindt zijn oorsprong in theorieën zoals de Broken Windows Theory (Wilson & Kelling, 1982). Deze stelt dat zichtbare wanorde leidt tot verdere verloedering. Empirisch onderzoek, o.a. van Keizer et al. (2008), bevestigt dat normvervaling versterkt wordt door rommelige omgevingen. Goed onderhoud bevordert daarentegen normconform gedrag.

Dit perspectief benadrukt het belang van een goede basiskwaliteit van de ruimte, als fundament voor collectieve zelfredzaamheid en sociale controle. Gemeenten, woningcorporaties en politie spelen een sleutelrol in het creëren van een leefomgeving waarin bewoners zich verantwoordelijk voelen en actief bijdragen aan leefbaarheid (Carmona & De Magalhaes, 2006; Lub, 2013).

7.4 Classificatie van stedelijke ruimte

Carmona et al. (2008) classificeert stedelijke ruimten op basis van drie dimensies: functie, eigendom en perceptie. Dit resulteert in twintig types, geclusterd in vier hoofdcategorieën, van volledig publiek tot volledig privaat. Deze typologie laat zien dat de openbare ruimte geen uniforme entiteit is, maar bestaat uit overlappende vormen met elk hun eigen beheeruitdagingen.

Deze diversiteit vereist maatwerk in beleid en beheer. Eenzelfde straat kan deels publiek en deels privaat zijn, of verschillend worden waargenomen door gebruikers. Effectief beheer vraagt daarom om het afstemmen van beheerstrategieën op deze veelvormigheid van ruimtetypes. Een volledig overzicht van

7.5 Conclusie

De perspectieven van Lynch, Gehl en het principe "Schoon, Heel en Veilig" bieden waardevolle invalshoeken voor het beheer van de openbare ruimte. Zo biedt Lynch's focus op leesbaarheid en structuur richting aan strategisch beheer, zoals bij het ontwikkelen van toegankelijke, overzichtelijke stadsdelen met duidelijke oriëntatiepunten. Gehl's aandacht voor menselijke schaal, zintuiglijke ervaring en sociale interactie is direct toepasbaar bij het vormgeven van levendige pleinen, veilige fietspaden of aantrekkelijke winkelstraten.

Voor strategisch beheer bieden deze perspectieven handvatten om stedelijke ontwikkeling te koppelen aan menselijke behoeften en langetermijndoelen. Voor integraal beheer helpen ze om de samenhang te bewaken tussen fysieke inrichting, beheerpraktijken en beleidsambities. En voor participatief beheer zijn ze bruikbaar als basis om bewoners en gebruikers te betrekken bij het ontwerp en de evaluatie van hun leefomgeving. Juist de combinatie van deze perspectieven versterkt het vermogen van gemeenten om duurzame, leefbare en sociaal inclusieve openbare ruimten te realiseren en te onderhouden. Beheer van de openbare ruimte is meer dan onderhoud. Het is een integraal proces dat fysieke, sociale en beleidsmatige aspecten verbindt en bijdraagt aan leefbaarheid, duurzaamheid en brede welvaart. Effectief beheer vraagt om strategisch inzicht, lokale afstemming en samenhang tussen ontwerp, gebruik en context.



8 BEHEER EN ONDERHOUD VAN DE OPENBARE RUIMTE, WAT IS HET?

Beheer van de openbare ruimte is essentieel voor de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving. Het gaat verder dan onderhoud en omvat zowel strategische planning als operationele uitvoering. Dit hoofdstuk bespreekt het onderscheid tussen beheer en onderhoud, belicht belangrijke dimensies van beheer en staat stil bij de invloed van kwaliteit op de gebruikerservaring.

8.1 Wat is beheer van de openbare ruimte?

Beheer omvat het geheel aan strategische, tactische en operationele beslissingen gericht op het functioneren van de openbare ruimte (Jansson & Lindgren, 2012). Het is een proces dat gebruikers centraal stelt, met aandacht voor conflicterende belangen en uiteenlopende functies zoals mobiliteit, ontmoeting en ontspanning (Carmona et al., 2008). Goed beheer vereist maatwerk en afstemming op lokale context en gebruik.

Beheer en onderhoud worden vaak als synoniemen gebruikt, maar kennen een fundamenteel verschil. Onderhoud is gericht op technische uitvoering en wordt beschouwd als onderdeel van beheer. Beheer is breder en omvat beleidsvorming, planning en afstemming tussen actoren. Om beheer en onderhoud verder van elkaar te onderscheiden, kunnen ze worden beschouwd als activiteiten die deels op verschillende niveaus in een organisatie en/of door verschillende organisaties worden uitgevoerd. (Jansson & Lindgren, 2012, p. 141; Lindgren, 2010, p. 20). Kunstenares Ukeles bracht het belang van onderhoud onder de aandacht als essentieel voor het functioneren van de stad, zie de bijlage (hoofdstuk 18) voor een beschrijving van haar werk.

8.2 Dimensies van beheer

Beheer beïnvloedt stedelijke kwaliteiten als gezondheid, veiligheid, mobiliteit en vitaliteit. Volgens Carmona moet beheer aansluiten op het oorspronkelijke ontwerp (ontwerp-gestuurd beheer) of juist sturen op beheerbaarheid in de ontwerpfase (beheer-gestuurd ontwerp) (Carmona et al., 2008; Ritchie & Thomas, 2013). Gemeenten gebruiken handboeken en digitale platforms om kwaliteit en uniformiteit in de openbare ruimte te borgen. Zie de tabel in de bijlage (hoofdstuk 19) voor een beknopt, niet limitatief overzicht van gemeenten die werken met een dergelijk handboek of richtlijn.

Toch blijken beide ontwerpprincipes in de praktijk niet altijd houdbaar. In de zoektocht naar efficiency is er een duidelijke tendens om het beheer op te knippen in kleinere eenheden, vaak toebedeeld aan verschillende (semi)private partijen. Deze fragmentatie leidt tot een verlies aan samenhang, omdat elke partij slechts verantwoordelijk is voor een deelgebied en het overzicht over het geheel ontbreekt. Hierdoor worden integraliteit en systeemkwaliteit ondermijnd.

Deze versnippering wordt versterkt door gestandaardiseerde uitvoeringspraktijken die weinig ruimte laten voor contextgevoeligheid. Een voorbeeld is de grootschalige inzet van ondergrondse afvalcontainers. Hoewel deze bijdragen aan efficiënte afvalinzameling, creëren ze tegelijk ongewenste neveneffecten zoals permanente afvaleilanden in de openbare ruimte, zie afbeelding 2. Daarmee staat de toepassing haaks op beide ontwerpprincipes, die juist gericht zijn op een integrale en kwaliteitsgerichte benadering van de ruimte.



Afbeelding 2 Bij- of naast plaatsingen (sluikstort) bij ondergrondse afvalcontainer, linker foto: eigen afbeelding, rechter foto: bron <https://www.metronieuws.nl/in-het-nieuws/binnenland/2019/03/rotterdam-pakt-afval-naast-container-aan/>

8.3 Componenten van de openbare ruimte

Volgens Carmona et al. (2008) wordt het karakter van de openbare ruimte bepaald door drie componenten:

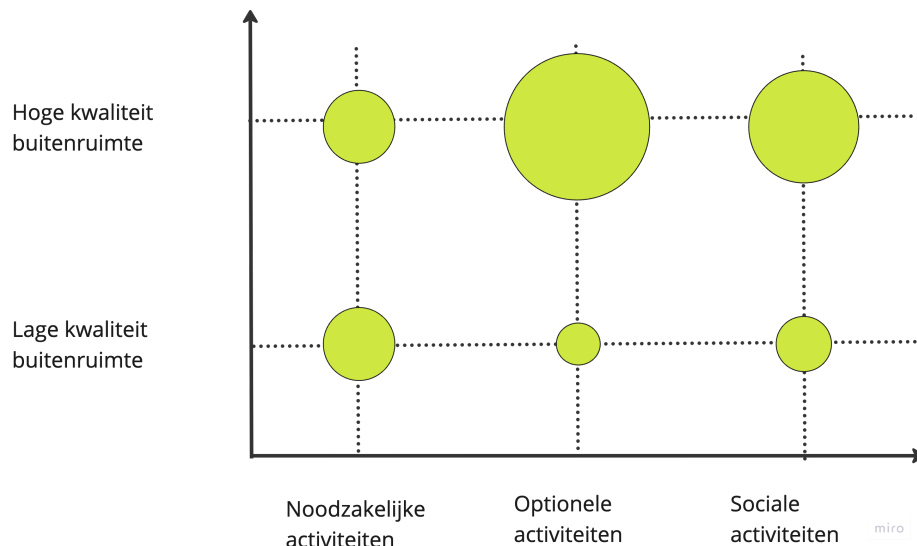
8.3.1 Samenstellende delen

De fysieke elementen van de openbare ruimte – gebouwen, groen, infrastructuur, gebruiksoBJECTEN – variëren in levensduur en onderhoudsintensiteit. Korte levensduur en hoge onderhoudsbehoefte van elementen zoals gazons en straatmeubilair maken deze bepalend voor de beleving van de ruimte.

8.3.2 Kwaliteiten van de ruimte

De relatie tussen de fysieke kwaliteit van de openbare ruimte en het gebruik ervan is sterk. Zoals weergegeven in *figuur 5*, leidt een hogere kwaliteit van de ruimte tot een grotere mate van optionele en sociale activiteiten. Een aantrekkelijke en goed onderhouden omgeving nodigt mensen uit om langer te verblijven, meer interacties aan te gaan en zich actiever in het publieke domein te bewegen. Deze toename in activiteit versterkt op haar beurt het sociale weefsel van een buurt en vergroot de leefbaarheid. Gehl (2010) onderscheidt hierin drie soorten van activiteiten:

- Noodzakelijke (bijv. forensen)
- Optionele (bijv. wandelen)
- Sociale (ontstaan als gevolg van de eerste twee)



Figuur 4 Relatie kwaliteit openbare ruimte met activiteiten in de openbare ruimte (Gehl, 2010)

Carmona et al. (2008) beschrijft daarnaast een drietal kwaliteiten die gebruikt kunnen worden als leidraad voor het ontwerpen, beheren en evalueren van de openbare ruimte, zie tabel 3.

Het gaat hierbij dan om:

- Zichtbare kwaliteiten (inrichting, onderhoud en gebruik)
- Immateriële kwaliteiten (gevoelens, ervaringen en sociale interacties)
- Gewenste kwaliteiten (beleid, visie of gebruikerswensen)

In aanvulling op de hiervoor genoemde kwaliteiten kunnen op basis van de uitgangspunten van Gehl, Lynch en Carmona de volgende universele en positieve kwaliteiten voor de openbare ruimte worden benoemd, zie tabel 3:

Tabel 3 Universele positieve kwaliteiten van de openbare ruimte op basis van de uitgangspunten geformuleerd door Jan Gehl, Kevin Lynch en Matthew Carmona.

Kwaliteit	Beschrijving	Gehl	Lynch	Carmona
Levendigheid	Een openbare ruimte die uitnodigt tot activiteiten en sociale interactie.	✓		
Comfort en schaal	Een menselijke schaal met comfortabele plekken om te zitten, wandelen en verblijven.	✓		
Veiligheid en toegankelijkheid	Een openbare ruimte die veilig voelt en toegankelijk is voor alle gebruikers.	✓		✓
Herkenbaarheid en identiteit	Een openbare ruimte met duidelijke oriëntatiepunten en positieve karakteristiek		✓	
Structuur en oriëntatie	Een openbare ruimte die logisch is ingedeeld en waarin gemakkelijk is te navigeren.		✓	
Diversiteit en complexiteit	Een openbare ruimte die rijk is aan visuele en functionele diversiteit.		✓	
Functionaliteit	Een openbare ruimte die voldoet aan de behoeften van gebruikers en een breed spectrum van verschillende activiteiten ondersteunt.			✓
Duurzaamheid	Een openbare ruimte die ecologisch verantwoord en toekomstbestendig is, klimaat adaptief, circulariteit.			✓
Beheer en onderhoud	Een robuuste en kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte die goed wordt beheerd en onderhouden om kwaliteit te behouden, die schoon en netjes is en niet regelmatig wordt opgegraven			✓
Participatie	Een openbare ruimte die wordt ontworpen en beheerd met betrokkenheid van de gemeenschap.			✓
Inclusiviteit	Een openbare ruimte welkom voor iedereen, vrij, open en tolerant			✓

8.3.3 Context

De belangrijkste opbrengst van een goede inrichting en goed beheer is een prettige leefbare en waardevolle (stedelijke) omgeving om te wonen, werken en recreëren (Kirchholtes et al., 2012). Effectief beheer vraagt om inzicht in de sociaaleconomische en fysieke context. Carmona et al. (2008) wijst op het belang van maatwerk op basis van lokale dynamiek. De sociaaleconomische context (SEC) beïnvloedt leefbaarheid en vereist context specifieke maatregelen.

8.4 Beheer en brede welvaart

De SEC is te koppelen aan indicatoren van brede welvaart (Dietz et al., 2017; Thissen & Content, 2022). Aspecten als groenvoorzieningen, luchtkwaliteit, veiligheid en participatie zijn beïnvloedbaar via beheermaatregelen. Zie Tabel 6 in de bijlage (hoofdstuk 21) voor mogelijke maatregelen per indicator: bijvoorbeeld aanleg van parken voor vergroening of buurtinitiatieven voor sociale cohesie. Deze koppeling maakt beheer beleidsmatig relevant en meetbaar.

8.5 Conclusie

Beheer van de openbare ruimte is meer dan onderhoud. Het is een integraal proces dat fysieke, sociale en beleidsmatige aspecten verbindt en bijdraagt aan leefbaarheid, duurzaamheid en brede welvaart. Effectief beheer vraagt om strategisch inzicht, lokale afstemming en samenhang tussen ontwerp, gebruik en context.

In het licht van de centrale onderzoeksvraag – hoe strategisch, integraal en adaptief beheer van de openbare ruimtevorm kan krijgen – biedt dit hoofdstuk drie belangrijke handvatten, gebaseerd op de besproken dimensies:

- **Vanuit de kwaliteiten van de openbare ruimte**
Het beheer moet rekening houden met zichtbare, immateriële en gewenste kwaliteiten. Deze kwaliteiten beïnvloeden de mate van gebruik, sociale interactie en beleving van de ruimte. Strategisch beheer maakt hierin bewuste keuzes en vertaalt beleidsdoelen naar concrete ingrepen in ontwerp en onderhoud.
- **Vanuit de context**
De sociaaleconomische en fysieke context bepaalt in hoge mate de effectiviteit van beheermaatregelen. Adaptief beheer betekent hier: ruimte voor maatwerk, participatie van bewoners en flexibiliteit bij veranderende omstandigheden. Dit vereist lokaal inzicht en een lerende benadering van professionals.
- **Vanuit de samenstellende delen**
De openbare ruimte bestaat uit uiteenlopende fysieke componenten met verschillende levensduren en onderhoudsbehoeften. Integraal beheer vraagt om het behoud van samenhang tussen deze elementen en het tegengaan van versnippering. Dit vraagt om systemisch denken en een sturende rol vanuit de beheerorganisatie.

Deze drie perspectieven – kwaliteit, context en samenstellende delen – vormen gezamenlijk het fundament voor strategisch, integraal en adaptief beheer. Daarmee levert dit hoofdstuk niet alleen een begripsmatige afbakening, maar ook een inhoudelijke richting voor de verdere verkenning van de centrale onderzoeksvraag in het vervolg van deze thesis.



9 VOOR WIE EN VAN WIE IS HET BEHEER VAN DE OPENBARE RUIMTE

Dit hoofdstuk beschrijft het beheer van de openbare ruimte vanuit de rol van de stakeholders. Er wordt uitgelegd dat achter het ogenschijnlijk serene beeld van een straat met bomen en geparkeerde auto's een complex netwerk schuilgaat van actoren en stakeholders. Deze stakeholders zijn tegenwoordig beter uitgerust en gekwalificeerd waarmee zij in staat zijn om een belangrijke positie in te nemen in het publieke krachtenveld van de openbare ruimte. Dit maakt dat er een verschuiving plaatsvindt van klassiek sturen naar vormen van meebesturen. Vervolgens wordt het aspect van de multi-dimensionaliteit van de openbare ruimte besproken waarbij ook hier het belang van een brede belangenafweging aan bod komt.

9.1 Multi-Stakeholders

Zowel binnen als buiten de gemeente heeft de beheerder van de openbare ruimte te maken met een breed scala aan belanghebbenden. Deze partijen hebben een direct of indirect belang bij het beheer van de openbare ruimte of zijn direct betrokken bij de uitvoering ervan (Carmona et al., 2008).



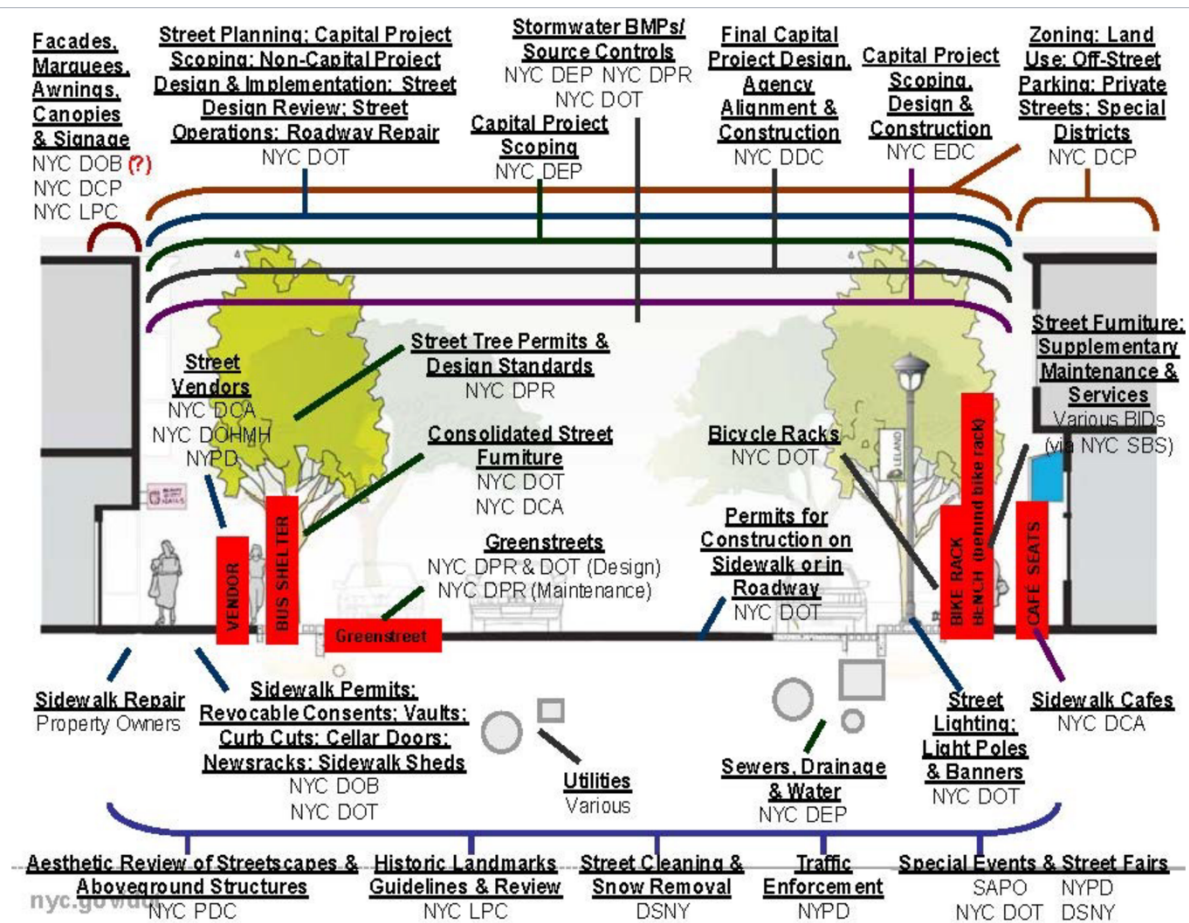
Figuur 5 straat met geparkeerde auto's; eigen foto

In Nederland worden de aanleg en het beheer van de openbare ruimte veelal beschouwd als twee afzonderlijke overheidsfuncties: stadsontwikkeling en stadsbeheer. Stadsontwikkeling omvat de fasen van planning, ontwerp en realisatie, terwijl stadsbeheer zich richt op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Er wordt echter steeds meer erkend dat een integraal en dynamisch proces, waarin creatie, beheer en betrokkenheid van diverse stakeholders samenvloeien, essentieel is om de functionaliteit en kwaliteit van de openbare ruimte te waarborgen. Dit is met name van belang in een context die voortdurend verandert door maatschappelijke, economische en ecologische ontwikkelingen (Said & Tempels, 2023).

