

# Rooilijn

Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening

**Stelling**

“Natuurbeleid mist handelingsperspectief”

**Achtergrond**

Huren wordt steeds onzekerder

Openbare ruimte beheren en vernieuwen

Ruimtelijke ontwikkeling bij ondergrondse ingrepen

**InBeeld**

Fluffybuddha

Openbare ruimte beheren en vernieuwen

Het Amsterdamse Warmtesysteem in transitie

Op zoek naar vrije ruimte in Londen, Gent en Berlijn

Duality in Dutch climate adaptation participation

**Column**

Haagse Trumpjes



# Colofon

## Rooilijn

Postbus 15690  
1001 ND Amsterdam  
info@rooilijn.nl  
www.rooilijn.nl

Jaargang 53 / Nummer 1 / 2020  
Oplage: 400  
ISSN 13802860

Rooilijn is een uitgave van de  
Faculteit der Maatschappij  
en Gedragswetenschappen,  
Afdeling Geografie, Planologie en  
Internationale Ontwikkelingsstudies  
van de Universiteit van Amsterdam.

## Lid worden

Door lid te worden steunt u het  
Nederlandse tijdschrift voor weten-  
schap en beleid en wordt de Rooilijn  
bij u thuis bezorgd. Meld u aan via de  
website, de mail of per briefkaart.

33,50 euro per jaar (studenten)  
50,50 euro per jaar (particulieren)  
80,00 euro per jaar (instellingen)

20,00 euro los nummer inclusief  
verzendkosten

U kunt Rooilijn ook helpen door geld  
te doneren, maak een bedrag naar  
keuze over naar rekeningnummer  
NL19DEUT0540408484, ten name  
van Universiteit van Amsterdam,  
onder vermelding van  
C.2580.0003 - gift Rooilijn.

## Partners

Rooilijn wordt mede mogelijk  
gemaakt door de Universiteit van  
Amsterdam, afdeling GPIO en door  
de Hogeschool van Amsterdam,  
onderzoeksprogramma's Urban  
Technology en Urban Governance  
& Social Innovation.

## Kopij

De redactie stelt spontane  
toezending van voorstellen voor  
artikelen op prijs. Auteurs-richtlijnen  
treft u aan op de website.

## Advertenties

We overleggen graag over moge-  
lijkheden om te adverteren. Neem  
contact op via de website of de mail.  
Een indicatie van de tarieven vindt  
u op de website.

## Redactie

Melika Levelt (hoofdredacteur),  
Carla Huisman (eindredacteur),  
Rosa Slagt (bureauredacteur),  
Arend Jonkman (penningmeester),  
Cato Allaert, Jolein Bergers, Jeanne  
Blok, Eva Bosman, Astrid Druiff, Iris  
van Gent, Sigrid Heirman, Gerben  
Helleman, Edwin Hermans, Lianne  
Hulsebosch, Diederik de Koe, Marie  
Krop, Dolly Loomans, Maarten  
Markus, Stefan Metaal, Elin Nieland,  
Jasper Reijenga, Federico Savini,  
Kim Carlotta Von Schönfeld, Gideon  
Spanjar, Stefan Sweijen, Andrew  
Switzer, Amanda Vlieger, Alexander  
Woestenburg

## Nummerredactie

Rosa Slagt (trekker), Kato Allaert,  
Maarten Markus, Melika Levelt,  
Gideon Spanjar en Stefan Sweijen

## Ontwerp en vormgeving

MARK IT ZERO, Amsterdam

## Drukwerk

MarcelisDékavé, Alkmaar

## Rechten

© Auteurs en Universiteit van  
Amsterdam, Afdeling Geografie,  
Planologie en Internationale  
Ontwikkelingsstudies. Deze uitgave

heeft geen commercieel oogmerk.  
Getracht is alle rechthebbenden te  
achterhalen. Diegenen die menen  
alsnog aanspraak te kunnen doen  
op gelden worden verzocht contact  
op te nemen. Artikelen uit Rooilijn  
mogen niet worden verveelvoudigd,  
opgeslagen of openbaar gemaakt  
zonder voorafgaande schriftelijke  
toestemming van de redactie.


## Erratum

In het vorige nummer is het  
bijschrift bij de foto's in het  
beeldkatern onjuist. Het bij-  
schrift had moeten zijn: "De  
afbeeldingen zijn gemaakt in de  
buurtparken in de Indische Buurt,  
Tuindorp Nieuwendam en aan de  
Wibautstraat die De Gezonde Stad  
heeft aangelegd in het project  
Park om de Hoek. Ze zijn gemaakt  
door fotograaf Carly Wollaert. De  
foto zonder personen is van het  
buurtpark in de Minahassastraat  
en is genomen in het kader van het  
R-LINK-project."

Ahmed Esmail, Simone Takx, Marlies Brinkhuijsen, Thomas Hartmann, Ton Hesselmans



# Openbare ruimte beheren en vernieuwen



en Wiebe Oosterhoff

Terwijl in planning en ontwerp een uitgebreid wetenschappelijk debat over 'transities in de openbare ruimte' plaatsvindt, blijkt beheer hierin nauwelijks een rol te spelen. En dat terwijl beheer een sleutelrol kan vervullen in de complexe aanpak van de verschillende transities. Een strategische, geïntegreerde benadering van het beheer van de openbare ruimte kan nieuwe perspectieven bieden voor het beheer zelf en om de transities te realiseren. Om tot zo'n benadering te kunnen komen, is een wetenschappelijke basis nodig die nu nog ontbreekt.

Klimaatadaptatie, energietransitie, verduurzaming van mobiliteit en voedselproductie, beschermen van biodiversiteit, sociale rechtvaardigheid en sociale cohesie zijn grote en urgente opgaven voor steden en gebieden. Ze vragen veelal in bestaande (urbane) gebieden om fysieke aanpassingen aan openbare ruimte en infrastructuur. Om die te realiseren zijn de beheerders van de openbare ruimte – gemeenten, provincies, rijk, waterschappen – méér aan zet dan planologen die zich meer richten op nieuwe of herontwikkelopgaven. Beheerders zijn verantwoordelijk voor het onderhoud en de vervanging van de systemen zoals riolering, infrastructuur, kunstwerken, verharding en groen. Veel van deze systemen die in de naoorlogse periode zijn aangelegd, zijn aan vervanging toe. Dat biedt de kans om niet alleen te vervangen, maar tegelijkertijd te vernieuwen. De beheerwereld heeft daarmee potentieel een sleutelrol in de grote transitieopgaven (Wilschut et al., 2018). Zowel in de praktijk als in de wetenschap is er echter sprake van een grote kennisleemte

over de manier waarop het beheer van de openbare ruimte deze sleutelrol zou kunnen vervullen.

Het beheer van de openbare ruimte, waaronder dat van infrastructuur, is veelal van pragmatische aard en voornamelijk gestuurd door technisch inhoudelijke kennis en praktische oplossingen. Het is gebruikelijk in het beheer van openbare ruimte om specifieke oplossingen voor specifieke problemen te zoeken, soms door nieuwe methoden en technieken toe te passen, maar vaak vrijwel zonder te kijken naar de bredere context van een probleem. Nieuwe en vernieuwde inzichten en een meer “holistische” benadering van het beheer zijn echter hard nodig als we via beheer ook transities en andere beleidsdoelen willen realiseren. Hiervoor zijn professionals nodig die beschikken over hoogwaardige kennis, de vaardigheden om verschillende disciplines te integreren en de capaciteiten om strategische overwegingen en inzichten te verbinden met het operationele denken en handelen dat dominant is in de beheerwereld. Welke kennis is er in de wetenschappelijke literatuur voorhanden en welke kennisbehoefte bestaat er in de praktijk om bij te kunnen dragen aan het oplossen van de uitdagingen waarvoor we staan? Deze bijdrage schetst een kader met kennisthema's die de beheerwereld een nieuw perspectief kunnen bieden (Brinkhuijsen et al., 2019) en agendeert de noodzaak van een wetenschappelijke fundering van een strategische, interdisciplinaire en transdisciplinaire aanpak rond het beheren en vernieuwen van openbare ruimte.