Binnen de gemeentelijke organisaties zijn er zoals gezegd vaak al twee verschillende afdelingen betrokken bij de openbare ruimte. Dit zijn echter niet de enige interne

stakeholders. Naast de genoemde afdelingen zijn er nog legio andere afdelingen in meer of mindere mate betrokken bij het beheer van de openbare ruimte. Voorbeelden zijn de afdelingen waar de taken met betrekking tot veiligheid, toezicht, handhaving en vergunningverlening zijn belegd. Het bestuur, vertegenwoordigd door de gemeenteraad en het college van B&W, zijn vanzelfsprekend twee zeer relevante en belangrijke stakeholders. Figuur 7 toont de hoeveelheid betrokken instanties en afdelingen in het geval van New York City. Steden als Rotterdam en Amsterdam maar ook kleinere steden als Schiedam doen niet onder voor dit voorbeeld uit New York als het gaat om de hoeveelheid betrokken actoren en stakeholders.

In de Nederlandse context zijn daarnaast de Waterschappen, Rijkswaterstaat, Recreatieschappen, Woningbouwcorporaties en netbeheerders belangrijke en institutionele stakeholders wiens belangen op de een of ander wijze een beslag leggen in en op de openbare ruimte in stedelijk gebieden.



Figuur 6 Betrokken afdelingen en instanties bij het beheer van de openbare ruimte in New York City, bron presentatie MCD006, Government en NYC Development overview, 13 november 2023

Het beheer van stedelijk openbaar gebied benadrukt de relatie met stakeholders, waarbij de integratie van gebruikers en andere betrokken partijen in het beheerproces centraal staat. Onderzoek naar gebruikersparticipatie en communicatie is daarom van groot belang. Dit sluit aan bij de erkenning dat beheerorganisaties steeds meer interacties aangaan, zowel intern als extern, met stakeholders zoals gebruikers, bewoners en andere belanghebbenden.

Hoewel participatie tijdrovend kan zijn, draagt het significant bij aan het creëren van een sociaal duurzame openbare ruimte en aan het verbeteren van beheerprocessen. De centrale

vragen binnen het beheer van de openbare ruimte richten zich op samenwerking tussen stakeholders, multidisciplinaire benaderingen en het anticiperen op toekomstige behoeften. Hierbij spelen thema's als sociale waarden, participatie, machtsverhoudingen, eigendomskwesties en het beheer van stedelijk groen een cruciale rol (Jansson & Lindgren, 2012; Randrup & Persson, 2009).

Er is ook sprake van een onomkeerbare trend in de technologie, wet- en regelgeving en de wijze waarop mensen onderling communiceren wat ertoe leidt dat besluitvormingsprocessen wijzigen en de wijze waarop mandaat wordt verkregen (Wesselink, 2024). Dit vertaalt zich in een groeiende uitdaging door de verwachting op het vlak van democratische besluitvorming, met name op het gebied van raadpleging en participatie door belangengroepen, gebruikers en andere stakeholders. Hierdoor worden nieuwe bestuursvormen, zoals mede- en zelfbestuur, steeds relevanter, wat de traditionele lineaire besluitvormingslogica verder onder druk zet. Deze nieuwe benaderingen kunnen zich op verschillende schaalniveaus ontwikkelen, waarbij individuen, gemeenschappen of hele instellingen betrokken zijn, vaak in samenwerking met nieuwe groepen actoren en innovatieve praktijken (Jansson et al., 2020).

In tabel 4 wordt een, niet limitatief, overzicht gegeven van belangrijkste trends en hun praktische uitwerking in steekwoorden. De in deze tabel genoemde trends versterken elkaar wat maakt dat de oude manier van werken, het smal houden van de opgave, de mondighe stakeholder zien als tegenstander en transparantie als een risico, niet langer meer voldoet (Wesselink, 2024).

Tabel 4 overzicht onomkeerbare trends die maken dat besluitvormingsprocessen veranderen, bron (Wesselink, 2024)

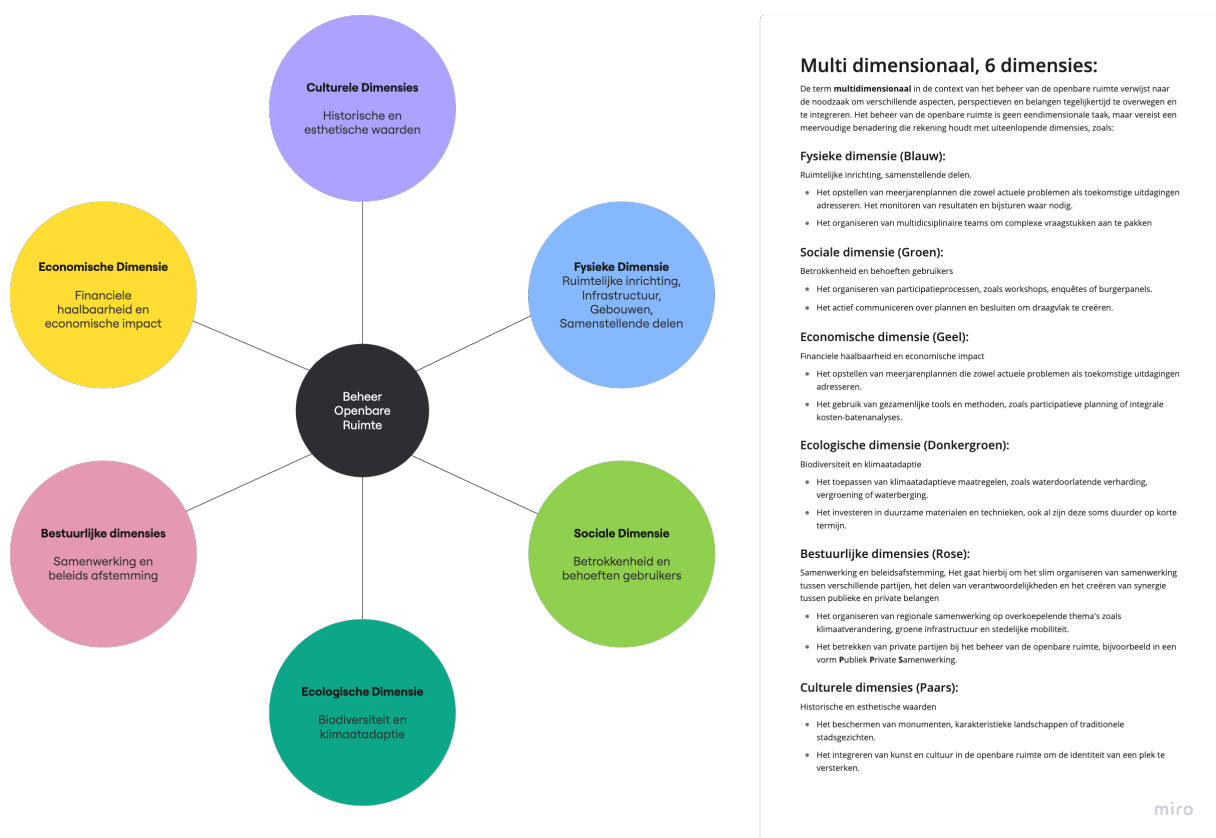
TREND	VOORBEELDEN
STAKEHOLDER WORDT STEEDS MONDIGER	Burgers eisen inspraak, protestacties, online petitions, actieve deelname aan debatten.
STAKEHOLDER IS HOGER OPGELEID EN MINDER VOLGZAAM	Kritische vragen, eigen onderzoek, minder accepteren van autoriteit zonder onderbouwing.
TOEGANG TOT (PUBLIEKE) DATA EN INFORMATIE	Open data platforms, data-analyse door burgers, zelfstandig onderzoek naar beleid.
LAGERE VERTEGENWOORDIGING BIJ VAKBONDEN/PARTIJEN	Dalend lidmaatschap, problemen met legitimiteit, gebrek aan mandaat voor vertegenwoordigers.
GEEN AUTOMATISCH RESPECT MEER	Vraag naar transparantie, kritiek op besluitvorming, eisen van verantwoording.
HOGERE ORGANISATIEGRAAD BIJ CONFLICTEN	Actiegroepen, burgerinitiatieven, snelle mobilisatie via sociale media.
DECENTRALISATIE	Meer lokale besluitvorming, regionale samenwerking, verschuiving van taken naar gemeenten.
VERANDERENDE ROL VAN DE OVERHEID	Van sturend naar faciliterend, meer samenwerking met burgers en private partijen.
TOENEMENDE COMPLEXITEIT	Grote maatschappelijke vraagstukken (klimaat, mobiliteit), veel stakeholders, tegenstrijdige belangen.
(AFGEDWONGEN) TRANSPARANTIE	Wet open overheid (WOO), openbaarheid van bestuur, druk op openbaar maken van besluitvorming.
SOCIALE MEDIA LEIDEN TOT MEER DIRECTE DEMOCRATIE	Online stemmen, burgerfora, reactief beleid door snelle feedback via sociale media.
GROEIEND WANTROUWEN EN POLARISATIE	Kritiek op overheid, verdeeldheid in de samenleving, toenemende tegenstellingen tussen groepen.

9.1.1 Van government naar governance

Governance is de afgelopen decennia naar voren gekomen als een concept dat het sturen van publieke middelen in een breder perspectief plaatst dan traditioneel 'besturen door de overheid'. In strikte zin vormt governance een contrast met conventioneel bestuur. Het wordt gekenmerkt door een multi-centraal sturingssysteem, waarin publieke en private actoren vrijwillig samenwerken in diverse relaties, in plaats van te opereren binnen een traditionele hiërarchie. Governance verwijst naar nieuwe manieren van sturen en het organiseren van sturingsprocessen in een postmoderne samenleving. Dit omvat onder meer beleidsnetwerken, publieke participatie en publiek-private samenwerkingen (Jansson et al., 2019, 2020).

9.2 Multidimensionaal

Multidimensionaliteit in het beheer van de openbare ruimte betekent in de praktijk dat beheerders en planners een integrale aanpak hanteren, waarbij fysieke, sociale, economische, ecologische, bestuurlijke en culturele aspecten worden afgewogen. Dit vereist samenwerking tussen verschillende disciplines, actieve betrokkenheid van stakeholders en een focus op duurzaamheid en toekomstbestendigheid. Door flexibiliteit, participatie en het behoud van cultuurhistorische waarden te combineren, ontstaat een evenwichtige benadering die zowel actuele behoeften als lange termijn uitdagingen adresseert. Het resultaat is een functionele, inclusieve en veerkrachtige openbare ruimte die aansluit bij de dynamische context van stedelijke ontwikkeling. In figuur 8 worden de belangrijkste dimensies benoemt die een rol spelen bij het beheer van de openbare ruimte. Zie hiervoor onder andere (Beatley, 2011; Carmona, 2021; Gehl, 2010; Whyte, 1980)



Figuur 7 Multidimensionaliteit van het beheer van de openbare ruimte

9.3 Conclusie

Het beheer van de openbare ruimte ontwikkelt zich in toenemende mate van een technisch-organisatorisch vraagstuk naar een complex samenspel van belangen, waarden en interacties tussen diverse actoren. Waar vroeger vooral gestuurd werd vanuit overheidsinstanties (government), is er sprake van een duidelijke beweging richting gedeeld eigenaarschap en samenwerking (governance). Deze ontwikkeling stelt andere eisen aan het strategisch, integraal en adaptief beheer van de openbare ruimte.

Een strategische benadering vereist dat beheerders oog hebben voor veranderende machtsverhoudingen, toenemende mondigheid van stakeholders en de opkomst van nieuwe

bestuursvormen. Governance vraagt om het herkennen van deze trends en het actief betrekken van belanghebbenden in besluitvorming en uitvoering.

Integraliteit betekent in deze context het kunnen schakelen tussen sectoren, belangen en schaalniveaus. Het beheer van de openbare ruimte kan niet los worden gezien van sociale, ecologische, economische en culturele dimensies. Deze multidimensionaliteit vraagt om een afwegingskader waarin uiteenlopende waarden en perspectieven samenkomen.

Adaptiviteit komt tot uiting in het vermogen om mee te bewegen met veranderingen in technologie, regelgeving, maatschappelijke verwachtingen en bestuurlijke verhoudingen. Dit vraagt van de beheerorganisatie een open houding, lerend vermogen en het durven loslaten van klassieke zekerheden.

De inzichten uit dit hoofdstuk benadrukken daarmee het belang van een beheerpraktijk die niet alleen fysiek maar ook sociaal en bestuurlijk is ingebed. Alleen door in te zetten op samenwerking, flexibiliteit en brede belangenafweging ontstaat een toekomstbestendig model voor het beheren van de openbare ruimte binnen een dynamische stedelijke context.



10 STEDELIJK BEHEER; POSITIE, ROL EN LEIDERSCHAP IN GEMEENTELIJKE ORGANISATIE EN STEDELIJKE ONTWIKKELING

In het streven naar een strategische, integrale en adaptieve inrichting van het beheer van de openbare ruimte, zijn niet alleen inhoudelijke keuzes van belang, maar ook de wijze waarop het beheer binnen de gemeentelijke organisatie is gepositioneerd en gefaciliteerd. De interviews maken duidelijk dat hierin een ontwikkeling gaande is. Beheer wordt steeds vaker erkend als een volwaardig beleidsveld met een belangrijke rol in het realiseren van gemeentelijke ambities op het gebied van leefbaarheid, duurzaamheid en klimaatadaptatie. Tegelijkertijd blijkt dat deze nieuwe positie nog niet vanzelfsprekend is: beheerders moeten regelmatig hun plek aan tafel opeisen en hun rol verduidelijken binnen complexe en versnipperde organisatiestructuren.

Naast een duidelijke positionering, blijkt uit de gesprekken dat de effectiviteit van beheer mede afhankelijk is van heldere verantwoordelijkheidsverdeling, inspirerend leiderschap en een organisatiecultuur waarin vertrouwen centraal staat. De mate waarin beheerders autonomie krijgen, richting kunnen geven en gesteund worden door leidinggevend, blijkt cruciaal voor het welslagen van een integrale aanpak. Dit hoofdstuk brengt op basis van de interviews in kaart hoe de positie van beheer zich ontwikkelt en welke rol verantwoordelijkheid, leiderschap en vertrouwen daarbij spelen. Het laat zien dat deze elementen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en gezamenlijk het fundament vormen voor een toekomstgericht beheer van de openbare ruimte.

10.1 Positie en rol

Uit de gehouden interviews komt naar voren dat de positie van het beheer van de openbare ruimte binnen gemeenten geleidelijk aan het verschuiven is. Van een ondergeschikte uitvoerende taak naar een volwaardig strategisch domein. Waar beheer vroeger voornamelijk werd gezien als ‘het netjes houden’ van de stad en vaak pas laat of niet bij ruimtelijke planvorming werd betrokken, groeit nu het besef dat beheer een eigen beleidsveld is met een langetermijnperspectief. Meerdere geïnterviewden benadrukken dat beheer direct bijdraagt aan strategische gemeentelijke doelstellingen (zoals duurzaamheid, leefbaarheid, economie en mobiliteit) en daarom vanaf het begin bij gebiedsontwikkelingen aan tafel moet zitten als volwaardige partner. Toch blijft beheer in de praktijk vaak opboksen tegen dominante ontwikkelafdelingen en versnipperde organisatiestructuren: projecten worden regelmatig opgezet zonder vroege betrokkenheid van beheer, waardoor onderhoud achteraf als ‘restpost’ met een budget wordt overgelaten aan de beheerders. Bovendien maken wisselende politieke prioriteiten (bijvoorbeeld na verkiezingen) en beperkte capaciteit als gevolg van personeelstekorten het lastig om een consistent, integraal beheerbeleid te voeren. Desondanks zijn er positieve ontwikkelingen zichtbaar: in sommige gemeenten is het inmiddels standaardpraktijk om voorstellen eerst met beheer af te stemmen en krijgt de beheerkant meer gewicht in besluitvorming. Enkele bevlogen beheermanagers hebben door vasthoudendheid hun positie weten te versterken, waardoor beheer ‘er nu toe doet’ en zij zelfstandig binnen gestelde kaders kunnen handelen. De geïnterviewden schetsen een beeld waarin het beheer van de openbare ruimte strategisch, integraal én adaptief wordt vormgegeven – niet louter gericht op onderhoud, maar proactief meedenkend over ontwerp en beleid, anticiperend op toekomstige opgaven (zoals klimaatadaptatie), en fungerend als verbindende schakel tussen beleidsambities en de praktische uitvoering op straat. Volgens hen vraagt dit om bestuurlijk

commitment en een organisatiecultuur waarin beheerders tijdig worden betrokken en serieus genomen, zodat de openbare ruimte duurzaam en samenhangend beheerd kan worden.

10.2 Verantwoordelijkheid, leiderschap en vertrouwen als fundament

Waar in de vorige paragraaf de positie en rol van het beheer binnen de gemeentelijke organisatie is belicht, wordt hier geschetst dat verantwoordelijkheid, leiderschap en vertrouwen cruciale randvoorwaarden zijn om beheer van de openbare ruimte strategisch, integraal en adaptief vorm te geven. Uit de interviews blijkt dat een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden hand in hand moet gaan met inspirerend leiderschap en een cultuur van wederzijds vertrouwen. Een aantal respondenten benoemen dat *“alles bij elkaar komt in die openbare ruimte”* – van groen en wegen tot verlichting – wat vraagt om heldere afspraken over wie waarvoor verantwoordelijk is en om professionals die die verantwoordelijkheid durven te nemen³. Zo worden in sommige gemeenten productverantwoordelijken (bijvoorbeeld een weg- of groenbeheerder) aangewezen die de regie over hun vakgebied voeren en daarnaast zorgen voor afstemming tussen de vakdisciplines. Dit expliciet toebedelen van verantwoordelijkheid stimuleert een integrale blik, maar vereist ook dat deze medewerkers de ruimte en het vertrouwen krijgen om die rol naar behoren in te vullen.

Tegelijkertijd benadrukken de respondenten het belang van sterk leiderschap om beheer naar een hoger plan te tillen. Leiderschap betekent hier niet top-down microbeheer, maar het vormgeven van een visie en kaders waarbinnen beheerders kunnen opereren, én bereidheid van leidinggevendenden om verantwoordelijkheid te delen en los te laten. Zoals een geïnterviewde opmerkt, gaat leiderschap over *“vasthouden én loslaten”*⁴: duidelijke richting geven maar professionals ook voldoende autonomie gunnen. Dit vraagt om leidinggevendenden die vertrouwen hebben in hun teams en die, wanneer nodig, voor hun medewerkers gaan staan. Enkele respondenten vertelden dat ze in eerste instantie weerstand ontmoetten bij veranderingen, maar dat consistent koers houden én transparant communiceren leidde tot meer vertrouwen binnen het team. Sterk leiderschap aan de top wordt daarnaast genoemd als voorwaarde om integrale ambities waar te maken – bottom-up initiatieven kunnen makkelijk doodbloeden als ze niet door bestuurlijk leiderschap worden omarmd en structureel geborgd. Leidinggevendenden in het beheerdomein moeten daarom niet bang zijn hun positie op te eisen in vroegtijdige planprocessen door het gesprek aan te gaan met collega's van andere afdelingen en met het bestuur. Dit proactief optreden vergroot de zichtbaarheid van beheer en zorgt ervoor dat beheerders als volwaardige gesprekspartners aan tafel zitten bij ruimtelijke ontwikkelingen, wat de integrale kwaliteit ten goede komt.

Ten slotte komt uit de interviews naar voren dat vertrouwen een sleutelfactor is in het samenspel tussen beheer, bestuur en partners. Een cultuur van vertrouwen binnen de gemeentelijke organisatie maakt het mogelijk dat beheerders de beleidsruimte krijgen om innovatief en adaptief te werken – men geeft aan dat *“vertrouwen belangrijk is: dat je de ruimte krijgt om het goed te doen”*⁵. Wanneer management en bestuur hun professionals vertrouwen, durven deze laatsten initiatief te nemen en nieuwe oplossingen te verkennen zonder angst voor fouten. Vertrouwen speelt ook extern een rol: zo experimenteren sommige gemeenten met samenwerkingsvormen waarin aannemers en gemeente op basis van

³ Onder andere: (1, persoonlijke communicatie, 06/06/2025). Zie hoofdstuk 17 voor het overzicht met de volgnummers van de geïnterviewden.