## Aanpak verkenning

De verkenning bestaat uit twee delen: een praktijkverkenning naar de kennisbehoefte in de beheerwereld en een verkenning van de wetenschappelijke kennisleemten over beheer van de openbare ruimte. Voor de praktijkverkenning is een enquête uitgevoerd, waarna de uitkomsten in een



Foto: Melika Levelt

focusgroep met vertegenwoordigers uit de beheerwereld zijn aangescherpt en verdiept. Voor de wetenschappelijke verkenning is een systematisch literatuuronderzoek uitgevoerd, dat inzicht geeft in de positie van beheer van de openbare ruimte in de wetenschap. Met behulp van Scopus is Engelstalige wetenschappelijke literatuur over beheer van de openbare ruimte van de afgelopen tien jaar gezocht door middel van twee gestructureerde zoekopdrachten. De ene zoekopdracht richtte zich op het fysieke domein (sustainab\* OR climate adaptation OR energy OR recycl\* OR water OR infrastruct\*), de andere op het sociale domein (participat\* OR governance). Dit leverde ruim 1000 publicaties op, die na een analyse van samenvattingen en trefwoorden werd teruggebracht tot 56 relevante publicaties. Vertegenwoordigers uit de beheerwereld hebben vervolgens in een workshop de uitkomsten van de twee onderdelen vertaald in acht prioritaire opgaven. De opgaven overlappen deels en hebben sterke raakvlakken met planologie, stedenbouw en landschapsarchitectuur.

## Wetenschapsdebat ontbreekt

In de wetenschap blijkt opvallend weinig aandacht te zijn voor het beheer van de openbare ruimte (inclusief de infrastructuur). Er is eigenlijk geen sprake van een wetenschappelijk debat over dit onderwerp. Zo bestaan er geen (inter)nationale wetenschappelijke tijdschriften met een specifieke focus op het beheer van de openbare ruimte en de onderwerpen

en betrokken disciplines in de gevonden literatuur (56 in totaal) zijn sterk versnipperd. Er is veel literatuur over openbare ruimte en over opgaven als energietransitie, klimaatadaptatie, circulariteit, mobiliteit en governance, maar de nadruk ligt ofwel op planning en ontwerp, ofwel op het gebruik van de openbare ruimte. Daarnaast worden de transities veelal sectoraal benaderd, terwijl ze juist gelijktijdig voorkomen. Een specifiek beheerperspectief en een integrale benadering ontbreken nagenoeg. In publicaties waarin het beheerperspectief wel duidelijk aanwezig is, is in veel gevallen sprake van een overlap met planning en ontwerp.

In publicaties over het beheer van de openbare ruimte in relatie tot de opgaven wordt het fysieke domein (de fysieke omgeving, de systemen en opgaven) vaak beschouwd in samenhang met het sociale domein (de verhouding tussen overheid, markt, belangenorganisaties en burgers, en de wijze waarop zij in het beheer worden betrokken). Ook is er sprake van een sterke relatie met planning en ontwerp. De conclusie van het literatuuronderzoek is dat een integraal beheerperspectief in de wetenschap nagenoeg volledig ontbreekt.

## Kennisbehoefte van beheerders

Om zicht te krijgen op de kennisbehoefte van de beheerwereld is in april 2019 een enquête uitgevoerd onder partijen, met

name gemeenten, bedrijfsleven en kennisorganisaties, die zich in de praktijk bezighouden met beheer van de openbare ruimte en de infrastructuur. 76 personen ontvingen de enquête, 47 respondenten vulden deze in (62 procent).

Volgens de respondenten zijn klimaatadaptatie, energietransitie, circulariteit, mobiliteit en samenlevingsbeheer de meest prangende opgaven voor het beheer van de openbare ruimte. Dat zijn dezelfde opgaven als de grote opgaven voor ruimtelijke planning en ontwerp. Het ligt dus voor de hand om als beheerwereld meer samen op te trekken met netwerken in de wereld van stedenbouw, stedelijke ontwikkeling en openbare ruimte. Samenwerking werd door de deelnemers inderdaad belangrijk gevonden: tussen vakgebieden en met maatschappelijke actoren, zoals burgers, bewonersorganisaties en coöperaties. Een transdisciplinaire aanpak lijkt de respondenten daarvoor het meest geschikt. Ook onderzoekinstellingen worden veel genoemd als partner; de behoefte aan goed onderbouwde nieuwe kennis is groot en de onderzoekinstellingen kunnen daarin een rol spelen.