⁴ (6, persoonlijke communicatie, 14/06/2025)

⁵ (2, persoonlijke communicatie, 13/06/2025; 5, persoonlijke communicatie, 13/05/2025)

vertrouwen samenwerken in plaats van op harde sancties. In een pilot mochten aannemers vooraf hun winstmarge open communiceren, waarna beide partijen op een partnergerichte manier contractueel samenwerkten – dit vergrootte de wederzijdse betrouwbaarheid en leverde stabielere resultaten op. Ook naar bewoners toe wordt steeds vaker gezocht naar gedeelde verantwoordelijkheid en vertrouwen. Een beheerder gaf het voorbeeld van een bewoner die na een gesprek inzag dat niet alleen de gemeente, maar ook hijzelf verantwoordelijkheid draagt voor een veilige omgeving. Dergelijke gedeelde inzichten tonen dat wanneer de gemeente bewoners serieus neemt en vertrouwen geeft (bijvoorbeeld via participatie in wijkbeheer), dit kan leiden tot meer wederzijds begrip en samenwerking.

Verantwoordelijkheid, leiderschap en vertrouwen zijn sterk met elkaar verweven in het beheer van de openbare ruimte. Duidelijke verantwoordelijkheden geven richting, maar om deze waar te maken is er leiderschap nodig dat die verantwoordelijkheid ondersteunt en ruimte biedt. Leiderschap op zijn beurt kan niet effectief zijn zonder een basis van vertrouwen: medewerkers moeten voelen dat ze gesteund worden, en bestuurders moeten erop kunnen vertrouwen dat beheerprofessionals hun vakmanschap inzetten in het bredere gemeentelijke belang. Een belangrijke conclusie in deze is: strategisch, integraal en adaptief beheer vergt helderheid in verantwoordelijkheidsverdeling, doortastend én dienend leiderschap, en een cultuur waarin vertrouwen centraal staat. Deze elementen vormen het fundament waarop beheer als volwaardige partner binnen de gemeentelijke organisatie kan floreren en proactief kan bijdragen aan de leefkwaliteit in de openbare ruimte.



11 ORGANISATIE, SAMENWERKING, LEREN EN PROGRAMMERING IN STEDELIJK BEHEER

In dit hoofdstuk worden vier samenhangende thema's besproken die van belang zijn voor strategisch, integraal en adaptief beheer van de openbare ruimte: organisatievormen, samenwerking (zowel intern als extern), lerend vermogen van de organisatie, en de programmering van beheeractiviteiten. Deze analyse is gebaseerd op interviews met professionals uit het gemeentelijk beheer van de openbare ruimte. Uit de interviews komt naar voren dat vernieuwing op deze terreinen cruciaal is om het beheer van de openbare ruimte toekomstbestendig vorm te geven.

11.1 Organisatievormen in het beheer

Veel gemeentelijke organisaties zijn traditioneel ingericht in sectorale kolommen – afzonderlijke afdelingen of teams voor wegen, groen, riolering, et cetera. Deze verkokerde organisatievorm bemoeilijkt een integrale benadering, omdat elke discipline vooral op het eigen domein stuurt. Verschillende respondenten benadrukken dat een andere inrichting nodig is om strategisch en integraal beheer mogelijk te maken. Zo wordt geëxperimenteerd met nieuwe rollen en multidisciplinaire teams die de schotten tussen vakdisciplines moeten slechten. Een voorbeeld hiervan is de invoering van de *regisseur openbare ruimte* in sommige gemeenten: een functionaris die als gebiedscoördinator fungeert en de schakel vormt tussen de planfase en de beheerfase. *“Wij hebben als regisseur allemaal een gebied,”*⁶ aldus één van de geïnterviewden, waarmee hij aangeeft dat elke regisseur verantwoordelijk is voor een bepaalde wijk of zone. Deze regisseurs zitten in projectteams bij nieuwe ontwikkelingen, *“Omdat natuurlijk, als het project is afgesloten en het wordt overgedragen naar beheer,”*⁶ zij ervoor moeten zorgen dat alle beheerbelangen tijdig zijn meegenomen. Ook fungeren zij als aanspreekpunt als er knelpunten zijn: *“Als ze er niet uitkomen of als er een andere onderhoud behoefte is, dan gaat het via mij en dan bespreek ik dat met tactisch of strategisch beheerders,”*⁶ legt een regisseur uit. Dit type rol zorgt voor betere verbinding tussen ontwerp, uitvoering en beheer.

Naast gebiedsgerichte regisseurs zien we interne herstructureringen die integratie moeten bevorderen. In één gemeente is onlangs de organisatiestructuur aangepast: *“Zelfsturende teams zijn aangevuld met coördinatoren, voormannen en een bedrijfsbureau. Zo ontstaat verbinding tussen binnen en buiten.”*⁷ Hiermee wordt de operatie (buiten) gekoppeld aan beleid en administratie (binnen). Een ander voorbeeld is de gemeente Breda, waar een afdeling “Wijkzaken” is opgezet waarin fysieke beheertaken en sociale wijkontwikkeling samenkomen. *“Dat is één team: wijkmanager, sociaal beheerder en technici,”*⁸ aldus een respondent. Het is een uitdaging gebleken dat deze verschillende professionals elkaars taal leren spreken, *“maar omdat ze één team zijn, moeten ze wel”*⁸. Dit soort organisatorische aanpassingen dwingt tot afstemming en wederzijds begrip, wat integrale oplossingen ten goede komt. Wijkgerichte samenwerkingsvormen, zoals de “wijkdeals” in Breda waarin bewoners en gemeente afspraken maken, laten zien hoe organisatorische indeling kan bijdragen aan adaptief en gebiedsgericht beheer.

⁶ (1, persoonlijke communicatie, 06/06/2025)

⁷ (5, persoonlijke communicatie, 13/05/2025)

⁸ (6, persoonlijke communicatie, 14/06/2025)

De complexiteit van het beheer is dusdanig toegenomen dat één persoon niet langer alle aspecten kan overzien. Een respondent verwoordde het als volgt: *“Het idee van ‘de beheerder’ is bijna een mythe, een soort schaap met vijf poten. Of, beter gezegd, het is een samenwerking tussen collega’s met verschillende competenties.”*⁹ Met andere woorden: effectief beheer van de openbare ruimte vergt een teaminspanning van verschillende specialisten in plaats van de oude situatie waarin één technisch beheerder overal voor stond.

Dit besef leidt tot waardering voor ieders deskundigheid, maar ook tot de noodzaak om kennisdomeinen te verbinden. Technisch inhoudelijke medewerkers hoeven niet alles zelf te kunnen, als er maar mensen in de organisatie zijn die bruggen slaan. *“Je hoeft de techneuten niet te veranderen, je moet ze juist waarderen. Maar je moet zorgen voor vertalers: van politiek naar techniek, van data naar techniek, van financiën naar techniek,”*¹⁰ stelde een geïnterviewde voor. Zulke verbindende competenties moeten volgens hem ergens in de organisatie belegd worden – bijvoorbeeld in de rol van assetmanager, teamleider of beleidsadviseur – zodat strategische doelen, data-inzichten en financiële kaders daadwerkelijk landen bij de uitvoerende teams. Duidelijke governance en rolverdeling zijn hierin essentieel.

Eén respondent gaf aan dat men de sturing op de beheertak wil verbeteren met een helder bestuurlijk raamwerk, waarbij het strategisch assetmanagement plan (SAMP) als hulpmiddel dient om de organisatiesturing te versterken. Kortgezegd: om strategisch en adaptief te kunnen handelen, moet de organisatiestructuur zó ingericht zijn dat integrale besluitvorming en informatie-uitwisseling soepel verlopen. Nieuwe functieprofielen (zoals regisseurs of assetmanagers), multidisciplinaire teams en een bewuste invulling van schakels tussen beleid en uitvoering helpen om dat te bereiken.

11.2 Samenwerking intern en extern

Samenwerking is een terugkerend thema in de interviews, zowel binnen de gemeentelijke organisatie als met externe partijen. Om integraal beheer vorm te geven, moeten interne afdelingen en disciplines intensief afstemmen. Dit blijkt in de praktijk vaak een struikelblok door de hoeveelheid overleg die nodig is. Een beleidsmedewerker verzucht: *“Ontzettend veel afstemming... Ik vind het ergens te veel, maar aan de andere kant merk ik ook wel dat het moet.”*¹¹ Integraal werken brengt dus extra overleg en coördinatie met zich mee – iets wat als last kan worden ervaren, maar waar men het nut van inziet om te voorkomen dat iedereen langs elkaar heen werkt. Het belang van informele communicatie kwam ook ter sprake. *“Wat ik zelf heel erg belangrijk vind is dat we toch op kantoor bij elkaar zijn, want je hoort gewoon dingen,”*¹¹ aldus een respondent, die daarmee aangeeft dat fysieke nabijheid en laagdrempelig contact tussen collega’s helpen om tijdig op de hoogte te zijn van elkaars projecten en problemen. Kortom, intern is samenwerken een voorwaarde om versnippering tegen te gaan: men moet over de grenzen van de eigen “portefeuille” heen durven kijken en gezamenlijke prioriteiten stellen. Wanneer dit niet gebeurt, ontstaan spanningen. Zo wijst een respondent op het lastige samenspel tussen de afdeling Stadsontwikkeling (SO) en Stadsbeheer (SB): *“De afstemming tussen deze werkstromen is momenteel een uitdaging en kost veel moeite. Het samenspel tussen SO en SB is lastig, vooral als het gaat om prioriteiten, of men kiest voor een partiële of integrale benadering.”*¹² Hier zien we dat interne samenwerking niet alleen gaat over frequente communicatie, maar ook over een gemeenschappelijke visie: alle betrokkenen

⁹ (2, persoonlijke communicatie, 13/06/2025)

¹⁰ (6, persoonlijke communicatie, 14/06/2025)

¹¹ (1, persoonlijke communicatie, 06/06/2025)

¹² (4, persoonlijke communicatie, 10/06/2025)

moeten het eens zijn of ze voor deeloptimalisaties gaan of het brede plaatje (integrale benadering) vooropstellen.

Naast interne coördinatie is externe samenwerking van groeiend belang in modern stedelijk beheer. Gemeenten staan niet meer alleen in het beheren van de openbare ruimte – ze werken samen met bewoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden. Een opvallend voorbeeld uit de interviews is de samenwerking met actieve bewoners in zogenoemde wijkinitiatieven. *“We hebben bijvoorbeeld meer dan 500 wijkinitiatieven,”* vertelde een geïnterviewde. *“Dat zijn bewoners die samen met – of namens – de gemeente beheeropgaven oppakken. ‘Tegel eruit, groen erin’, gevelgroen, onderhoud van gemeentelijk groen door particulieren... daar hebben we samenwerkingsafspraken voor”*¹³. Hieruit blijkt dat bewoners bijdragen aan het beheer, van het vergroenen van hun buurt tot het onderhouden van openbare plantsoenen. Door dergelijke initiatieven te faciliteren en duidelijke afspraken te maken over verantwoordelijkheid en ondersteuning, ontstaan nieuwe samenwerkingsvormen in het stedelijk beheer. De gemeente houdt een vinger aan de pols en levert basisvoorzieningen (bijvoorbeeld materialen of onderhoud op hoofdlijnen), terwijl bewoners ruimte krijgen om zelf acties te ondernemen. Zo’n publiek-particuliere samenwerking maakt het beheer adaptiever: als bewoners meer initiatief tonen, kan de gemeente een stap terug doen; verslapt de energie, dan neemt de gemeente het weer over. *“In dat soort gevallen kun je het zelfs adaptief noemen”*¹³, legde de geïnterviewde uit over deze constructie. *“Je hebt dan je basis afgesproken, maar speelt flexibel in op wat er leeft”*¹³. Het vergt uiteraard van de gemeente vertrouwen in de burgers en de bereidheid om los te laten, maar het resultaat is dat beheerder en bewoners samen de openbare ruimte verzorgen op een manier die aansluit bij de lokale behoeften.

Vertrouwen en transparantie is ook het sleutelwoord in de samenwerking met marktpartijen zoals aannemers. Waar voorheen strakke prestatiecontracten en boetes het relatiepatroon bepaalden, zien we een verschuiving naar meer partnerschap. *“In plaats van met boetes te werken, zetten we in op samenwerking en vertrouwen,”* geeft een geïnterviewde aan over de nieuwe aanpak in zijn gemeente. *“Aannemers geven aan de voorkant aan wat ze willen verdienen – 2 tot 5% EBIT”*¹⁴ *is gangbaar. Daarna spreken we af hoe ze bijdragen aan onze doelen”*. De gemeente gunt hun vervolgens ruimte om efficiënt te werken. *“Zo werken we aan gezamenlijke doelstellingen, niet vanuit wantrouwen”*¹⁵, voegde hij toe. Deze werkwijze illustreert een cultuurverandering: gemeente en opdrachtnemers positioneren zich als partners die elkaar nodig hebben om een goed resultaat voor de openbare ruimte te bereiken. Wanneer beide partijen transparant zijn en gezamenlijke doelen formuleren (bijvoorbeeld het op peil houden van kwaliteit binnen een bepaald budget), ontstaat een win-win: de aannemer heeft zekerheid en motivatie om goed werk te leveren, en de gemeente krijgt betere resultaten zonder de relatie te belasten met juridisch getouwtrek. Ook dit is een vorm van integraal werken – niet intern tussen afdelingen, maar integraal in de keten van opdrachtgever en opdrachtnemer.

Ten slotte komt bij samenwerking met externe stakeholders ook participatie en communicatie richting burgers en bestuur kijken. Strategisch beheer betekent immers ook uitleggen en verantwoorden waarom bepaalde keuzes gemaakt worden. Enkele respondenten benadrukten dat je het gesprek met bewoners moet aangaan over prioriteiten. Bijvoorbeeld als er meldingen of wensen uit de wijk komen: *“Door het gesprek aan te gaan, wordt dat ook*

¹³ (2, persoonlijke communicatie, 13/06/2025)

¹⁴ EBIT, Winst voor rente en belasting

¹⁵ (5, persoonlijke communicatie, 13/05/2025)

duidelijker voor de bewoner. De wijkmanager of adviseur kan uitleggen: ‘We nemen uw signaal mee, maar we moeten ook kijken naar het grotere belang’¹⁶.’ Dergelijke dialogen zorgen voor begrip bij de inwoners dat de gemeente hun input serieus neemt, maar ook belangen moet afwegen. Zo voer je “de juiste discussie” – niet enkel *of* iets gedaan wordt, maar *wanneer* en *hoe* het past binnen het grotere geheel. Hierbij is het concept “haakbaarheid” belangrijk: in hoeverre is een initiatief van bewoners aan te haken bij bestaande plannen of budgetten? Als een idee aansluit op een lopend programma of een investeringsmoment, kan het relatief makkelijk gerealiseerd worden; als het los staat van alle geplande activiteiten, is uitvoering lastiger of duurder. Door zulke uitleg te geven, begrijpen bewoners beter waarom de ene wens direct ingewilligd kan worden en de andere (nog) niet.

Goede interne én externe samenwerking vraagt overigens ook om een mentaliteitsverandering bij de beheerorganisatie. Traditioneel zagen sommige beheerders burgerbemoediging of politiek-bestuurlijke inmenging liever niet. Die houding moet verdwijnen in een adaptieve organisatie. Een geïnterviewde illustreerde dit treffend met een voorbeeld uit de cultuur: *“Ik hoor nog te vaak: ‘Meldingen van bewoners? Dat houdt me van m’n werk af.’ Maar dat is juist je werk’¹⁷.’* Met andere woorden, een beheerder zou signalen van inwoners niet als last moeten zien, maar als kern van zijn taak – inspelen op de gebruikservaring en behoeften van de mensen die de openbare ruimte daadwerkelijk beleven. Deze quote benadrukt dat openstaan voor input van buiten integraal onderdeel moet zijn van het werk. Samengevat vereist samenwerking in strategisch, integraal beheer dat intern de neuzen dezelfde kant op staan en extern een open, constructieve relatie met partners en bewoners wordt onderhouden. Dat vergt tijd en investering in relaties, maar leidt tot een beheerorganisatie die sneller kan reageren op veranderingen en gesteund wordt door haar omgeving.

11.3 Programmering van beheeractiviteiten

Een laatste essentieel thema is de programmering: de manier waarop beheeractiviteiten worden gepland, begroot en afgestemd op strategische doelen. Strategisch beheer vereist immers dat je vooruitkijkt en richting geeft – niet reactief lapwerk, maar proactief plannen op korte én lange termijn. Uit de interviews blijkt dat veel gemeenten stappen aan het zetten zijn naar zo’n programmatische aanpak, bijvoorbeeld via meerjarenplannen en het gebruik van een Strategisch Asset Management Plan (SAMP). Het SAMP wordt genoemd als instrument om assetbeheer op hoofdlijnen te richten. Tegelijkertijd is het (nog) geen politiek keihard verankerd document. *“Het SAMP is voornamelijk een ambtelijk document en niet zozeer bedoeld voor bestuurlijke besluitvorming,”* vertelde een geïnterviewde, *“hoewel het bestuur wel geïnformeerd wordt. Het is bedoeld als een discussiestuk en dient ook als een extern uithangbord’¹⁸.’* Met andere woorden, het SAMP fungeert vooral intern als kader om de verschillende beheerdisciplines op één lijn te brengen en om extern (bijvoorbeeld richting partners of inwoners) te communiceren dat de gemeente haar beheerplan op orde heeft. Het vormt een strategisch kompas voor de beheerorganisatie zelf, maar politieke keuzes (zoals het al dan niet vrijmaken van budget) worden via de gebruikelijke nota’s en besluitvormingstrajecten gemaakt.

Verschillende interviewuitspraken illustreren dat men bewuster naar samenhang en timing kijkt dan voorheen. *“Daarnaast zie je innovatie in het integreren van programmeringstools,”* zei een beleidsadviseur. *“Hoe breng je alle belangen samen — wegenbeheer, rioolbeheer,*

¹⁶ (2, persoonlijke communicatie, 13/06/2025)

¹⁷ (8, persoonlijke communicatie, 20/05/2025)

¹⁸ (4, persoonlijke communicatie, 10/06/2025)

*bomenbeheer — maar ook thema's zoals klimaatadaptatie, energietransitie en sociale opgaven? Je wil eigenlijk ook de corporaties en nutsbedrijven meenemen*¹⁹.” Deze quote maakt duidelijk dat programmeren veel meer is dan een schemaatje voor de vervanging van zaken in de buitenruimte: het is een complexe puzzel waarbij je uiteenlopende assets en nieuwe thema's (duurzaamheid, klimaat) in één planning probeert te krijgen, liefst samen met externe partijen (woningcorporaties, waterschappen, energiebedrijven die misschien tegelijk werkzaamheden hebben). Sommige gemeenten proberen dat “relationeel” te doen (door veel te overleggen met alle stakeholders), anderen ontwikkelen rekenmodellen om het te kwantificeren en objectiever te maken. Uiteindelijk is het doel om voor een gebied of stad één geïntegreerde meerjarenplanning te hebben die optimaal rekening houdt met levensduur van assets, combinatiekansen van ingrepen en maatschappelijke opgaven.

In de praktijk betekent dit concreet dat men trade-offs maakt en prioriteiten stelt op basis van feiten en prognoses in plaats van ad-hoc beslissingen. *“Onderliggend ligt altijd een integrale programmering,”* legde een respondent uit over hoe hij tot keuzes komt. Hij gaf een voorbeeld van zo'n afweging: stel, een bepaald wegvak gaat nog zeker tien jaar mee. Als je daar nu in investeert (bijvoorbeeld groot onderhoud of vervanging), dan krijg je *“de afschrijving in één keer voor de kiezen.”* Die kosten in één klap nemen is zonde als het nog niet hoeft, dus wacht je beter tot het moment dat het echt nodig is – tenzij er een goede reden is om toch eerder in te grijpen (bijvoorbeeld als er tegelijk een riool vervangen moet worden of een herinrichting voor de leefbaarheid gepland is). Dergelijke weloverwogen keuzes zorgen ervoor dat beheerders steviger in de discussie staan wanneer er druk komt om “toch maar iets te doen”. Met een integrale programmering kun je immers onderbouwen dat middelen beperkt zijn en dat *“gewoon maar doen”*²⁰ ten koste zou gaan van iets anders wat wellicht urgenter is. Deze benadering vereist dat alle kapitaalgoederen in kaart zijn met hun condities en restlevensduur, én dat men scenario's kan doorrekenen om te zien wat de gevolgen zijn van ingrepen op verschillende tijdstippen. Sommige gemeenten hebben hiervoor eigen modellen ontwikkeld. In één interview werd verteld hoe een gemeente een ambitie-web en prioriteringsmodel hanteert, waarin men met zes typen kernwaarden werkt op drie niveaus (bestuurlijk, gebruikersniveau en technisch niveau). Daarmee wordt de huidige situatie van een gebied beoordeeld en kan men, *“door aan de verschillende knoppen te draaien”*²¹, bekijken welk verbetervoorstel de beste balans oplevert tussen die waarden. Zo'n waarde gestuurd model helpt objectiever te bepalen waar te beginnen en wat voorrang krijgt. Bovendien sluit het aan bij de aanpak onder de nieuwe Omgevingswet, waarin men via een Omgevingsvisie en Omgevingsprogramma gebiedsgericht plant: vanuit brede waarden en doelen deze vertalen naar concrete maatregelen in de openbare ruimte.

Ondanks betere tools en plannen blijft geld een harde randvoorwaarde bij programmering. Veel respondenten noemen budgettaire krapte en de politiek-bestuurlijke cyclus als realiteitscheck. Een respondent stelde dat in gemeentelijke projecten uiteindelijk *“altijd een geldkwestie”* speelt. Men begint met ambitieuze plannen, maar *“dan moet er altijd bezuinigd worden op het laatst en dat komt nooit ten goede.”* Hij merkt dat er onvoldoende vanaf het begin wordt nagedacht over de kosten over de hele levenscyclus: *“Aan de voorkant denken we er eigenlijk onvoldoende over na,”* zei hij, *“en al gaandeweg het project – zeker richting het einde – moeten we eigenlijk... dan moeten we hard op de rem gaan staan.”* Met andere woorden, pas tegen het einde van een investeringsproject komt de financiële realiteit boven en moet er opeens sterk bij gestuurd worden om binnen budget te blijven. *“Over de kosten van*

¹⁹ (6, persoonlijke communicatie, 14/06/2025)

²⁰ (8, persoonlijke communicatie, 20/05/2025)

²¹ (9, persoonlijke communicatie, 20/09/2024)

*de beheerfase wordt helemaal niet nagedacht*²², ” voegde hij eraan toe. Een strategische programmering betekent dan ook dat je vanaf het begin de beheerlasten en lange-termijnkosten meerekent, zodat je niet halverwege voor verrassingen komt te staan. Adaptief beheren houdt in dat je flexibel kunt omgaan met veranderingen, maar niet dat je telkens brandjes moet blussen door ad-hoc te bezuinigen. En integrale sturing vraagt juist om consistentie: als je steeds op het einde dingen uit het plan knipt, krijg je gaten in je beheerprogramma die later mogelijk duur worden.

Toch kan niet alles vastliggen; Adaptiviteit vergt ook flexibiliteit in de programmering. Een goed meerjarenplan laat ruimte om in te spelen op nieuwe inzichten of maatschappelijke initiatieven. Zoals eerder genoemd bij de samenwerking met bewoners: je hebt je basisprogramma, maar je moet kunnen schuiven als er zich bijvoorbeeld een kans voordoet om met bewoners een project te doen. Een voorbeeld hiervan kwam naar voren bij een pilotproject waar bewoners zelf de herinrichting van hun straat ontwierpen. De gemeente had de bandbreedte in haar plannen om dat bewonersidee te faciliteren, zonder dat andere prioriteiten meteen in de knel kwamen. *“Je moet binnen je doelen en kaders de bandbreedte organiseren waarin beide groepen (bewoners met verschillende wensen) zich kunnen herkennen*²³, ” stelde een geïnterviewde in dit verband. Dat betekent dat de gemeente haar doelen duidelijk stelt (bijvoorbeeld: zowel bereikbaarheid als leefbaarheid verhogen), maar binnen die kaders verschillende oplossingen toelaat afhankelijk van lokale input. Flexibel programmeren betekent dus niet doelloos meewaaien met elke wind, maar varianten en opties openhouden zodat je kunt meebewegen met veranderende behoeften.

Ook afstemming van de programmering met externe actoren is een onderdeel van adaptief en integraal werken. Investerings in de openbare ruimte raken vaak aan investeringen van andere partijen. Enkele respondenten noemden het belang van regionale en inter-organisatie planning: *“Je wilt eigenlijk ook de corporaties en nutsbedrijven meenemen*²³, ”. In de praktijk wachten gemeenten soms op elkaar – of op andere overheden. Een geïnterviewde gaf een voorbeeld, waar de gemeente pas groot onderhoud uitvoert zodra het waterschap de geplande dijkverhoging heeft gedaan. Omgekeerd is bij normale straten vaak de rioolvervanging leidend: de rioolbeheerder stelt de timing (risicoafweging), en andere disciplines haken daarbij aan (wegen, groen) zodat de straat in één keer gedaan wordt. Dergelijke programmatische afstemming voorkomt dat men bijvoorbeeld net een nieuwe weg aanlegt die een jaar later wéér open moet voor nieuwe kabels of buizen. Het vergt echter goede coördinatie en communicatie tussen organisaties en interne domeinen. Uit de interviews blijkt dat dit nog weleens schuurt door uiteenlopende belangen, beleidscycli en budgetstromen. Die verschillen maken het soms moeilijk om in hetzelfde tempo en ritme te plannen.

Samenvattend benadrukken de respondenten dat professionele programmering de ruggengraat vormt van strategisch beheer: het verbindt visie met uitvoering. Belangrijk is dat programmering zowel integraal (alle aspecten en partijen meekrijgend) als adaptief (ruimte voor bijsturing) wordt ingevuld. Door duidelijke kaders neer te zetten, kunnen beheerders en beslissers onderbouwde keuzes maken en houden ze overzicht, wat de strategische positie van beheer binnen de gemeente versterkt.

²² (1, persoonlijke communicatie, 06/06/2025)

²³ (6, persoonlijke communicatie, 14/06/2025)



12 SCHOON, HEEL EN VEILIG HERZIEN

In het beheer van de openbare ruimte in Nederlandse gemeenten gold jarenlang het motto “schoon, heel en veilig” als een soort heilig mantra. Dit drieluik – zorg voor een schone, intacte en veilige leefomgeving – vormt een belangrijke basis waarop het gemeentelijk onderhoud werd en is gestoeld. Zie ook paragraaf 7.4.

Uit de interviews blijkt dat dit principe nog steeds als fundament wordt gezien, maar ook dat de kijk erop aan het verschuiven is. Waar schoon, heel en veilig vroeger de allesomvattende toetssteen was voor beheer, wordt het nu herzien in het licht van nieuwe uitdagingen en een integrale, strategische en adaptieve aanpak. Respondenten vertellen hoe het klassieke motto enerzijds nog “*keihard terug*” komt in visiedocumenten, maar anderzijds te beperkt is geworden als enige leidraad.

In dit hoofdstuk analyseren we op basis van de citaten hoe professionals schoon, heel en veilig vandaag de dag invullen. Eerst bespreken we hoe het principe is geëvolueerd van beleidsmantra naar basisvoorwaarde. Daarna gaan we in op de beleving van kwaliteit: hoe bewoners schoon en veilig ervaren en hoe gemeenten daarmee omgaan. Vervolgens behandelen we de verbreding van het motto met nieuwe waarden als duurzaamheid en bruikbaarheid. Ook de noodzaak van een integrale en samenwerkingsgerichte aanpak komt aan bod: intern tussen disciplines én extern met bewoners en andere partijen. Tot slot worden de bevindingen samengevat in een conclusie.

12.1 Van mantra naar basisvoorwaarde

Enkele geïnterviewden schetsen hoe “schoon, heel en veilig” in het recente verleden dé leidraad was voor al het beheer. “*Toen ik acht jaar geleden begon, was dat hét mantra in onze beleidskaders voor kapitaalgoederen: schoon, heel en veilig,*” aldus één beheerder. Men toetste destijds al het handelen eraan: deden we het goed, gemeten aan schoon, heel en veilig? Het motto werd meetbaar gemaakt met KPI’s voor de gemeenteraad, wat prima werkte. Dit illustreert hoe diepgeworteld het credo in de organisatie zat.

Op een gegeven moment werd geprobeerd het klassieke trio uit te breiden met termen als “attractief” en “beleefbaar” om de openbare ruimte ook aantrekkelijker en ervaarbaarder te maken. Dat experiment strandde – zulke toevoegingen werden als technocratische *bestuurlijke taal* gezien en vonden weinig weerklank. Een wethouder wilde zelfs af van de frase schoon, heel en veilig en “*zijn eigen beeldtaal*” introduceren. Uiteindelijk bleek echter hoe krachtig het frame van deze drieslag is: “*Inmiddels komt het in onze visie op de openbare ruimte gewoon weer keihard terug: schoon, heel en veilig*”²⁴, vertelt dezelfde geïnterviewde. Met andere woorden, men keert toch terug naar deze basis.

Tegelijkertijd erkent men wel dat schoon, heel en veilig op zichzelf onvoldoende richting geeft aan modern stedelijk beheer. Zoals een respondent het kernachtig samenvat: “*‘Schoon, heel en veilig’ is te beperkt geworden, maar blijft wel essentieel.*”. Het waarborgen van deze basisvoorwaarden is en blijft een kerntaak van de gemeente – “*als wegbeheerder ben je verantwoordelijk. Niemand anders komt daarvoor opdagen,*” benadrukt dezelfde persoon. Je kunt het immers niet aan anderen overlaten om bijvoorbeeld kapotte verlichting te repareren of gevaarlijke situaties op te lossen; die verantwoordelijkheid ligt bij de gemeente. Tegelijk

²⁴ (2, persoonlijke communicatie, 13/06/2025)

moet de blik verder reiken dan alleen die basis. *"Je kunt niet zeggen: ik doe alleen maar duurzaam. Die basis hoort erbij, maar je moet ook actief meedenken over andere thema's"*²⁵, vervolgt de geïnterviewde. Deze uitspraak markeert een belangrijk inzicht: schoon, heel en veilig wordt nog steeds gezien als randvoorwaarde die op orde moet zijn, maar het is niet langer de enige focus. In de volgende paragrafen kijken we wat er nodig is naast deze basisvoorwaarden.

12.2 Beleving en kwaliteit: van norm naar uitleg

Een belangrijk thema in de interviews is het verschil tussen technische normen en de beleving van schoon, heel en veilig. Want *"wat schoon is, verschilt per persoon. Veiligheid is duidelijk – daar hebben we normen voor"*²⁶, legt een beheerder uit. Met andere woorden: of iets schoon genoeg is, wordt subjectief ervaren door bewoners, terwijl veiligheid vaak objectiever bepaald wordt (bijvoorbeeld via wetgeving of richtlijnen). Lange tijd waren de kwaliteitsafspraken rond schoon en heel echter primair intern gericht. Zo werd het systeem van beeldkwaliteit (met onderhoudsniveaus A, B, C en D) ooit vooral vanuit budgettaire overwegingen ontworpen, niet vanuit de burger. Een respondent stelt zelfs kritisch: *"Beheer is altijd budget gestuurd geweest en is dat in essentie nog steeds. De beeldkwaliteit-systematiek is evengoed bedacht vanuit een geld- of budget gedreven norm... Er is hierin feitelijk nooit vanuit de bewoners geredeneerd"*²⁷. Met andere woorden, het gehanteerde kwaliteitsniveau (bijv. niveau B als basis) was een afgeleide van beschikbare middelen en efficiency, niet per se van wat bewoners als schoon ervaren.

Die kloof tussen norm en beleving probeert men tegenwoordig te overbruggen. Enkele gemeenten monitoren naast de technische kwaliteit ook de beleving van bewoners – een switch van louter interne toetsing naar het meten van gebruikerstevredenheid. In de woorden van één respondent: *"Wij gaan over naar technische beoordeling en belevingsmonitoring."* Daarnaast wordt het gesprek met bewoners gezocht over wat acceptabel is. Interessant is dat een respondent de formele beeldkwaliteit-normen vooral nog als communicatiemiddel inzet in plaats van als harde eis. Hij vertelde hoe hij op een CROW-bijeenkomst uitlegde dat ze in Breda de "meetlatten" gebruiken om duidelijk te maken waarom bepaalde keuzes worden gemaakt, in plaats van die meetlatten star na te leven. *"Er liggen negen prulletjes op straat. Is dat A, B of C? Dat zegt niks,"* citeerde hij als voorbeeld. Alleen roepen dat het niveau B is of zou moeten zijn, zegt de burger weinig. *"Het gaat erom dat je uitlegbaar maakt waarom je iets doet, en daar schieten die meetlatten tekort"*²⁸, aldus de beheerder. Met andere woorden: de technische norm (A/B/C) wordt ondergeschikt gemaakt aan het kunnen uitleggen en verantwoorden van keuzes richting inwoners. Duidelijke communicatie blijkt belangrijker voor draagvlak dan het halen van een abstracte norm op papier.

Het besef dat basiskwaliteit niet automatisch tot tevredenheid leidt, komt ook expliciet naar voren. Een geïnterviewde verwijst naar het Kano-model²⁸ uit de kwaliteitsleer, dat inzicht geeft in hoe tevredenheid werkt. Het Kano-model laat zien dat bepaalde basisvoorwaarden – zoals een schone en hele openbare ruimte – door bewoners als vanzelfsprekend worden beschouwd wanneer ze op orde zijn, maar tot grote ontevredenheid leiden zodra ze ontbreken.

²⁵ (6, persoonlijke communicatie, 14/06/2025)

²⁶ (5, persoonlijke communicatie, 13/05/2025)

²⁷ (9, persoonlijke communicatie, 20/09/2024)

²⁸ Het Kano-model is een theorie voor productontwikkeling en klanttevredenheid die in de jaren tachtig is ontwikkeld door Noriaki Kano. Dit model biedt een kader om te begrijpen hoe verschillende kenmerken van een product of dienst van invloed zijn op de klanttevredenheid, waardoor organisaties hun ontwikkelingsinspanningen effectief kunnen prioriteren. Volgens het Kano-model worden klantvoorkeuren ingedeeld in vijf verschillende categorieën, die elk een ander niveau van invloed op de tevredenheid vertegenwoordigen. Bron: https://en.wikipedia.org/wiki/Kano_model

Extra's of verbeteringen boven op die basis kunnen daarentegen positieve verrassing en waardering creëren. Een respondent benoemt dit verschil tussen *must-haves* en *delighters*: de basis (schoon, heel, veilig) moet gewoon in orde zijn om klachten te voorkomen, maar écht enthousiasme bij bewoners ontstaat pas door iets extra's te doen. Deze inzichten stimuleren beheerders om niet alleen te zorgen voor het minimale niveau, maar ook te kijken waar ze – binnen de mogelijkheden – iets “leuks” of “extra's” kunnen toevoegen dat de leefomgeving aantrekkelijker maakt. Tegelijkertijd blijft de kern: zonder een schoon, heel en veilig fundament heeft al het extra weinig waarde, omdat bewoners eerst behoefte hebben aan een netjes onderhouden en veilige omgeving voordat ze andere verbeteringen kunnen waarderen.

12.3 Verbreiding van het motto: duurzaamheid en bruikbaarheid

Nu maatschappelijke opgaven veranderen, wordt schoon, heel en veilig aangevuld met nieuwe waarden. Een aantal respondenten geeft aan dat duurzaamheid tegenwoordig expliciet meegenomen moet worden in het beheer. Waar *schoon, heel en veilig* vroeger op zichzelf stond, wordt nu vaak gesproken over *duurzaam, schoon, heel en veilig*. Een geïnterviewde verwijst naar een provinciaal voorbeeld: *“De provincie Noord-Brabant heeft daar goede stappen gezet. Daar heeft een gedeputeerde gezegd: alles wat we aanbesteden, móet duurzaam zijn. ... Die waarden [schoon, heel, veilig] blijven randvoorwaarden, maar er komt iets bij: duurzaam. Dus je moet het verbreden naar: ‘duurzaam, schoon, heel en veilig’.”*. Duurzaamheid is daarmee van een vrijblijvende extra uitgegroeid tot een harde eis naast de bestaande basiswaarden. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in duurzaam inkopen, circulair materiaalgebruik of klimaatbestendige inrichting bij beheerprojecten. Een andere respondent verwoordt het zo: *“Voor mij blijft ‘schoon, heel en veilig’ de basis. Maar duurzaamheid hoort daar inmiddels ook bij”*²⁹. Met andere woorden: een beheerplan dat niet ook rekening houdt met duurzaamheid, is anno nu incompleet.

Naast duurzaamheid noemen respondenten ook bruikbaarheid als aspect dat in het klassieke motto ontbreekt. Een beheerder stelt voor het rijtje uit te breiden met een vierde term: *“Ik voeg daar altijd ‘bruikbaar’ aan toe: schoon, heel, veilig en bruikbaar”*³⁰. Zijn punt is dat een openbare ruimte schoon, intact en veilig kan zijn, maar desondanks onbevredigend als die niet praktisch te gebruiken is. In een dergelijke situatie wordt de ruimte “alsnog niet gebruikt zoals bedoeld.” Met bruikbaar doelt men dus op functionaliteit en gebruiksgemak: is de ruimte uitnodigend en toegespitst op wat mensen ermee willen doen? Deze toevoeging benadrukt dat beheer niet alleen moet letten op de staat van objecten, maar ook op de gebruikswaarde van de plek voor de gemeenschap.

Uit de interviews komt verder naar voren dat beheer tegenwoordig in directe relatie staat tot diverse maatschappelijke thema's. Klimaatadaptatie, biodiversiteit, gezondheid, sociaal welzijn – het zijn allemaal thema's die hun weg vinden naar de beheerpraktijk. Een respondent illustreert dit met het voorbeeld van groenbeheer: *“Voor het groen areaal is er in de groenvisie 2020-2050 een koppeling gemaakt met thema's als sociaal welzijn, klimaatadaptatie, recreatie, gezondheid en biodiversiteit.”*. De vraag die men zich daarbij stelt is: hoe beheer je dit? Het uitwerken van zulke koppelingen tussen traditionele beheertaken en nieuwe waarden is volgens de geïnterviewde *“work in progress”*³¹. Duidelijk

²⁹ (6, persoonlijke communicatie, 14/06/2025)

³⁰ (8, persoonlijke communicatie, 20/05/2025)

³¹ (7, persoonlijke communicatie, 30/08/2024)

is in elk geval dat de scope van beheer verbreed is – van puur technisch onderhoud naar het bijdragen aan grotere doelen.

12.4 Betrokkenheid van bewoners en maatwerk in de wijk

Een terugkerend inzicht is dat bewonersparticipatie en communicatie onmisbaar zijn bij het hernieuwde schoon, heel en veilig. Verschillende professionals benadrukken het belang van aansluiten bij de wensen en gedrag van bewoners om de openbare ruimte op peil te houden. Zo vertelt een beheerder dat hij tegenwoordig veel meer wijkgerichte acties onderneemt. Hij organiseert bijvoorbeeld regelmatig “prikacties” – gezamenlijke opruimacties met bewoners – “zodat mensen bewust worden van wat het allemaal betekent” om de buurt schoon te houden (aldus de geïnterviewde). Ook bezoekt hij bewonersavonden, terwijl dat niet strikt verplicht is, “maar ik wil de wijk kennen. Ik wil de mensen kennen³²,” zo zegt hij. Deze beheerder zoekt bewust de interactie op met inwoners om te horen wat er leeft en om uit te leggen wat de gemeente doet. Dit past bij een toegankelijker, mensgerichte stijl van werken: niet van buitenaf bepalen wat goed is, maar in gesprek met de gemeenschap. De interviews laten zien dat zo’n aanpak twee kanten op werkt: bewoners raken meer betrokken en begrijpen beter waarom bepaalde keuzes worden gemaakt, en de gemeente krijgt waardevolle lokale kennis en draagvlak terug.