Verder laat de enquête zien dat de uitdagingen voor het beheren van de openbare ruimte vooral integraal en strategisch van aard zijn. Het gaat zowel om stedelijke vernieuwing en herontwikkeling van gebieden op de middellange termijn als het instandhouden, vervangen en vernieuwen van systemen op de lange termijn. De huidige kennis is vooral operationeel van aard en richt zich op de korte termijn. Het integrale en strategische karakter van de opgaven vraagt een brede insteek. Het gaat niet alleen om aspecten die het beheer van de openbare ruimte zelf betreffen, zoals technische en financiële aspecten, zeggenschap en bestuur, omgeving en ruimte; er is ook behoefte aan organisatie- en cultuurontwikkeling van de beheerwereld zelf. De beheerwereld moet zich ontwikkelen van



Foto: Melika Levelt

een sectoraal, technisch en uitvoeringsgericht vakgebied naar een vakgebied dat de openbare ruimte voor de samenleving integraal en in samenwerking met verschillende actoren oppakt.

## Complexe praktijken

De resultaten uit de enquête zijn nog vrij algemeen. Om ze aan te scherpen, te verdiepen en concreet te maken is in mei 2019 een focusgroep voor beheerders georganiseerd. Twee groepen met circa tien deelnemers per groep hebben aan de hand van uiteenlopende voorbeelden uit hun dagelijkse praktijk gesproken over de kennis en kunde die nodig zijn voor dergelijke opgaven en welke raakvlakken met andere vakgebieden daarbij van nut kunnen zijn. Een voorbeeld is de vraag hoe de vervanging van riolering, infrastructuur en groen slim op elkaar af te stemmen zijn en tegelijkertijd geanticipeerd kan worden op klimaatverandering en energietransitie. De systemen hebben verschillende levenscycli en het moment van vervanging is meer of minder flexibel. De burger wil intussen vooral de verzakte straten zo snel mogelijk weer op orde brengen. Een ander voorbeeld is een succesvol participatieproces waarin met burgers afspraken zijn gemaakt over beheer en onderhoud van een gebied, dat vervolgens wordt doorkruist door een lange-termijnvisie op verdere ontwikkeling van het gebied waar veel geld en ambitie achter zitten.

Uit de focusgroep met ca. twintig deelnemers wordt duidelijk dat keuzes op de korte termijn invloed hebben op de lange termijn en omgekeerd, en dat in de opgaven het fysieke en het sociale domein niet los van elkaar te zien zijn. De versnippering binnen de beheerwereld en de beperkte samenwerking met planning en ontwerp maken het lastig om de complexe opgaven effectief aan te pakken. Ook gebrek aan kennis, integratie tussen verschillende vakgebieden en academische vaardigheden en competenties spelen hierin mee.

## Acht opgaven

Vertegenwoordigers van gemeenten, kennisinstellingen en het bedrijfsleven hebben in een workshop de resultaten van de verkenning vertaald in acht opgaven die leidend zouden moeten zijn in toekomstig onderzoek over het beheer van de openbare ruimte.

Ten eerste vormt de waarde van de openbare ruimte het fundament. Beheer investeert veel in de openbare ruimte. Vaak sturen beheerders vooral op kosten en risicobeheersing. Maar wat is de openbare ruimte ons waard? Hoe draagt beheer bij aan de waarden die de openbare ruimte vervult en omgekeerd, hoe beïnvloeden veranderende waarden van de openbare ruimte het beheer?

Ten tweede is beheer steeds meer een combinatie van techniek en maatschappij. Het is belangrijk om ook de omgeving erbij te betrekken en te kijken naar de maatschappelijke doelen van beheer met betrekking tot de openbare ruimte (Magelhães & Carmona, 2006). Welke stakeholders moeten bij de grote opgaven worden meegenomen, en hoe? Hoe kan de participatie van burgers in het beheer van de openbare ruimte een duurzame betrokkenheid creëren?

Om een sleutelrol te kunnen spelen in de aanpak van de verschillende transitieopgaven zou de beheerwereld een gesprekspart-



Foto: Melika Levelt



Foto: Melika Levelt

ner moeten worden voor beleid en bestuur, net als andere partijen. De koppeling van beheeropgaven aan beleidsvisies, de koppeling van middelen aan deze visies en succes- en faalfactoren van beheer zijn onderwerpen om beheer op de politieke agenda te kunnen plaatsen.

De veranderende rol van verschillende partijen in het beheer en van de beheerwereld in beleid betekent dat de beheerwereld zelf moet veranderen (Wijnia & Herder, 2010). Daarvoor is kennis over de structuur van de beheerwereld nodig.

De transformatie van een lineaire naar een circulaire aanpak heeft een enorme impact op het werk van de beheerder. Het hoofddoel is zuinig omgaan met onze schaarse grondstoffen. Het leidt tot andere overwegingen: vervanging versus levensduurverlenging, oogsten versus produceren, dubbel gebruik en/of hergebruik (Kennedy et al., 2011). Afschrijvingstermijnen, begrotings-systematiek en eigenaarschap komen in een ander daglicht te staan. Een circulaire aanpak kan mogelijk zelfs leiden tot dematerialisatie, met alle gevolgen van dien.

Zowel data van de beheerders als crowdsourced data bieden veel mogelijkheden voor het beheer in de openbare ruimte (Pérez-Delhoyo et al, 2018). Data is te benutten voor bijsturing van beheer op de korte termijn, maar ook voor het maken van prognoses op de lange termijn. Het ontwikkelen van (geïntegreerde)

modellen kan bijdrage aan het beheer van de openbare ruimte. Het gebruik van data heeft ook nadrukkelijk een ethische component; denk aan de ophef over wifitracking door gemeenten.

Veel systemen in de openbare ruimte (onder- en bovengronds) zijn aangelegd voor de lange termijn en kennen lange afschrijvingstermijnen. De systematiek van assetmanagement is gebaseerd op het optimaliseren van de levensduur van objecten. De maatschappelijke dynamiek is echter groot en de vele vraagstukken die gelijktijdig spelen vragen wellicht om veel meer (geleidelijk) aanpasbare en veranderbare systemen in plaats van periodieke vernieuwing van statische systemen. Toekomstverkenningen en scenariostudies kunnen helpen grip te krijgen op het spanningsveld tussen de korte en lange termijn.

Tot slot wordt veel kennis over beheer ontwikkeld door innovaties te testen met behulp van prototypen of pilots in de praktijk, door 'learning by doing'. Het opschalen van pilots naar een hoger niveau om vervolgens elders te kunnen toepassen is een belangrijk vraagstuk, dat evaluatie en monitoring maar ook valorisatie en leren uit ervaringen inhoudt. Het betekent een verschuiving van prestatiemodus naar leermodus, maar ook het anders managen van innovaties in het spanningsveld van innoveren versus 'proven technology'. Deze aanpak vertoont overeenkomsten met transitie management (Rotmans & Loorbach, 2009).

Deze opgaven laten de diversiteit en transdisciplinariteit van integraal beheer van publieke ruimte zien, van technische vragen tot sociale, beleidswetenschappelijke en ethische vragen. Ze bieden een startpunt voor het formuleren van onderzoeksvragen die kunnen bijdragen aan het ontwikkelen van een wetenschappelijke basis voor het beheren van de toekomstige openbare ruimte.