Toch is het balanceer kunst, want dé bewoner bestaat niet – inwoners kunnen heel uiteenlopende verwachtingen hebben van de openbare ruimte. Een respondent illustreert dit treffend met een anekdote over twee typen bewoners in dezelfde stad. “Bewoners zijn heel verschillend,” legt hij uit. “Je hebt mensen die in hun voortuin zitten met een pilsje en bomen in de straat zien als belemmering. Maar je hebt ook de ‘bakfietsbrigade’ die zegt: hoe meer bomen, hoe beter.” Met andere woorden: de ene groep hecht misschien vooral waarde aan sociale gezelligheid en een overzichtelijke, opgeruimde straat (niet te veel groen of gedoe), terwijl een andere – vaak jongere, milieubewuste – groep juist maximalisatie van groen en duurzaamheid nastreeft. “En allebei hebben ze gelijk,” voegt de geïnterviewde eraan toe. Geen van beide perspectieven is fout; ze vertegenwoordigen verschillende legitieme behoeften. Adaptief beheer betekent precies dat: ruimte creëren om met die variatie om te gaan. “Daarom moet je ruimte organiseren voor adaptiviteit,” aldus deze respondent. “Je moet binnen je doelen en kaders de bandbreedte organiseren waarin beide groepen zich kunnen herkennen³³.” Met andere woorden, de gemeente moet binnen de vastgestelde hoofddoelen (schoon, heel, veilig en bijvoorbeeld duurzaam) flexibiliteit inbouwen zodat zowel de “pilsje-in-de-voortuin”-bewoner als de “hoe-meer-bomen-hoe-beter”-bewoner zich kan vinden in de openbare ruimte. In de praktijk kan dat betekenen dat in het ene buurtje wat meer bankjes en ontmoetingsplekken komen, en in het andere extra groen of juist extra parkeerplekken – afhankelijk van de lokale voorkeuren. De kunst is om per wijk of situatie te bekijken welke mix het beste aansluit, zonder daarbij de algemene kwaliteitsnormen los te laten.

Naast fysieke aanpassingen speelt ook communicatie richting bewoners een rol in dit maatwerk. Eerder zagen we al het voorbeeld van Breda, waar men bewoners niet vermoedt met technische normen maar vooral uitleg geeft over *waarom* iets gebeurt. Dat sluit aan bij deze participatieve insteek: mensen betrekken bij beslissingen en ze meenemen in de afwegingen. In de interviews wordt ook genoemd dat gemeenten via hun wijknetwerken goed kunnen peilen wat er speelt en daarop kunnen inspelen. Door regelmatig in de wijk aanwezig

³² (1, persoonlijke communicatie, 06/06/2025)

³³ (6, persoonlijke communicatie, 13/06/2025)

te zijn en informele contacten te onderhouden, kan het beheer proactief optreden voordat kleine ergernissen uitgroeien tot grote problemen. Bewoners voelen zich dan gehoord en zijn eerder geneigd mee te werken aan oplossingen – bijvoorbeeld door zelf een stukje groen te adopteren of melding te doen van vandalisme, zodat de gemeente snel kan ingrijpen.

Kortom, het herzien van schoon, heel en veilig betekent ook een cultuuromslag richting meer *samendoen met* de bewoners in plaats van *alleen voor* de bewoners. Door de ogen en handen van inwoners te benutten, kan de gemeente het basisniveau beter op peil houden en zelfs verhogen. Tegelijk moet de gemeente sturend blijven waar het gaat om bredere belangen (zoals klimaatadaptatie), ook als die niet onmiddellijk bij iedereen populair zijn. Het komt neer op laveren tussen luisteren en leiden: weten wanneer je flexibiliteit biedt aan bewonerswensen en wanneer je vanuit een langetermijnvisie doorpakt op de essentie van schoon, heel, veilig (en duurzaam, en bruikbaar). De interviews laten zien dat veel beheerders bewust op zoek zijn naar die balans en dat ze leren om maatwerk te leveren per buurt of doelgroep, zonder de algemene koers uit het oog te verliezen.

12.5 Conclusie

Uit de analyse van de interviewcitaten rond “schoon, heel en veilig” komt een duidelijk beeld naar voren: het klassieke motto is nog altijd springlevend als fundament, maar het is ingebed geraakt in een veel breder en dynamischer verhaal. Waar *schoon, heel en veilig* ooit als einddoel op zichzelf stond, fungeert het nu vooral als basisvoorwaarde binnen een strategisch, integraal en adaptief beheer van de openbare ruimte. Gemeenten beseffen dat zonder een schone, integere en veilige omgeving andere ambities geen kans van slagen hebben; dit blijft dus topprioriteit om op orde te houden. Tegelijkertijd vereist modern beheer dat men verder kijkt dan die basis alleen.

De interviews tonen dat een strategische aanpak inhoudt dat *schoon, heel en veilig* wordt verbonden met nieuwe waarden en doelen. Duurzaamheid, klimaatbestendigheid, gezondheid, sociale cohesie – deze opgaven worden niet langer gezien als aparte “thema’s voor later”, maar geïntegreerd in de beheeropgave van nu. Dat betekent concreet dat het werkkterrein van beheerders is verbreed: ze houden zich niet alleen bezig met het dagelijks onderhoud, maar denken ook mee in vroegtijdige planvorming en beleidsontwikkeling om de openbare ruimte toekomstbestendig te maken. Het motto *schoon, heel en veilig* is daarmee herzien en aangevuld: schoon, heel en veilig blijven noodzakelijk, maar bijvoorbeeld *duurzaam en bruikbaar* zijn erbij gekomen als nieuwe kwaliteitscriteria.



13 EXPERIMENTEREN, INNOVEREN, MONITORING & LEREND VERMOGEN

In dit hoofdstuk worden de inzichten uit de interviews over experimenteren, innoveren, monitoring en kennis in het beheer van de openbare ruimte besproken. Vernieuwing en leren blijken cruciaal om het beheer van de openbare ruimte strategisch, integraal en adaptief vorm te geven binnen gemeenten. De geïnterviewden benadrukken dat het durven experimenteren met nieuwe werkwijzen, het monitoren van resultaten en het ontwikkelen en delen van kennis bijdragen aan een wendbare en toekomstbestendige aanpak. Hieronder worden de bevindingen thematisch uitgewerkt, te beginnen met de ruimte voor experiment en innovatie, vervolgens het gebruik van monitoring en data, en ten slotte de borging van kennis en het leervermogen van de organisatie.

13.1 Experimenteren en innoveren in het beheer

Uit de interviews komt naar voren dat gemeenten actief op zoek zijn naar nieuwe oplossingen en werkwijzen in het beheer van de openbare ruimte. Men experimenteert bijvoorbeeld met klimaatbestendige ontwerpprincipes en duurzame materialen. Zo is er in één gemeente een pilotgebied ingericht met verschillende *proefvakken* om de effecten op wegonderhoud, wateroverlast en hittestress te monitoren: *"We hebben een pilotgebied waar we dat doen... We kijken dan naar effecten op wegbeheer, wateroverlast en hittestress."* Ook worden in vervolgnota's nieuwe richtlijnen opgenomen, zoals het gebruik van waterdoorlatende verharding of geluidsarm asfalt, om in projecten innovatieve oplossingen te stimuleren. Soms zoekt de gemeente daarbij actief de samenwerking met andere partijen. Een respondent vertelt dat een woningcorporatie hen benaderde om *"bepaalde dingen gezamenlijk te gaan doen,"* wat illustreert dat innovatieve initiatieven regelmatig in co-creatie met externe partners tot stand komen. Op het gebied van ecologie wordt eveneens vernieuwd: voor het verbeteren van de biodiversiteit werkt een gemeente samen met een kennisinstelling, *"bijvoorbeeld Wageningen Universiteit³⁴,"* om wetenschappelijke kennis toe te passen in beheerpraktijken.

Technologische innovatie speelt eveneens een grote rol. Diverse geïnterviewden noemen het gebruik van digitale hulpmiddelen zoals sensoren, data-analyse en kunstmatige intelligentie (AI) om het beheer efficiënter en slimmer te maken. Zo experimenteert men met het automatiseren van inspecties: *"Ik heb pilots gedaan met AI voor wegschade-inspectie: auto's rijden het areaal door en registreren schades."* Deze AI-inspecties kunnen het proces aanzienlijk versnellen vergeleken met de huidige praktijk, die maanden kan duren en waarvan de data bij oplevering vaak al verouderd zijn. Ook drone-technologie en geavanceerde data-inwinning worden ingezet, bijvoorbeeld om de conditie van bomen of verkeersborden beter in kaart te brengen. *"Ook bij bomen wordt data-inwinning steeds geavanceerder, bijvoorbeeld met drones of puntenwolken,"* aldus een beheerder, die dit type innovatie aanmerkt als *"een slimmere manier van inspecteren."* Verder wordt genoemd dat er veel ontwikkeling is in het integreren van plannings- en programmeringstools. Daarbij probeert men alle beheerdisciplines en thema's – van wegen, riolering en groen tot klimaatadaptatie, energietransitie en sociale opgaven – in samenhang te beschouwen. *"Hoe breng je alle belangen samen?... Daar zie je veel ontwikkeling³⁵,"* vertelt een respondent over deze integrale programmeerinitiatieven. Dergelijke innovaties maken het mogelijk om informatie

³⁴ (5, persoonlijke communicatie, 13/05/2025)

³⁵ (6, persoonlijke communicatie, 14/06/2025)

uit verschillende domeinen te combineren, zodat beter onderbouwde en geïntegreerde beslissingen genomen kunnen worden.

Hoewel de bereidheid om te experimenteren groot is, signaleren de geïnterviewden ook obstakels. Binnen gemeentelijke organisaties is de ruimte voor experiment niet altijd vanzelfsprekend. Eén beheerder merkt op: *"Ik vind die ruimte beperkt."* Zijn organisatie is in ontwikkeling en beweegt steeds meer richting de 'blauwe kant' – met andere woorden: naar een cultuur van meer verantwoording, meer tussenlagen, meer managementlagen. Een cultuur die sterk gericht is op controle en verantwoording kan innovaties vertragen. Nieuwe ideeën moeten vaak eerst langs meerdere managementlagen en worden getoetst aan bestaande normen. Daardoor moet *"een initiatief echt goed uitgedacht en uitgewerkt zijn voordat je ermee aan de slag mag,"* zoals een ander uitlegt. Vooraf alles dicht timmeren staat haaks op snel iets willen uitproberen, en *"als je dat allemaal niét hebt en gewoon iets wilt proberen, dan voelt dat misschien als meer experimenteerruimte – maar is het vaak minder effectief"*³⁶. Gemeenten zoeken dus naar manieren om toch wendbaar te kunnen experimenteren binnen een context van verantwoording en planmatigheid.

Daarnaast bestaat er bij beheerders soms terughoudendheid om onbewezen innovaties breed toe te passen. Vooral bij duurzame, circulaire materialen of nieuwe methoden is men voorzichtig, omdat men zeker wil weten dat zo'n innovatie ook op lange termijn betrouwbaar is. *"Hoe weet je zeker dat een duurzaam product ook echt 30 jaar meegaat?"* vraagt een geïnterviewde retorisch. Het gebrek aan lange-termijnervaring met nieuwe oplossingen leidt ertoe dat veel veelbelovende vindingen in de pilotfase blijven steken. *"Veel producten blijven steken op TRL³⁷ 6 of 7,"* geeft een respondent aan. Van de weinige innovaties die deze fase ontstijgen, moet elke leverancier zich vervolgens *"bij elke gemeente opnieuw bewijzen."* Het gevolg is een wildgroei aan proefprojecten: *"Sommigen doen 360 pilots per jaar – dat is niet houdbaar"*³⁸. Het opbouwen van vertrouwen in nieuwe technieken en het beter uitwisselen van ervaringen tussen gemeenten zijn daarom genoemd als aandachtspunten om innovaties sneller op te schalen.

13.2 Monitoring en data gedreven beheer

Monitoring en het gebruik van data krijgen een steeds prominentere rol in strategisch beheer. Verschillende respondenten geven aan dat hun gemeente meer uit data wil halen om beter te kunnen sturen. Vaak is er al veel informatie beschikbaar, maar die werd in het verleden beperkt benut. *"Er zijn nog zoveel analysemogelijkheden met de enorme hoeveelheid data die we hebben"*³⁶, aldus een geïnterviewde. Gemeenten investeren daarom in het analyseren van bestaande gegevens en het ontwikkelen van nieuwe indicatoren. In één organisatie is hiervoor zelfs speciaal iemand aangewezen: *"We hebben goede statische data, maar willen meer analyseren. Wat gebeurt er echt? Wat zeggen meldingen? Hoe ontwikkelen assets zich? Daar zetten we nu iemand op, die ook AI inzet."* Door klachten en meldingen van bewoners te analyseren – *"wat voor meldingen, waar, hoe vaak? Daar zitten signalen in"*³⁹, zo merkt een

³⁶ (2, persoonlijke communicatie, 13/06/2025)

³⁷ Technology Readiness Levels (TRL) zijn een soort meetsysteem dat wordt gebruikt om de volwassenheidsgraad van een bepaalde technologie te beoordelen. Elk technologieproject wordt beoordeeld aan de hand van de parameters voor elk technologieniveau en krijgt vervolgens een TRL-classificatie op basis van de voortgang van het project. Er zijn negen technologische volwassenheidsniveaus. TRL 1 is het laagste en TRL 9 het hoogste. Bron: <https://www.nasa.gov/directorates/somd/space-communications-navigation-program/technology-readiness-levels/#:~:text=Technology%20Readiness%20Levels%20%2D%20NASA>

³⁸ (6, persoonlijke communicatie, 14/06/2025)

³⁹ (5, persoonlijke communicatie, 13/05/2025)

respondent op. Hiermee hoopt men patronen te ontdekken en beter te reageren op terugkerende problemen.

Ook worden prestatie-indicatoren gekoppeld aan bredere doelstellingen. Zo is in een gemeente expliciet de vraag gesteld hoe beheer kan bijdragen aan maatschappelijke waarden, en zijn op basis daarvan KPI's ontwikkeld waar vervolgens op gestuurd kan worden. Dergelijke indicatoren maken inzichtelijk in hoeverre het beheer bijdraagt aan bijvoorbeeld leefbaarheid, veiligheid of duurzaamheid, en is helpend om het gesprek met bestuur en financiën te voeren op basis van feiten. Tegelijkertijd is men zich bewust van de beperkingen van meetbare kengetallen. Kwaliteit en beleving laten zich niet altijd eenvoudig in cijfers vangen. Een respondent, betrokken bij een experiment met belevingsgestuurd beheer, zag dat initiatief verzanden in een overmatige focus op cijfers en normen: *"Het werd zo normatief ingestoken... dat het teveel ging over aannames die niet meer goed voelden."* Ook bij een nieuw onderzoek naar beleving constateerde hij *"die cijfermatige benadering: 'Vindt u het fijn? Geef een score van 0 tot 10.' Maar ons hoofd werkt heel anders dan zo'n cijferlijst"⁴⁰.* Anders gezegd, de neiging om alles te kwantificeren schiet soms door. Voor aspecten als gebruikerservaring is een meetbaar instrument ontwikkelen uiterst lastig, en het gevaar bestaat dat men complexe gevoelens reduceert tot een score zonder veel betekenis.

Het belang van actuele, accurate data komt eveneens naar voren. In één gemeente bleek men jarenlang te sturen op verouderde landelijke kengetallen over onderhoudsniveaus. *"We werken met landelijke kengetallen en er is al jaren geen nieuwe nulmeting gedaan,"* vertelde een beheerder. De consequentie was dat de cijfers een te rooskleurig beeld gaven: *"Die landelijke kengetallen passen niet op onze buitenruimte – we boeren echt achteruit."* Het besef dat de kwaliteit feitelijk achteruitliep, leidde tot de conclusie dat er *"te weinig geld is voor de afgesproken kwaliteit"⁴¹.* Zulke inzichten, verkregen door monitoring en analyse, dwingen gemeenten na te denken over herijking van budgetten of kwaliteitsafspraken. Monitoring fungeert hiermee als een spiegel die inzicht geeft in de resultaten van beleid en beheer, en maakt tijdig bijsturen mogelijk.

Ten slotte wordt monitoring ook organisatorisch ingebed. In nieuwe projecten of contracten wordt van uitvoerende partijen gevraagd om systematisch gegevens te verzamelen over de resultaten. *"Ook bij aanbestedingen vragen we aannemers om monitoring mee te nemen,"* aldus een geïnterviewde, *"als ze maar zorgen dat het gebeurt"⁴².* Zo wordt geborgd dat innovatieve maatregelen goed geëvalueerd worden. Door meetresultaten terug te koppelen, leert de organisatie wat wel en niet werkt. Dit sluit aan bij een lerende aanpak: beleid wordt niet blind uitgevoerd, maar voortdurend getoetst aan de hand van data en bijgesteld waar nodig. Een data gedreven werkwijze helpt gemeenten om beheerbeslissingen beter te onderbouwen en om adaptief te reageren op veranderende omstandigheden en inzichten.

13.3 Reflectie en lerend vermogen als fundament voor adaptief beheer

Adaptiviteit vraagt om meer dan alleen reageren op externe ontwikkelingen – het vereist een organisatie die structureel reflecteert op eigen handelen, daarvan leert en gericht bijstuurt. Uit de interviews blijkt dat deze lerende houding binnen gemeentelijke beheerorganisaties nog volop in ontwikkeling is. Hoewel het belang van evalueren breed wordt erkend, is er in de praktijk vaak weinig ruimte voor structurele reflectie. *"Je bent al druk genoeg, dus je gaat*

⁴⁰ (2, persoonlijke communicatie, 13/06/2025)

⁴¹ (8, persoonlijke communicatie, 17/06/2025)

⁴² (5, persoonlijke communicatie, 13/05/2024)

*liever door*⁴³,” zo vatte een beheerder de heersende praktijk samen. Hierdoor worden waardevolle inzichten en verbeterpunten te weinig geborgd.

Een aantal geïnterviewden pleit voor het invoeren van meer iteratieve werkvormen, geïnspireerd op sectoren als de IT. *“Ik vergelijk het weleens met de wereld van softwareontwikkeling. Daar werken ze met sprints en reflectiemomenten. Ze nemen regelmatig de tijd om met elkaar te kijken: waar staan we, wat was ons doel, en hoe gaan we verder?”* Zulke reflectiemomenten zouden ook in het beheer van de openbare ruimte waardevol zijn – om bij te sturen op basis van voortgang en ervaringen. Toch zijn deze werkwijzen nog geen gemeengoed. *“En dat is jammer. Want juist zo’n reflectiemoment zou helpen om scherp te blijven*⁴³,” wordt daarbij nog als opmerking meegegeven.

De behoefte aan gerichte evaluatie raakt ook aan het meten van effecten. Meerdere respondenten geven aan dat de huidige instrumenten vaak te grofmazig zijn om echt richting te geven aan adaptief beheer. *“Als je iets voor de bewoner doet, moet je dat ergens kunnen meten. Maar niet met een stadsenquête waaruit blijkt dat het rapportcijfer is gestegen van een 6 naar een 6,6. Dan heb je iets goed gedaan, maar geen idee wat je precies hebt bereikt*⁴³,” aldus een respondent. Adaptief sturen vraagt om kleinschaliger en gericht feedback: op wijkniveau, per project of per interventie, zodat duidelijk wordt wat werkt en waarom.

Leren beperkt zich niet tot de evaluatie van eigen handelen. Ook kennis van buiten – via adviesbureaus of andere gemeenten – speelt een rol. Maar hierbij waarschuwen de geïnterviewden voor een valkuil: *“Wat dan vaak gebeurt, is dat wij als adviseurs gaan leunen op die bureaus... zij leveren een rapport op, en dan kunnen wij verder. Volgende stap, klaar.”* Wanneer aanbevelingen niet worden doorgrond of eigengemaakt, raakt kennis niet verankerd in de organisatie. Dat vraagt om voldoende interne deskundigheid én om een cultuur waarin leren ruimte krijgt. *“Vertrouwen is belangrijk: dat je de ruimte krijgt om het goed te doen.”*⁴³

Samenwerking in netwerken – zoals *Managing Public Space* – wordt door een geïnterviewde genoemd als kansrijke ontwikkeling. *“Wat je nu ziet ontstaan bij Managing Public Space en het initiatief daarachter, is precies dat beseft dat we iets met die kennis moeten.”* Tegelijkertijd is het toepassen van externe inzichten binnen de eigen gemeentelijke context niet vanzelfsprekend. *“Het toepasbaar maken in je eigen organisatie, binnen je eigen structuur en cultuur – dát is lastig*⁴³.”

Binnen de organisatie groeit ook het inzicht dat intern samenwerken en kennis delen cruciaal zijn. Een voorbeeld is de samenwerking tussen technisch adviseurs en wijkmanagers. *“De adviseur met technische kennis kan het inhoudelijk duiden, en de wijkmanager weet hoe je dat in het gesprek met bewoners goed overbrengt.”*⁴³ Zulke verbindingen helpen om signalen uit de praktijk te vertalen naar gerichte acties en beleid.

Tenslotte verschuiven de rollen binnen het beheer. De behoefte aan ‘verbinders’ – professionals die techniek kunnen koppelen aan sociaal domein, data of bestuur – neemt toe. De moderne beheerder is meer dan een vakspecialist: hij of zij is ook een strategisch denker, bruggenbouwer en kennisdrager. *“Je hoeft het niet allemaal zelf op te schrijven, maar moet*

⁴³ (2, persoonlijke communicatie, 13/06/2025)

*wel de kennis kunnen organiseren.*⁴⁴ Deze nieuwe rol is essentieel voor het realiseren van een wendbare organisatie die strategisch, integraal en adaptief kan opereren.

De conclusie is helder: systematische reflectie en een sterk lerend vermogen zijn onmisbaar voor adaptief beheer. Dit vraagt om tijd, structuur, meetinstrumenten, samenwerking en een cultuur van vertrouwen. Alleen wanneer leren wordt geïnstitutionaliseerd, ontstaat er een beheerorganisatie die duurzaam kan inspelen op veranderende omstandigheden.

13.4 Conclusie

Uit de analyse blijkt dat experimenteren, monitoren en leren essentiële bouwstenen zijn voor strategisch, integraal en adaptief beheer van de openbare ruimte. Gemeenten die ruimte maken voor innovatie – door pilots uit te voeren, nieuwe technologieën te omarmen en samen te werken met partners – creëren mogelijkheden om in te spelen op opkomende uitdagingen zoals klimaatverandering, technologische ontwikkelingen en veranderende maatschappelijke behoeften. Tegelijkertijd is gebleken dat experimenten alleen effectief zijn als de organisatie er intern voor openstaat en leerervaringen structureel borgt. Dit vereist een cultuur waarin enig risico nemen en pionieren wordt gewaardeerd, ondersteund door leidinggevendenden die vernieuwingsinitiatieven actief faciliteren.

Monitoring zorgt ervoor dat het beheer feitelijk onderbouwd en bijgesteld kan worden. Door middel van data-analyse, indicatoren en terugkoppeling van resultaten kunnen gemeenten hun aanpak continu aanscherpen. Een data gedreven werkwijze helpt om integraal te sturen op doelen (zoals leefbaarheid of duurzaamheid) en om vroegtijdig trends of problemen te signaleren. De interviews laten echter ook zien dat niet alles in getallen is te vangen – kwalitatieve aspecten als beleving moeten zorgvuldig worden meegenomen in de evaluatie. Het vinden van de juiste balans tussen cijfermatige sturing en oog voor niet-meetbare waarden is daarbij belangrijk.

Ten slotte benadrukken de bevindingen het belang van een lerende organisatie. Kennis moet niet alleen worden gehaald, maar ook gedeeld en verankerd. Dat betekent investeren in mensen en vaardigheden: van technische specialisten tot verbinders en strategische adviseurs die kennis kunnen organiseren. Het betekent ook actief deelnemen aan netwerken en samenwerken over organisatiegrenzen heen om van elkaar te leren. Door continu te reflecteren op ervaringen – wat werkt wel en niet, en waarom – kunnen beheerders hun strategie en werkwijze tijdig aanpassen aan veranderende omstandigheden.

Samenvattend kan het beheer van de openbare ruimte strategisch, integraal en adaptief worden vormgegeven door een combinatie van innovatievermogen, datagedreven sturing en kennisdeling. Het vraagt om een organisatie die durft te experimenteren, scherp kijkt naar resultaten, en voortdurend leert van zowel successen als fouten. Zo'n aanpak zorgt ervoor dat beheer niet statisch is, maar mee-ontwikkelt met de tijd en proactief bijdraagt aan de brede doelen van de gemeente en de samenleving.

⁴⁴ (8, persoonlijke communicatie, 17/06/2025)



14 ADAPTIVITEIT EN VERANDERVERMOGEN

Het vermogen om mee te bewegen met veranderingen is van cruciaal belang voor strategisch en integraal beheer van de openbare ruimte. Gemeenten krijgen te maken met voortdurend verschuivende omstandigheden – van nieuwe beleidsprioriteiten en technologieën tot maatschappelijke ontwikkelingen en klimaatverandering. Adaptiviteit en verandervermogen gaan over hoe flexibel de beheerorganisatie is en in hoeverre zij zich kan aanpassen of meebewegen. In dit hoofdstuk worden op basis van de interviews de belangrijkste aspecten van adaptief openbaar ruimtebeheer besproken. Achtereenvolgens komen flexibiliteit in aanpak, het belang van reflectie en evaluatie, de rol van organisatiecultuur en het omgaan met nieuwe ontwikkelingen aan bod. Tot slot worden de bevindingen samengevat in een korte conclusie.

14.1 Flexibiliteit in het beheer

Om adaptief te kunnen zijn, moeten gemeenten flexibel kunnen inspelen op onverwachte omstandigheden en veranderende behoeften. In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat er omgegaan moet worden met meervoudig ruimtegebruik en wisselende aanspraken op dezelfde plek. *“Meervoudig ruimtegebruik. Elke vierkante meter heeft meerdere claims. En zodra iemand er iets anders mee wil, moeten wij flexibel meebewegen zonder verlies aan kwaliteit,”*⁴⁵ aldus een geïnterviewde beheerder. Dit citaat illustreert dat een adaptieve beheerorganisatie snel moet kunnen schakelen als de bestemming of het gebruik van de openbare ruimte verandert, zonder dat de basiskwaliteit in het geding komt.

Flexibiliteit betekent ook dat niet alles van tevoren tot in detail kan worden vastgelegd. Soms ontstaan integrale of innovatieve initiatieven min of meer spontaan en moet de organisatie ad-hoc besluiten of ze daarop inspeelt. Een beheerder typeerde dit als het *‘Bredase model’*: *“Soms overkomt het je gewoon. Dan komt er iets langs en [je] denk[t]: moeten we met die trein mee? ... Die integraliteit ontstaat impliciet.”*⁴⁶ Met andere woorden, integrale oplossingen ontwikkelen zich vaak gaandeweg, door in te springen op kansen en initiatieven die zich voordoen. Deze flexibele, opportunistische aanpak zorgt ervoor dat het beheer mee kan bewegen met nieuwe impulsen van buitenaf.

Tegelijk brengt zo’n brede, open houding een uitdaging mee: *“Continu die brede scope houden is lastig. Het leidt ook af: wie houdt dat overzicht? Wie zorgt dat er beweging blijft?”*⁴⁶ merkte een geïnterviewde op. Dit benadrukt dat flexibiliteit een balans vereist tussen openstaan voor alles en focus houden op de voortgang. Een adaptieve beheerorganisatie moet dus enerzijds de ruimte hebben om prioriteiten bij te stellen wanneer nodig, en anderzijds bewaken dat er regie blijft zodat initiatieven niet verzanden. Flexibiliteit in het beheer betekent kortom wendbaarheid – kunnen schakelen en aanpassen – zonder het einddoel uit het oog te verliezen.

14.2 Organisatiecultuur en veranderbereidheid

De mate van adaptiviteit wordt sterk beïnvloed door de heersende organisatiecultuur. Als de cultuur vooral gericht is op beheersen, zekerheid en het volgen van vaste procedures, is veranderen moeilijk. Verschillende respondenten signaleren dan ook een spanningsveld

⁴⁵ (5, persoonlijke communicatie, 13/05/2025)

⁴⁶ (2, persoonlijke communicatie, 13/06/2025)

tussen de traditionele focus op orde en de noodzaak om meer wendbaar te worden. Een geïnterviewde verwoordde het als een tegenstelling tussen *“enerzijds de Autoriteit gericht op richting, bescherming en orde en anderzijds Leiderschap gericht op aanpassing in waarden, ideeën en gedrag – of anders gesteld: technisch/systemisch versus adaptief.”*⁴⁷ Hier wordt een cultuuromslag beschreven van een technisch-georiënteerde beheerorganisatie (met nadruk op regels, structuren en behoud van de status quo) naar een adaptieve organisatie (met nadruk op experimenteren, waarden en gedragsverandering). Die omslag gaat niet vanzelf; er bestaat binnen teams vaak nog onzekerheid of weerstand om het roer om te gooien.

Daarnaast is het voor een adaptieve cultuur nodig dat men een ontwikkelingsgerichte blik hanteert, ondanks de complexiteit van alle opgaven. In één interview werd aangegeven dat dit lastig is omdat er tegelijkertijd zoveel discussies spelen – van de theoretische levensduur van assets tot circulariteit en functieverandering. Dat vraagt om het vermogen *“om op verschillende ontwikkelingen tegelijk te anticiperen”*⁴⁸. Met andere woorden, het vergt een brede blik en durf om vooruit te kijken, terwijl de dagelijkse zaken ook aandacht vragen. In de praktijk schiet die vooruitziende blik er makkelijk bij in. De organisatiecultuur moet dus zó worden ingericht dat mensen worden gestimuleerd om verder te kijken dan de korte termijn en de eigen kolom, en om meerdere toekomstige scenario’s mee te nemen in hun plannen.

Een aspect van cultuurverandering is ook hoe men omgaat met elkaar en met externe input. Adaptiviteit betekent niet dat iedere wens klakkeloos wordt ingewilligd, maar wel dat mensen zich serieus genomen voelen en dat intern de rijen gesloten worden om problemen op te lossen. Zo stelde een geïnterviewde: *“Hij hoeft niet zijn zin te krijgen – bijvoorbeeld dat een weg volledig wordt gereconstrueerd – maar hij moet zich serieus genomen voelen.”* Belangrijker nog is volgens deze geïnterviewde dat *“beheerders met elkaar een ‘we zorgen voor elkaar’-mentaliteit ontwikkelen”*⁴⁹. Deze uitspraak duidt op een cultuur waarin collega’s elkaar ondersteunen en gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen voor vraagstukken, in plaats van ieder strikt binnen de eigen kolom te blijven. Wanneer beheerders onderling een teamgevoel hebben (*“we zorgen voor elkaar”*), staan ze ook meer open voor elkaars ideeën en voor signalen van buitenaf. Zo’n open, samenwerkingsgerichte cultuur vergroot de veranderbereidheid: men durft eerder af te wijken van de gebaande paden omdat men weet dat collega’s en leidinggevendenden dat steunen. Het ontwikkelen van een adaptieve organisatiecultuur – gekenmerkt door vertrouwen, openheid en bereidheid om te veranderen – is daarmee een sleutelvoorwaarde voor strategisch en integraal beheer.

14.3 Omgaan met verandering en nieuwe inzichten

Adaptief openbaar ruimtebeheer houdt in dat de organisatie proactief inspeelt op nieuwe ontwikkelingen, inzichten en uitdagingen. De interviews laten zien dat dit nog geen vanzelfsprekendheid is; het vraagt voortdurende alertheid en bereidheid om bestaande plannen ter discussie te stellen. *“Je moet elkaar blijven aansporen om die blik open te houden. We moeten blijven veranderen en nieuwe inzichten blijven opdoen,”*⁵⁰ zei een respondent over de professionele netwerken waarin hij participeert. In landelijke kenniskringen (zoals het Managing Public Space-netwerk of de Kopgroep Beheer) moedigen vakgenoten elkaar aan om te vernieuwen, juist omdat in “beheerdersland” de neiging bestaat om vast te houden aan het bekende. Het feit dat er actieve kopgroepen en netwerken nodig

⁴⁷ (9, persoonlijke communicatie, 20/09/2024)

⁴⁸ (4, persoonlijke communicatie, 10/06/2025)

⁴⁹ (6, persoonlijke communicatie, 14/06/2025)

⁵⁰ (2, persoonlijke communicatie, 13/06/2025)

zijn om verandering gaande te houden, geeft aan dat de sector als geheel nog leert om wendbaar te zijn. Innovatie en verandering komen niet automatisch; ze moeten bewust worden gestimuleerd.

Binnen gemeentelijke organisaties stuiten nieuwe inzichten soms op een traditionele manier van werken. Een veelgenoemd obstakel is dat beheerders van oudsher zijn opgeleid om vooral de bestaande situatie in stand te houden. Veranderen betekent dan dat je ingaat tegen je professionele instinct om een object zo lang mogelijk goed te laten functioneren. Zoals een geïnterviewde het scherp formuleerde: *“Veel beheerders willen of kunnen nog niet op die manier meedenken. Zij zijn vaak nog de traditionele adviseur: gericht op het zo lang mogelijk goed laten functioneren van een object... Hun vak is: iets in stand houden, binnen de afgesproken termijn. En dan zeg jij ineens: we gaan het tien jaar eerder vervangen. Dat schuurt. Maar het is wél de opgave waar we nu voor staan. Er komt zoveel op ons af, en we moeten daarin keuzes maken.”*⁵¹ Hier wordt de kern van het verandervermogen samengevat: er komt zoveel nieuws tegelijk op de gemeente af – denk aan klimaatadaptatie, energietransitie, veranderende bevolkingssamenstelling, nieuwe mobiliteitsvormen, etc. – dat het soms nodig is assets of plannen eerder dan gepland aan te passen. Dat botst met de onderhoudslogica van *“in stand houden tot einde levensduur”*, maar is wel nodig om klaar te zijn voor de toekomst. Adaptief beheer vergt dus dat men durft in te grijpen voor het eigenlijk nodig is in het oude systeem, of uit te stellen op basis van nieuwe inzichten of prognoses.

Een concrete illustratie hiervan is gegeven in het voorbeeld van een vergrijzende wijk. In Breda zag men een dubbele vergrijzing aankomen – een bevolking die gemiddeld niet alleen ouder is dan elders, maar ook in hoger tempo verder veroudert. Dit leidt tot een toenemende zorgbehoefte en de noodzaak om tijdig nieuwe woonzorgvoorzieningen te ontwikkelen. *“De klok tikt. Zorginstellingen zeggen: we moeten nú keuzes maken, anders hebben we straks een probleem,”* aldus de geïnterviewde. Echter, een traditionele assetmanager zou kunnen antwoorden: *“Kom over vijf jaar maar terug, dan ben ik aan de beurt,”* verwijzend naar de meerjarenplanning. *“Dan werkt dat niet,”* vervolgt hij droogjes – met zo’n reactie los je het urgente vraagstuk niet op. *“Dan moet je echt op zoek naar een gezamenlijk verhaal,”*⁵¹ besluit de beheerder. Dit voorbeeld laat zien dat adaptiviteit inhoudt dat verschillende domeinen samenwerken (zorg en beheer) en dat starre plannings kunnen worden verlaten ten gunste van een gezamenlijke, integrale oplossing nu. In plaats van ieder in zijn eigen cyclus te blijven (*“ik ben pas over vijf jaar aan de beurt”*), zoekt men één verhaal waarbij men samen kijkt wat nú nodig is in die wijk. Die manier van werken is wezenlijk voor adaptief beheer van de openbare ruimte: flexibel meerdere beleidsdoelen verbindend en plannings heroverwegen zodra de omstandigheden daarom vragen.

Ook op het gebied van nieuwe beleidsinzichten en technologieën geldt dat proactief handelen belangrijk is. Zo geven gemeenten steeds meer prioriteit aan duurzaamheid en klimaatbestendigheid in het beheer. Dat vraagt om vooruitlopen op de wensen van vandaag. Eén van de respondenten noemde het voorbeeld van vergroening: *“De gemeente wil vergroenen vanwege duurzaamheid en klimaatadaptatie. Daar moet je soms ook op sturen, zelfs tegen de wens van bewoners in.”*⁵² Met andere woorden, niet alle veranderingen komen voort uit directe bewonerswensen – soms is de maatschappij als geheel gebaat bij maatregelen (bijv. meer groen, waterdoorlatende bestrating) die aanvankelijk weerstand of onbegrip oproepen. Adaptief beheer betekent in zo’n geval dat de gemeente toch doorpakt met innovaties en nieuwe standaarden, terwijl ze natuurlijk wel uitleg en participatie organiseert

⁵¹ (2, persoonlijke communicatie, 13/06/2025)

⁵² (6, persoonlijke communicatie, 14/06/2025)

om begrip te kweken. Uit de interviews blijkt dat gemeenten dit voorzichtig beginnen te doen: nieuwe beheerplannen en beleidsnota's benoemen inmiddels standaard zaken als klimaatadaptatie, circulariteit en meervoudig ruimtegebruik. De uitdaging is om deze nieuwe inzichten om te zetten in concreet handelen op de werkvloer van het beheer. Daarvoor zijn, zoals eerder genoemd, veranderbereidheid bij beheerders en een gezamenlijke visie nodig, zodat iedereen de urgentie inziet. Als die ingrediënten aanwezig zijn, kunnen Nederlandse gemeenten tijdig bijsturen en hun openbare ruimte toekomstbestendig inrichten.

14.4 Conclusie

Uit de analyse van de interviews blijkt dat adaptiviteit en verandervermogen cruciale bouwstenen zijn voor modern beheer van de openbare ruimte. Adaptief beheer binnen gemeenten betekent allereerst flexibiliteit: de organisatie moet snel kunnen inspelen op veranderende omstandigheden en prioriteiten zonder de kwaliteitsdoelen uit het oog te verliezen. Een ondersteunende organisatiecultuur is hiervoor onmisbaar – een cultuur van vertrouwen, openheid en samenwerking maakt medewerkers bereid om nieuwe ideeën te omarmen en gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen. Tot slot houdt adaptiviteit in dat men proactief omgaat met nieuwe inzichten en ontwikkelingen: niet afwachten tot veranderingen zich voltrekken, maar vooruitdenken en de beheerpraktijk tijdig aanpassen aan opkomende uitdagingen op het gebied van klimaat, technologie of samenleving.

Voor de centrale vraag – *hoe het beheer van de openbare ruimte strategisch, integraal én adaptief kan worden vormgegeven* – leveren deze bevindingen belangrijke handvatten. Adaptiviteit vormt in feite de smeerolie voor strategisch en integraal beheer: zonder verandervermogen zouden langetermijnstrategie en integrale ambities al snel vastlopen door nieuwe omstandigheden. Door te investeren in een flexibele, lerende organisatiecultuur en door actief in te spelen op veranderingen, kunnen gemeenten hun openbare ruimte strategisch duurzaam beheren. Dit betekent het regelmatig herijken van beheerplannen op basis van evaluaties en nieuwe informatie. Medewerkers stimuleren om over de grenzen van hun vakgebied heen te kijken en samen te werken aan integrale oplossingen. Kortom, adaptief en veranderingsgericht beheer zorgt ervoor dat het beheer van de openbare ruimte mee kan veren met de tijd en blijvend aansluit bij de behoeften van zowel de samenleving als de fysieke leefomgeving. Daarmee zijn adaptiviteit, verandervermogen en een lerende organisatiecultuur onmisbare ingrediënten voor een toekomstbestendig beheer van de openbare ruimte in Nederlandse gemeenten.



15 CONCLUSIE EN REFLECTIE

In dit hoofdstuk wordt een antwoord geformuleerd op de centrale onderzoeksvraag van deze thesis:

Hoe kan het beheer van de openbare ruimte strategisch, integraal en adaptief worden vormgegeven binnen Nederlandse gemeenten?

Daarbij wordt ook ingegaan op de twee deelvragen:

1. *Welke factoren dragen bij aan een strategische en integrale benadering van het beheer van de openbare ruimte?*
2. *Hoe kunnen gemeenten hun beheerstrategie aanpassen om een adaptief vermogen binnen hun organisatie te waarborgen?*

De conclusie bouwt voort op de bevindingen uit het literatuuronderzoek en de interviews met praktijkprofessionals en beschouwt het beheer van de openbare ruimte als een beleidsmatig en organisatorisch vraagstuk met sociale, fysieke en bestuurlijke dimensies.

15.1 Strategisch en integraal beheer

Het onderzoek laat zien dat strategisch en integraal beheer van de openbare ruimte niet op zichzelf staat, maar verankerd moet zijn in een bredere gemeentelijke visie en aanpak. Strategisch beheer vereist het maken van bewuste keuzes over de gewenste kwaliteiten van de openbare ruimte – zoals gebruiksvriendelijkheid, toegankelijkheid, veiligheid, duurzaamheid en sociale inclusie.