## Agenda voor onderzoek

Welke kennis is er en wat heeft de beheerwereld nodig om bij te dragen aan de oplossing van uitdagingen als klimaatadaptatie, energietransitie, duurzame mobiliteit, sociale rechtvaardigheid en sociale cohesie? De beheerwereld heeft grote behoefte aan strategische, geïntegreerde kennis voor complexe beheeropgaven voor de middellange en lange termijn. Wetenschappelijk gezien is er sprake van een grote kennisleemte als het gaat om beheer van de openbare ruimte. Onderwerpen en betrokken disciplines zijn sterk versnipperd. Een wetenschappelijk debat over beheer van de openbare ruimte is er nauwelijks, evenals een specifiek beheerperspectief op de uitdagingen in de openbare ruimte. Tegelijkertijd is de urgentie om te veranderen hoog. Dat leidt tot de vraag wie aan zet is om een nieuwe aanpak van beheer en vernieuwing te realiseren. Wetenschap en praktijk zullen hierin samen moeten optrekken. Door enerzijds wetenschappelijk te reflecteren op praktijken en anderzijds nieuwe wetenschappelijke kennis en inzichten in de praktijk te testen, kan wetenschappelijke kennis snel worden vertaald naar de dagelijkse praktijk.

Een wetenschappelijk perspectief op integraal beheer van de openbare ruimte zal de complexiteit van de uitdagingen moeten adresseren; van technische vragen tot sociale, beleidswetenschappelijke en ethische vragen. Onderzoek zal zich niet alleen moeten richten op de samenhang tussen de transities in de openbare ruimte, maar ook op de relatie tussen beheer, planning en ontwerp (Zandvoort et al, 2018), en dat alles in een maatschappelijke context van veranderende verhoudingen tussen overheid, markt, belangenorganisaties en burgers die vraagt om nieuwe vormen van *governance* met oog voor de waarden die met de openbare ruimte zijn verbonden. Kortom, er is een breed veld van opgaven om een wetenschappelijke basis te leggen voor een beheerperspectief op transities in de openbare ruimte.

Ahmed Esmail (ahmed.esmail@wur.nl), (Landschapsarchitectuur) en Simone Takx (simone.takx@wur.nl) (Urban Environmental Management) zijn masterstudenten aan Wageningen Universiteit. Ton Hesselmans (ton.hesselmans@crow.nl) is projectmanager Beheer Openbare Ruimte en Infrastructuur bij CROW en net als Wiebe Oosterhoff (w.oosterhoff@rotterdam.nl), strategisch adviseur Stedelijk Beheer bij de gemeente Rotterdam, een van de initiatiefnemers van het programma Managing Public Space. Martlies Brinkhuijsen (martlies.brinkhuijsen@wur.nl) is Assistant Professor Landscape Architecture bij de groep Landscape Architecture and Spatial Planning aan Wageningen Universiteit, Thomas Hartmann (thomas.hartmann@wur.nl) is Associate Professor Land Use Planning bij dezelfde groep.



Foto: Thomas Hartmann

## Literatuur

Brinkhuijsen, M., A. Esmail, S. Takx, T. Hartmann

(2019) *Verkenning Managing Public Space, kennis- en onderzoeksvragen*, Wageningen University, Wageningen

Kennedy, C., S. Pincett, P. Bunje (2011) 'The study of urban metabolism and its applications to urban planning and design', *Environmental Pollution*, jg. 159, nr. 8-9, p. 1965-1973

Magalhães, C.D. & M. Carmona (2006) 'Innovations in the Management of Public Space: Reshaping and Refocusing Governance', *Planning Theory & Practice*, jg. 7, nr. 3, p. 289-303

Pérez-Delgado, R., H. Mora & J.F. Paredes (2018) 'Using Social network Data to Improve Planning and Design of Smart Cities', *WIT Transactions on the Built Environment*, jg.

179, p. 171-178

Rotmans, J. & D. Loorbach (2009) 'Complexity and Transition Management', *Journal of Industrial Ecology*, jg. 13, nr. 2, p. 184-196

Wijnia, Y.C. & P.M. Herder (2010) 'The state of Asset Management in the Netherlands', D. Kiritsis, C.

Emmanouilidis, A. Koronios & J. Mathew (red.) *Engineering Asset Lifecycle Management*, Springer, London, p. 164-172

Wilschut, F.; M. van Vliet; T. Den Ouden; W. Oosterhoff (red.) (2018) *Stadsvernieuwers: de toekomst van het beheer*, Gemeente Almere, Almere

Zandvoort, M.; M. van der Vlist; R. Haitsma; E. Oosterveld (2018) 'Lifecycle management and replacement strategies: two of a kind?', *Sixth International Symposium on Life-Cycle Civil Engineering (IALCCE 2018)*, Gent