Vanuit de literatuur blijkt dat deze keuzes alleen effectief kunnen zijn als ze worden vertaald naar een samenhangende aanpak. Integraliteit betekent hier dat fysieke, sociale en beleidsmatige aspecten niet los van elkaar kunnen worden bekeken. Het beheer moet rekening houden met:

- De uiteenlopende kwaliteiten van de openbare ruimte (zichtbaar, immaterieel, beoogd gebruik)
- De lokale context (sociaal, economisch, fysiek)
- De samenstellende delen (infrastructuur, groen, verlichting, waterbeheer)

De interviews benadrukken het belang van professionele programmering als instrument om strategische doelen te verbinden aan concrete uitvoering. Door alle relevante thema's (onderhoud, klimaatadaptatie, verkeersveiligheid, sociale functies) integraal op te nemen in meerjarenprogramma's kunnen middelen en maatregelen op elkaar worden afgestemd.

Voorbeeld: het combineren van rioolvervanging met vergroening en verkeersveiligheidsmaatregelen in één wijkgericht plan.

Daarnaast is er binnen strategisch beheer een duidelijke rol weggelegd voor governance. Gemeenten bewegen van klassiek sturen (government) naar gedeeld eigenaarschap (governance). Dit betekent het actief betrekken van bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties bij planvorming, besluitvorming en uitvoering.

15.2 Adaptiviteit en verandervermogen

De tweede deelvraag richt zich op het adaptieve vermogen van gemeenten. Zowel literatuur als interviews benadrukken dat adaptiviteit onmisbaar is om effectief in te spelen op veranderingen in maatschappelijke verwachtingen, technologische ontwikkelingen, klimaatopgaven en budgettaire beperkingen.

Adaptief beheer vraagt om een organisatie die flexibel kan reageren en kan leren van ervaringen. In de praktijk betekent dit:

- Ruimte maken voor **experimenten en pilots** om nieuwe oplossingen te testen
- Investeren in **monitoring en data-analyse** om effecten van beheermaatregelen te volgen en bij te sturen
- Stimuleren van een **lerende organisatiecultuur** waarin vakmanschap, kennisdeling en samenwerking centraal staan

De interviews maken duidelijk dat dit verandervermogen niet vanzelf ontstaat. Het vraagt om leiderschap dat vertrouwen geeft en verantwoordelijkheid durft te delen. Het betekent ook investeren in medewerkers, zodat zij over grenzen van afdelingen en disciplines heen kunnen samenwerken.

Voorbeeld: het vroegtijdig betrekken van beheerprofessionals in ruimtelijke planvorming om toekomstige beheerlasten en gebruiksfuncties integraal af te wegen.

15.3 Herijking van klassieke uitgangspunten

Het onderzoek laat ook zien dat klassieke uitgangspunten zoals "Schoon, Heel en Veilig" nog altijd een fundament vormen voor gemeentelijk beheer. Deze basisvoorwaarden blijven cruciaal: zonder een veilige, schone en functionele openbare ruimte zijn andere beleidsdoelen nauwelijks haalbaar.

Tegelijkertijd is duidelijk dat deze uitgangspunten alleen toekomstbestendig zijn als ze worden ingebed in een breder, strategisch kader waarin ook duurzaamheid, klimaatadaptatie, gezondheid en sociale cohesie worden meegenomen. Het moderne beheer van de openbare ruimte vereist dus een herijking van wat als kwaliteit wordt gezien en hoe dit wordt gerealiseerd.

15.4 Overkoepelende conclusie

Het onderzoek maakt duidelijk dat het beheer van de openbare ruimte in Nederlandse gemeenten gebaat is bij een samenhangende en doelgerichte aanpak die verder reikt dan technische uitvoering alleen. Gemeenten die erin slagen om hun visie op de openbare ruimte te verbinden met concrete, langetermijndoelen en die deze weten te vertalen naar uitvoerbare plannen, leggen een sterke basis voor kwalitatieve stedelijke ontwikkeling. Dit vraagt om keuzes die aansluiten bij maatschappelijke behoeften, zoals veiligheid, duurzaamheid, inclusie en leefbaarheid.

Om die keuzes daadwerkelijk in de praktijk te brengen, is het essentieel dat verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie – van beleid tot uitvoering – goed op elkaar zijn afgestemd. Daarbij is het belangrijk dat fysieke aspecten zoals infrastructuur en

groenvoorziening worden gezien in samenhang met sociale functies en bestuurlijke prioriteiten. Ook de betrokkenheid van bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties is hierbij van meerwaarde, omdat zij vaak beschikken over relevante kennis, ervaring of belangen die bijdragen aan het draagvlak en de kwaliteit van plannen.

Een derde belangrijke uitkomst van het onderzoek is dat gemeentelijke organisaties moeten beschikken over het vermogen om in te spelen op verandering. De opgaven waarvoor zij staan – zoals bijvoorbeeld klimaatverandering, digitalisering en veranderende regelgeving – vragen om een manier van werken die ruimte laat voor vernieuwing, evaluatie en bijstelling. Dit betekent dat er actief moet worden geleerd van ervaringen en dat nieuwe inzichten uit pilots of monitoring direct kunnen worden ingezet om het beleid en de uitvoering te verbeteren. Ook vraagt dit om een cultuur waarin samenwerking en vakmanschap worden gestimuleerd, over afdelingen heen.

Samengevat vereist toekomstgericht beheer van de openbare ruimte een combinatie van visie gedreven planning, afstemming tussen beleidsvelden en uitvoerende diensten, en een wendbare organisatiecultuur die inspeelt op maatschappelijke en fysieke dynamiek. De openbare ruimte moet daarbij worden beschouwd als een gedeelde leefomgeving, waarvan het beheer niet alleen bijdraagt aan een schone, veilige en functionele stad, maar ook aan bredere doelen zoals gezondheid, sociale verbinding en klimaatbestendigheid.

15.5 Aanbevelingen voor nader onderzoek

Hoewel dit onderzoek waardevolle inzichten oplevert over hoe gemeenten het beheer van de openbare ruimte kunnen versterken, blijven er relevante vragen bestaan die verdere verkenning verdienen. De complexiteit van de opgave vraagt om verdieping en praktische vertaling van inzichten naar bruikbare werkwijzen. Met name op de volgende punten zijn aanvullende studies of praktijkexperimenten wenselijk:

- **Operationele samenhang:** Hoe kunnen gemeenten verschillende vakdisciplines, afdelingen en thema's effectief met elkaar verbinden in hun werkwijzen, zonder dat dit leidt tot extra bureaucratie of verlies van handelingssnelheid?
- **Samenwerkingsmodellen:** Welke vormen van samenwerking tussen gemeenten en externe partijen – zoals bewonersinitiatieven, maatschappelijke organisaties of private uitvoerders – leiden tot duurzame en effectieve betrokkenheid?
- **Sturing op informatie:** Hoe kan het gebruik van data, monitoring en evaluatie beter worden ingebed in het dagelijkse werk, zodanig dat het de besluitvorming verrijkt zonder het menselijk vakmanschap te ondermijnen?
- **Participatie en gedeeld eigenaarschap:** Welke vormen van participatie zorgen er daadwerkelijk voor dat plannen beter aansluiten op de behoeften van bewoners, en welke randvoorwaarden zijn daarbij cruciaal?

Vervolgonderzoek, kennisdeling en praktijkgericht leren – binnen en tussen gemeenten – zijn noodzakelijk om antwoorden op deze vragen te vinden en het vakgebied verder te professionaliseren.

15.6 Tot slot

Het beheer van de openbare ruimte vormt een wezenlijk onderdeel van het functioneren van steden en dorpen. Het raakt aan de kwaliteit van leven, de duurzaamheid van onze

leefomgeving en het vertrouwen in de overheid. De resultaten van dit onderzoek benadrukken dat het belang van beheer verder reikt dan lantaarnpalen, stoeptegels en bomen. Het vraagt om een benadering waarin inhoudelijke doelen, uitvoeringspraktijk en maatschappelijke waarden met elkaar in verbinding worden gebracht.

Gemeenten die erin slagen om duidelijke ambities te formuleren, deze te koppelen aan passende werkwijzen en tegelijkertijd ruimte houden voor bijstelling en samenwerking, creëren de voorwaarden voor een openbare ruimte die aansluit bij de behoeften van vandaag én die van morgen. Dit vraagt om lef, leiderschap en een cultuur waarin leren, reflectie en partnerschap vanzelfsprekend zijn.

De beheerorganisatie speelt daarin een sleutelrol. Zij vormt de schakel tussen beleid en buitenruimte, tussen ambities en uitvoering. Door te investeren in deskundigheid, samenwerking en vernieuwing, kan het beheer niet alleen bijdragen aan een schone en veilige stad, maar ook aan grote maatschappelijke opgaven zoals klimaatbestendigheid, gezondheid en sociale samenhang.

Een toekomstbestendige openbare ruimte vraagt om een beheerpraktijk die niet stilstaat, maar zich voortdurend ontwikkelt. Alleen dan blijft deze ruimte een plek waar mensen zich thuis voelen, elkaar ontmoeten en zich veilig en welkom weten.

16 LITERATUUR

- Aan de slag met waarde! Assetmanagement in Rotterdam.* (2022).
www.rotterdam.nl/assetmanagement
- Baggerman, K. (2021, September 3). Jan Gehl: “Er is een onstilbare honger naar betere steden. Steden voor mensen.” *Gebiedsontwikkeling.nu*.
<https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/jan-gehl-er-is-een-onstilbare-honger-naar-betere-steden-steden-voor-mensen/>
- Banai, R., & Rapino, M. A. (2009). Urban theory since a theory of good city form (1981)—a progress review. *Journal of Urbanism*, 2(3), 259–276.
<https://doi.org/10.1080/17549170903466095>
- Beatley, T. (2011). *Biophilic Cities, Integrating Nature into Urban Design and Planning*. Island Press Washington, DC.
- Bentley, L. (1999). *Urban Transformations: Power, people and Urban design*. Routledge.
- Bertaud, A. (2018). Order without Design. In *Order without Design*. The MIT Press.
<https://doi.org/10.7551/mitpress/10671.001.0001>
- Boeve, M. N., Hobma, F. A. M., & Verdaas, J. C. (2023). *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak* (1e druk). St. Instituut voor Bouwrecht.
- Carmona, M. (2021). *Public Places Urban Spaces, the dimensions of urban design* (3rd ed.). Routledge.
- Carmona, M., & De Magalhaes, C. (2006). Public space management: Present and potential. *Journal of Environmental Planning and Management*, 49(1), 75–99.
<https://doi.org/10.1080/09640560500373162>
- Carmona, M., De Magalhaes, C., & Hammond, L. (2008). *Public Space: The Management Dimension* (1st ed.). Routledge.
- Crawford, M. (2021). Blurring the Boundaries: Public space and Public life. In M. Mitrasinovic & V. Mehta (Eds.), *Public Space Reader* (pp. 26–31). Routledge, Taylor & Francis Group.
- Dempsey, N., & Burton, M. (2012). Defining place-keeping: The long-term management of public spaces. *Urban Forestry and Urban Greening*, 11(1), 11–20.
<https://doi.org/10.1016/j.ufug.2011.09.005>
- Duivenvoorden, E., Hartmann, T., Brinkhuijsen, M., & Hesselmanns, T. (2021). Managing public space – A blind spot of urban planning and design. *Cities*, 109.
<https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.103032>
- Gehl, J. (1987). *Life between buildings: using public space*. Van Nostrand Reinhold.
- Gehl, J. (2010). *Cities for people*. IslandPress.
- Hajer, M. A. (1989). *City Politics: Hegemonic Projects and Discourse*. Gower pub go.
- Jansson, M., & Lindgren, T. (2012). A review of the concept “management” in relation to urban landscapes and green spaces: Toward a holistic understanding. In *Urban Forestry and Urban Greening* (Vol. 11, Issue 2, pp. 139–145).
<https://doi.org/10.1016/j.ufug.2012.01.004>
- Jansson, M., Vogel, N., Fors, H., Dempsey, N., Buijs, A., & Randrup, T. B. (2020). Defining urban open space governance and management. In *Urban Open Space Governance and Management* (pp. 11–29). Taylor and Francis. <https://doi.org/10.4324/9780429056109-3>
- Jansson, M., Vogel, N., Fors, H., & Randrup, T. B. (2019). The governance of landscape management: new approaches to urban open space development. *Landscape Research*, 44(8), 952–965. <https://doi.org/10.1080/01426397.2018.1536199>
- Jongepier, R. (1988). *HET OPENBARE STEDELIJKE PLEIN*.

- Kaw, J., Lee, H., & Wahba, S. (Eds.). (2020). *THE HIDDEN WEALTH OF CITIES Creating, Financing, and Managing Public Spaces*. Worldbank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1449-5>
- Kirchholtes, U., Ruijgrok, E. C. M., & van Brakel, M. (2012). *Baten van de openbare ruimte, Maatschappelijke kosten-batenanalyse van inrichting en beheer: Vol. publicatie 312*. CROW.
- Kuiper, R. (2014). *De terugkeer van het algemeen belang : privatiseringsverdriet en de toekomst van Nederland* (eerste druk). van Genneep.
- Lefebvre, H. (1991). *The Production of Space*. Basil Blackwell.
- Lindgren, T. (2010). *Green space management & residents' benefits a study of Swedish rental multi-family housing areas*. Department of Landscape Management, Design and Construction, Swedish University of Agricultural Sciences.
- Lintsen, H., Veraart, F., Smits, J. P., & Grin, J. (2018). *De kwetsbare welvaart van Nederland, 1850-2050 naar een circulaire economie* (Tweede druk). Prometheus.
- Lub, V. (2013). *Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*. Boom Lemma Uitgevers.
- Lynch, K. (1981). *A Theory of Good City Form*. MIT Press.
- Mahmoud, I. H. (2022). *Placemaking for Green Urban Regeneration*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-15408-9>
- Maring, L., & Blauw, M. (2018). Asset management to support urban land and subsurface management. *Science of the Total Environment*, 615, 390–397. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2017.09.109>
- Martin, David. (2017, March 30). *Why Private Investment In Public Spaces Is The New Normal*. <https://www.forbes.com/sites/dmartin/2017/03/30/why-private-investment-in-public-spaces-is-the-new-normal/>
- Nelissen, N. (2013). *Hemel op Aarde, op zoek naar de stadsidealen door de eeuwen heen*. TOPOS, ACN.
- Randrup, T. B., & Persson, B. (2009). Public green spaces in the Nordic countries: Development of a new strategic management regime. *Urban Forestry and Urban Greening*, 8(1), 31–40. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2008.08.004>
- Rasker, P. C., Bletsis, A. J., Brongers, B., Vervuurt, A. H. J. M., & Verweij, E. D. N. (2023). *Vernieuwingsopgave infrastructuur. Landelijk prognose rapport 2023*. www.tno.nl
- Ritchie, A., & Thomas, R. (2013). *Sustainable Urban Design; an environmental approach*. Taylor & Francis.
- Said, M., & Tempels, B. (2023). Challenges in managing public space: insights from public space management practice. *Journal of Environmental Planning and Management*. <https://doi.org/10.1080/09640568.2023.2263635>
- Trancik, R. (1996). *Finding Lost Space: Theories of Urban Design*. Van Nostrand Reinhold.
- UN-Habitat. (2018). *GLOBAL PUBLIC SPACE PROGRAMME*. <https://unhabitat.org/global-public-space-programme-annual-report-2017-0>
- van der Velden, J., Hollanders, K., Can, E., & Ghauharali, R. (2024). *80 jaar stedelijke vernieuwing en wijkaanpak, Update 2024*. <https://www.platform31.nl/artikelen/80-jaar-stedelijke-vernieuwing-en-wijkaanpak/>
- Wesselink, M. (2024). *Handboek strategisch omgevingsmanagement 2.0*. Boom uitgevers.
- Whyte, W. H. (1980). *The social life of small urban spaces*. Project for Public Spaces, INC.
- Wilczyńska, K. (2023). Maintaining Public Space: Sanitation Actions of Mierle Laderman Ukeles. In M. Hohlfeldt & C. Popescu (Eds.), *Living Politics in the City, Architecture as Catalyst for Public Space* (pp. 265–280). Leuven University Press.
- Woud van der, A. (2007). *Een Nieuwe Wereld, het ontstaan van het moderne Nederland* (vijfde druk). Prometheus.

Woud van der, A. (2024). *De Steden De Mensen, Nederland 1850 - 1900* (tweede druk).
Prometheus.

17 BIJLAGE; VERANTWOORDING INTERVIEWS EN ONDERZOEKSMETHODE

Er zijn in totaal negen interviews gehouden met professionals die werkzaam zijn in of rond het beheer van de openbare ruimte. Drie van hen werken bij een adviesbureau en zes bij verschillende gemeenten. Van deze zes gemeentelijke respondenten zijn er drie manager, twee beleidsadviseur of strategisch adviseur en één regisseur openbare ruimte.

Nr.	Datum	Organisatie	Functie
1	06-06-2025	Gemeente	Regisseur Openbare Ruimte
2	13-06-2025	Gemeente	Beleidsadviseur Beheer Openbare Ruimte
3	24-09-2024	Adviesbureau	Adviseur
4	10-06-2025	Gemeente	Strategisch Adviseur Stedelijk Beheer
5	13-05-2025	Gemeente	Manager Beheer Openbare Ruimte
6	14-06-2025	Adviesbureau	Adviseur
7	30-08-2024	Gemeente	Manager Strategie, Advies en Informatie
8	17-06-2025	Gemeente	Manager Beheer Openbare Ruimte
9	20-09-2024	Adviesbureau	Adviseur

17.1 Opzet en uitvoering

De interviews zijn online gevoerd via Microsoft Teams en met toestemming van de geïnterviewden opgenomen. Vooraf is een gespreksleidraad gedeeld, gebaseerd op een one-pager waarin het doel en de thema's waren uitgewerkt. Deze gespreksleidraad bevatte vragen rond zes hoofdthema's:

1. Context en functie
2. Strategisch & integraal beheer
3. Adaptiviteit
4. Organisatie & competenties
5. De mantra "Schoon, Heel en Veilig"
6. Afronding met open reflecties

Het doel was om inzicht te krijgen in hoe gemeenten het beheer van de openbare ruimte strategisch, integraal en adaptief vormgeven, en welke (procedurele) voorwaarden, kansen en belemmeringen daarin een rol spelen.

De interviews duurden gemiddeld ongeveer 60 minuten en boden ruimte voor zowel inhoudelijke verdieping als persoonlijke reflecties van de deelnemers.

17.2 Verwerking van de data

De opnames zijn automatisch getranscribeerd in Microsoft Stream. Deze ruwe transcripties zijn daarna geredigeerd met behulp van AI. Hierbij zijn dubbele woorden, spreektaal en versprekingen omgezet naar beter leesbare zinnen. De tijdscores zijn behouden om de koppeling met de originele opname te waarborgen. Vervolgens zijn alle geredigeerde transcripties handmatig gecontroleerd en waar nodig gecorrigeerd op basis van de oorspronkelijke opname om misinterpretaties te voorkomen.

17.3 Analyse

De definitieve transcripties zijn geïmporteerd in Atlas.ti, een softwarepakket voor kwalitatieve data-analyse. Daar zijn ze gecodeerd op basis van een vooraf opgestelde en tijdens het analyseren verfijnde set categorieën. In totaal zijn 1216 citaten gecodeerd in 9 hoofdcategorieën en 203 subcategorieën.

De hoofdcategorieën waren onder meer:

- Verantwoordelijkheid, leiderschap en vertrouwen
- Strategische uitdagingen en lessen uit het verleden
- Schoon, Heel en Veilig herzien
- Organisatie, samenwerking, leren en programmering
- Experimenteren, innoveren, monitoring en kennis
- Beheer, positie en rol
- Adaptiviteit en verandervermogen

Elke categorie bevatte tientallen tot honderden citaten (zie onderstaande overzicht):

Categorie	# Citaten
Verantwoordelijkheid, leiderschap en vertrouwen	129
Strategische uitdagingen en lessen uit het verleden	181
Schoon, Heel en Veilig herzien	132
Organisatie, samenwerking, leren en programmering	279
Experimenteren, innoveren, monitoring & kennis	127
Beheer, positie en rol	168
Adaptiviteit en verandervermogen	200

17.4 Gebruik van de resultaten

Na de codering zijn de citaten per categorie thematisch geordend en geïnterpreteerd. Deze thematische analyses vormden de inhoudelijke basis voor de verschillende hoofdstukken van het vierde deel van deze thesis. De interviews hebben op deze manier niet alleen praktijkvoorbeelden en concrete citaten opgeleverd, maar ook gezorgd voor verdieping en nuancering van de beschrijving van strategisch, integraal en adaptief beheer.

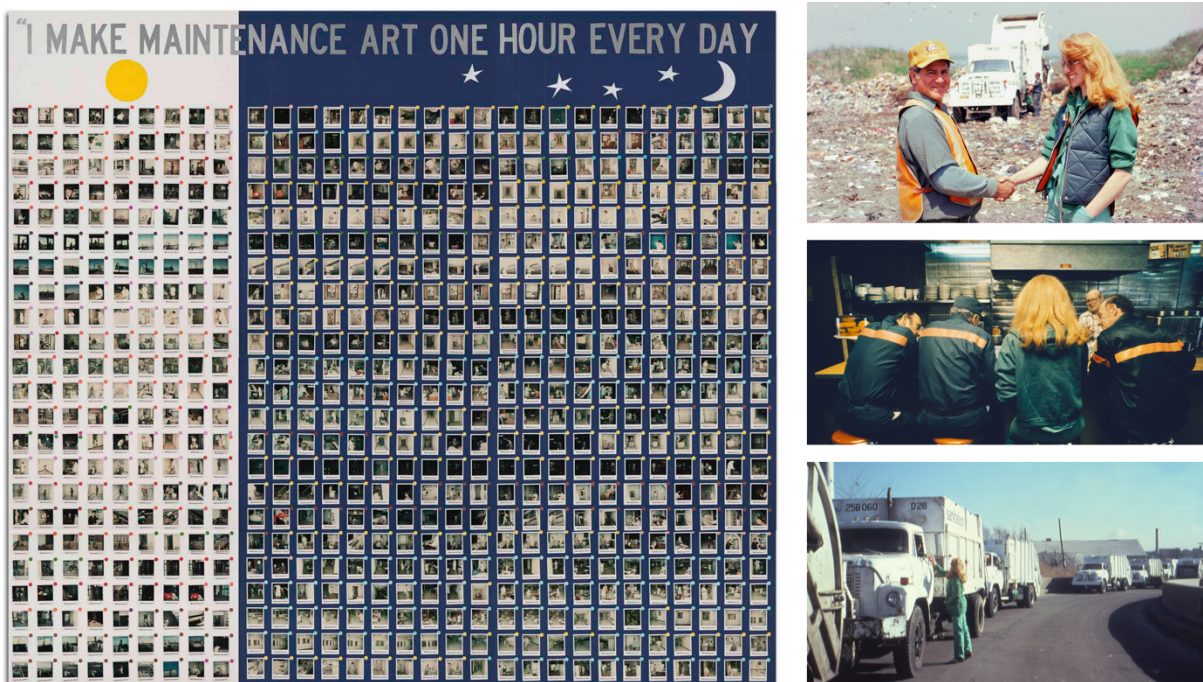
De resultaten uit de interviews zijn verder gebruikt om:

- Verschillende perspectieven en praktijkervaringen te verbinden
- Belangrijke voorwaarden en belemmeringen te identificeren
- De conclusies te onderbouwen met praktijkinzichten en citaten

De verwerking in Atlas.ti en de gestructureerde aanpak van codering en interpretatie hebben bijgedragen aan de betrouwbaarheid en transparantie van de analyse. Zo is op systematische wijze inzicht verkregen in wat gemeenten nodig hebben om strategisch, integraal en adaptief beheer van de openbare ruimte verder te ontwikkelen.

18 BIJLAGE; HET WERK VAN MIERLE LADERMAN UKELES

In 1977 werd Mierle Laderman Ukeles de officiële, onbezoldigde Artist-in-Residence bij het New York City Department of Sanitation – een functie die ze tot op de dag van vandaag bekleedt. Haar kunstpraktijk richt zich op het eindeloze onderhouds- en servicewerk dat “de stad in leven houdt”. Haar werk omvat thema’s als stedelijke afvalstromen, recycling, ecologie, stedelijke duurzaamheid en de transformatie van aangetast land en water naar gezonde, bewoonbare openbare ruimtes. Ukeles’ werk benadrukt de cruciale rol van onderhoudswerk in het functioneren van steden, een thema dat vaak over het hoofd wordt gezien in traditionele kunst en stedelijke planning.



Figuur 8 Overzicht van (een deel van) het werk van Mierle Laderman Ukeles, *I Make Maintenance Art One Hour Every Day* 1976, collection of the Whitney Museum of American Art, New York. Foto's uit het project *Touch Sanitation Performance* 1980, Ronald Feldman Gallery, New York. Bron <https://feldmangallery.com/artist-home/mierle-laderman-ukeles>

Ukeles streeft ernaar om in haar werken en praktijk onderhoudswerk opnieuw uit te vinden als een bewust gekozen politieke strategie. Ze ziet onderhoud als een fundamentele handeling die onze bewegingen, lichamen, wederzijdse percepties van normen, waarden en politieke verantwoordelijkheid vormgeeft. Het is een praktijk die de structuur van de openbare ruimte in stand houdt en tegelijkertijd de sociale en politieke dynamiek ervan blootlegt. Haar werk daagt ons uit om na te denken over hoe onderhoudswerk – vaak onzichtbaar en ondergewaardeerd – de basis vormt van een functionerende samenleving.

Als reactie op de complexe en vaak conflictueuze ruimte van New York City introduceerde Ukeles onderhoud als een politiek van zorg. In de vroege jaren 1970 onderkende ze het politieke potentieel van alledaagse handelingen en choreografieën, waarbij ze onderhoudt erkende als een bepalende factor in stedelijke ontwikkeling. In haar werk verwijst ze naar de analyses van Andre Lepecki, die verticale beweging associeert met kapitalistische en fallo-centrische⁵³ ruimtelijke oriëntaties, gericht op groei en dominantie. Horizontaliteit daarentegen verbindt Lepecki met zwaartekracht en een basis die alles daarboven in balans

⁵³ Fallocentrisme - het centraal staan van mannelijke normen en waarden, en van de patriarchale orde, bron: <https://www.ensie.nl/>.

houdt. Voor Ukeles zijn deze twee oriëntaties – verticaal en horizontaal – niet gescheiden, maar nauw met elkaar verweven. Deze onderlinge afhankelijkheid moet worden ontrafeld om het politieke potentieel van onderhoud zelf te activeren. Verticaliteit staat in haar visie voor individuele creatie, vernieuwing en vooruitgang, terwijl horizontaliteit, of onderhoudswerk, gericht is op het behouden van het nieuwe, het in stand houden van verandering en het beschermen van vooruitgang.

Ukeles karakteriseert onderhoud als veeleisend, alledaags en repetitief werk dat vaak wordt geassocieerd met klasse, geslacht en ras. Traditioneel wordt onderhoud binnenshuis uitgevoerd door vrouwen en in de openbare ruimte door etnische minderheden – groepen van wie hun arbeid vaak onzichtbaar en ondergewaardeerd blijft. Door deze dynamiek te benadrukken, stelt Ukeles kritische vragen over machtsstructuren en sociale ongelijkheid. Haar werk erkent de waarde van onderhoudswerk en plaatst het in een bredere politieke en sociale context.

Door middel van een reeks kleine politieke evenementen en performances werkt Ukeles aan onderhoud als een sleutelbegrip voor sociale orde. Ze benadrukt dat onderhoudswerk nooit af is – het is een voortdurend proces dat constante aandacht en zorg vereist. Dit leidt tot een voortdurende behoefte aan confrontatie en onderhandeling tussen politiek en beleid om een openbare ruimte te creëren die ruimte biedt voor diverse politieke identiteiten en sociale dynamieken. Haar werk nodigt uit tot reflectie op hoe we als samenleving omgaan met onderhoud, zorg en de verdeling van verantwoordelijkheid.

Mierle Laderman Ukeles werk is van grote betekenis voor het begrip van stedelijk onderhoud en de rol ervan in het vormgeven van steden. Ze laat zien dat onderhoud niet slechts een technische of praktische noodzaak is, maar een diep politieke en sociale handeling die de fundamenteën van onze samenleving blootlegt. Haar kunstpraktijk daagt uit om onderhoud aan en in de openbare ruimte te herwaarderen en te erkennen als een essentieel onderdeel van een duurzame, inclusieve en zorgzame stedelijke toekomst (Wilczyńska, 2023).

19 BIJLAGE; BEKNOPT OVERZICHT VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN DIE GEBRUIK MAKEN VAN EEN HANDBOEK OF RICHTLIJN OPENBARE RUIMTE

Gemeente	Handboek/Richtlijn	Kenmerken	Toepassingsgebied	Bron/Link
Amsterdam	Handboek Openbare Ruimte Amsterdam (HORA)	Richtlijnen voor inrichting, beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Focus op duurzaamheid, toegankelijkheid en leefbaarheid.	Straten, pleinen, parken, groenvoorzieningen	Amsterdam.nl
Rotterdam	Rotterdams Handboek Openbare Ruimte (RHOR)	Richtlijnen voor ontwerp, inrichting en beheer. Nadruk op duurzaamheid, veiligheid en onderhoudsvriendelijkheid.	Openbare ruimte, infrastructuur	Rotterdam.nl
Den Haag	Handboek Openbare Ruimte Den Haag	Richtlijnen voor inrichting en beheer van de openbare ruimte. Focus op kwaliteit, duurzaamheid en gebruikersgericht ontwerp.	Straten, pleinen, groenvoorzieningen	DenHaag.nl
Utrecht	Handboek Openbare Ruimte Utrecht	Richtlijnen voor ontwerp, inrichting en beheer. Nadruk op duurzaamheid, toegankelijkheid en klimaatadaptatie.	Openbare ruimte, waterbeheer	Utrecht.nl
Eindhoven	Handboek Openbare Ruimte Eindhoven	Richtlijnen voor inrichting en beheer. Focus op innovatie, duurzaamheid en leefbaarheid.	Straten, pleinen, parken	Eindhoven.nl
Groningen	Handboek Openbare Ruimte Groningen	Richtlijnen voor ontwerp en beheer. Nadruk op duurzaamheid, sociale veiligheid en gebruikersgericht ontwerp.	Openbare ruimte, groenvoorzieningen	Groningen.nl
Tilburg	Handboek Openbare Ruimte Tilburg	Richtlijnen voor inrichting en beheer. Focus op duurzaamheid, onderhoudsvriendelijkheid en leefbaarheid.	Straten, pleinen, parken	Tilburg.nl
Almere	Handboek Openbare Ruimte Almere	Richtlijnen voor ontwerp, inrichting en beheer. Nadruk op duurzaamheid, klimaatadaptatie en gebruikersgericht ontwerp.	Openbare ruimte, waterbeheer	Almere.nl
Breda	Handboek Openbare Ruimte Breda	Richtlijnen voor inrichting en beheer. Focus op duurzaamheid, toegankelijkheid en leefbaarheid.	Straten, pleinen, parken	Breda.nl
Nijmegen	Handboek Openbare Ruimte Nijmegen	Richtlijnen voor ontwerp en beheer. Nadruk op duurzaamheid, sociale veiligheid en gebruikersgericht ontwerp.	Openbare ruimte, groenvoorzieningen	Nijmegen.nl
Zwolle	Handboek Openbare Ruimte Zwolle	Richtlijnen voor inrichting en beheer. Focus op duurzaamheid, onderhoudsvriendelijkheid en leefbaarheid.	Straten, pleinen, parken	Zwolle.nl
Maastricht	Handboek Openbare Ruimte Maastricht	Richtlijnen voor ontwerp, inrichting en beheer. Nadruk op duurzaamheid, toegankelijkheid en gebruikersgericht ontwerp.	Openbare ruimte, groenvoorzieningen	Maastricht.nl
Haarlem	Handboek Openbare Ruimte Haarlem	Richtlijnen voor inrichting en beheer. Focus op duurzaamheid, leefbaarheid en onderhoudsvriendelijkheid.	Straten, pleinen, parken	Haarlem.nl
Leiden	Handboek Openbare Ruimte Leiden	Richtlijnen voor ontwerp en beheer. Nadruk op duurzaamheid, sociale veiligheid en gebruikersgericht ontwerp.	Openbare ruimte, groenvoorzieningen	Leiden.nl
Amersfoort	Handboek Openbare Ruimte Amersfoort	Richtlijnen voor inrichting en beheer. Focus op duurzaamheid, toegankelijkheid en leefbaarheid.	Straten, pleinen, parken	Amersfoort.nl
Enschede	Handboek Openbare Ruimte Enschede	Richtlijnen voor ontwerp en beheer. Nadruk op duurzaamheid, sociale veiligheid en gebruikersgericht ontwerp.	Openbare ruimte, groenvoorzieningen	Enschede.nl
Arnhem	Handboek Openbare Ruimte Arnhem	Richtlijnen voor inrichting en beheer. Focus op duurzaamheid, onderhoudsvriendelijkheid en leefbaarheid.	Straten, pleinen, parken	Arnhem.nl
's-Hertogenbosch	Handboek Openbare Ruimte 's-Hertogenbosch	Richtlijnen voor ontwerp, inrichting en beheer. Nadruk op duurzaamheid, toegankelijkheid en gebruikersgericht ontwerp.	Openbare ruimte, groenvoorzieningen	's-Hertogenbosch.nl
Apeldoorn	Handboek Openbare Ruimte Apeldoorn	Richtlijnen voor inrichting en beheer. Focus op duurzaamheid, leefbaarheid en onderhoudsvriendelijkheid.	Straten, pleinen, parken	Apeldoorn.nl
Leeuwarden	Handboek Openbare Ruimte Leeuwarden	Richtlijnen voor ontwerp en beheer. Nadruk op duurzaamheid, sociale veiligheid en gebruikersgericht ontwerp.	Openbare ruimte, groenvoorzieningen	Leeuwarden.nl

20 BIJLAGE; TYPERING EN CLASSIFICERING VERSCHILLENDE VORMEN EN SOORTEN VAN STEDELIJKE RUIMTE

Tabel 5 Typering en classificering verschillende vormen en soorten van stedelijke ruimte (Carmona et al., 2008)

	Typering Openbare ruimte	Onderscheidende karakterisering	Voorbeelden
Positieve Ruimten			
1	Natuurlijk en semi natuurlijk stedelijk gebied	Natuurlijke en semi-natuurlijke kenmerken binnen stedelijke gebieden, meestal in staatseigendom	
2	Civiele ruimte	De traditionele vorm van stedelijke ruimte, open en beschikbaar voor iedereen, ondersteunt een brede variëteit aan functies	Straten, pleinen, boulevards en promenades
3	Stedelijk openbaar ruimte	Beheerd openbaar ruimte, meestal groen en beschikbaar en toegankelijk voor iedereen, ook al is het tijdelijk gecontroleerd	Parken, tuinen, plantsoenen, stadsbossen, begraafplaatsen
Negatieve ruimten			
4	Logistieke ruimte	Ruimte gedomineerd door beweging, grotendeels voor gemotoriseerd vervoer	Doorgaande wegen, snelwegen, spoorlijnen, viaducten
5	Ondersteunende ruimten	Ruimte gedomineerd door moderne servicebehoeften	Parkeerterreinen, service werven
6	Overgebleven ruimte	Ruimte die overblijft na ontwikkeling, vaak ontworpen zonder functie	Moderne/ modernistische open ruimtes
7	Ongedefinieerde ruimte	Onontwikkelde ruimte, ofwel verlaten of in afwachting van herontwikkeling	Herontwikkelingsruimte, verlaten ruimte, tijdelijke ruimte
Ambigue ruimte			
8	Overstap ruimte	Vervoershaltes en overstappunten, zowel intern als extern	Ov-haltes en stations
9	Publiek private ruimte	Ogenschijnlijk publiek/ openbare ruimte, feitelijk privaat eigendom en gecontroleerd	Privaat publieke ruimte, bedrijfsterrein, kerk en religieuze terreinen
10	Kenmerkende ruimte	Openbare ruimtes die ontworpen zijn om vreemden het gevoel te geven dat ze opvallen en zo mogelijk onwelkom.	Doodlopende straat in woongebied (Cul-de-sac), semi omheinde enclave
11	Geïnternaliseerde openbare ruimte	Formeel publiek en extern gebruik, geïnternaliseerd en vaak geprivatiseerd	Winkel/ vrijetijd centra, introspectieve megastructuren
12	Winkelruimte	Privaat eigendom maar toegankelijk voor publiek, uitwisselingsruimte	Winkels, overdekte markten, tankstations
13	Derde plaats ruimte	Semiopenbare ontmoetings- en sociale plaatsen	Lokaal café, buurtpark, bibliotheek
14	Private publieke ruimte	Ruimten in openbaar bezit, maar bepaald door functies en gebruikers	Institutionele terreinen, woonwijken, universiteitscampussen
15	Zichtbare privéruimte	Fysiek privaat maar publiek zichtbare ruimte	Voortuinen, volkstuinten, omheinde pleinen
16	Tussen ruimten	Fysiek gemarkeerde maar publiek toegankelijke interfaces tussen openbare en private ruimte	Terrasjes, privéstoepen
17	Gebruikers selecterende Ruimtes	Ruimte specifiek voor bepaalde groepen, personalisatie, autonomie en gebruikersgericht ontwerp	Skateparken, speeltuinen, sport velden
Privéruimtes			
18	Particuliere open ruimte	Fysiek privaat en open terrein	Overblijfselen van stedelijke landbouw, particuliere bossen
19	Externe privéruimte	Fysiek private gebieden, terreinen en tuinen	Afgesloten straten en enclaves, privé tuinen, privé sportclubs en parkeerterreinen
20	Interne privéruimte	Privé of bedrijfsruimte	Kantoren, woonhuizen, etc.

21 BIJLAGE; SELECTIE VAN BEHEERMAATREGELEN MET MOGELIJKE BEÏNVLOEDING PER CATEGORIE EN INDICATOR VAN BREDE WELVAART

Tabel 6 Selectie van maatregelen, mogelijke beïnvloeding per categorie en indicator van brede welvaart

Categorie	Indicator	Mogelijke Verbeteringsmaatregelen
Groenvoorzieningen	Aanwezigheid van parken en groene ruimtes	Aanleg en onderhoud van groengebieden.
	Biodiversiteit	Ecologisch beheer van groenvoorzieningen.
Luchtkwaliteit	Stedelijke blootstelling aan fijnstof	Emissiebeperkingen, groene zones en stimulering van duurzaam vervoer.
	Emissies van vervuilende stoffen	Milieubeleid en technologische innovaties.
Waterbeheer	Waterkwaliteit	Investerings in riolering en waterzuivering.
	Wateroverlast	Klimaat adaptieve maatregelen zoals waterberging, actief grondwaterbeheer en groene daken.
Afvalbeheer	Afvalproductie en recycling	Beleid gericht op afvalvermindering en recyclingprogramma's.
Woonkwaliteit	Woningvoorraad	Nieuwbouwprojecten en herbestemming van leegstaande gebouwen.
	Wonen zonder huisvestingsdeprivatie	Renovatieprogramma's en handhaving van bouwvoorschriften.
Veiligheid	Criminaliteitscijfers	Investerings in straatverlichting, cameratoezicht en gemeenschapsbeleid/ wijkontwikkeling
	Gevoel van veiligheid	Sociale programma's en buurtinitiatieven.
Sociale Cohesie en Participatie	Algemeen vertrouwen	Buurtactiviteiten, ontmoetingsplekken en participatieprojecten.
	Participatie in vrijwilligerswerk	Ondersteuning van buurtinitiatieven en vrijwilligersorganisaties.
Mobiliteit en Bereikbaarheid	Toegang tot openbaar vervoer	Uitbreiding van het openbaar vervoer en betere fiets- en wandelroutes.
	Verkeersveiligheid	Verkeersmaatregelen zoals snelheidsbeperkingen en veilige oversteekplaatsen.
Economische Indicatoren	Werkgelegenheid	Economische ontwikkelingsprogramma's en ondersteuning van lokale bedrijven.
	Toegang tot voorzieningen	Ruimtelijke planning en investeringen in lokale voorzieningen (winkels, scholen, gezondheidszorg).