





Publiek domein in private ruimtes

Hybridisering in theorie en praktijk

Privatisering van het publieke domein is een proces dat onder opiniemakers doorgaans op weinig instemming en sympathie kan rekenen. Dit themanummer van Ruimte en Wonen gaat over 'Maatschappelijk vastgoed en publieke waarde'. Twee ambigue, brede termen. De grote diversiteit aan bijdragen onderstreept dat: van wooncoöperaties tot het herbestemmen van kerken en de maatschappelijke rol van broedplaatsen tot organische ontwikkeling van de stadswijk Oosterwold. Wat ze echter met elkaar gemeen lijken te hebben is de behoefte om weg te bewegen van individueel, privaat eigendom en ruimtegebruik. Begrippen als collectief, sociaal, publiek en maatschappelijk geven daar blijk van. Ze worden gemakkelijk door elkaar gebruikt, terwijl ze niet inwisselbaar zijn. Bovendien staan ze niet noodzakelijkerwijs op gespannen voet met private ruimtes, al kan dat wel. Het doel van deze bijdrage is om deze veel gebezigde begrippen te ontwarren en de samenhang en spanning ertussen te laten zien.

Edwin Buitelaar

Ruimte voor pluriformiteit

Ruimte moet ‘ruimte’ geven aan pluriformiteit, dat wil zeggen aan het samengaan van mensen met uiteenlopende ideeën over wat het ‘goede leven’ is. Heel vaak ligt daarbij de nadruk op de publieke of openbare ruimte, zoals in de bekende zoektocht van Maarten Hajer en Arnold Reijndorp (2001) naar het ‘publieke domein’. Zij constateerden echter ook dat veel van het publieke leven zich in private ruimtes afspeelt. Dat gebeurt, zo lijkt het, in toenemende mate. (Moroni & Chiodelli, 2016). De bedenkingen hierover lijken zich rond twee thema’s te concentreren: de toegankelijkheid (de eigendomsdimensie) en de betaalbaarheid. De vraag is in welke mate private ruimtes ontoegankelijk dan wel onbetaalbaar zijn voor sommige groepen. Hieronder verkennen we langs de eigendoms- en de betaalbaarheidsdimensie hoe privatisering zich verhoudt tot het publieke, collectieve, sociale en het maatschappelijke.

“Veel van het publieke leven speelt zich af in private ruimtes”

De eigendomsdimensie

Een klassiek onderscheid is dat tussen private en publieke ruimte. Publieke ruimte is ruimte waarvan eigenlijk niemand de toegang ontzegd kan worden: hij is van iedereen en dus van niemand. In de praktijk is de overheid vaak de formele eigenaar.

Dat wil niet zeggen dat al het overheidsbezit ‘publiek’ – openbaar toegankelijk – is. Het kantoor van De Nederlandse Bank (DNB) is enkel op uitnodiging en na een uitgebreide veiligheidscontrole toegankelijk. En ook stadskantoren kennen een ‘publiek’ deel en een voor het publiek afgeschermd deel, daar waar de ambtelijke ondersteuning werkzaam is.

Een private ruimte is een ruimte waarvan het eigendom in handen is van een private partij. Maar dit wil niet automatisch zeggen dat deze ruimtes alleen voor de eigenaar toegankelijk zijn, het is complexer dan dat. Er zijn verschillende vormen: simpele private ruimtes, complexe private ruimtes en privaat beheerde publieke ruimtes (zie Moroni & Chiodelli, 2016).

‘Simpele private ruimtes’ zijn ruimtes die voor puur individueel gebruik zijn bedoeld, zoals bijvoorbeeld een vrijstaande woning of een rijtjeswoning. ‘Complexe private ruimtes’ zijn ruimtes die door een

groep mensen worden gebruikt. Die zijn vaak lid van een vereniging of club. Denk aan verenigingen van eigenaren (vve’s), wooncoöperaties, bedrijfsinvesteringszones (BIZ) of andere contractuele gemeenschappen, ook wel (urban) commons genoemd. Het gaat hier dus om collectief gebruik van private ruimte, waarbij het collectief beperkt is tot de leden (en eventueel hun

gasten). En tot slot zijn er de ‘privaat beheerde publieke ruimtes’, ruimtes die publiek toegankelijk zijn, zoals cafés, restaurants, bioscopen en winkelcentra. Zo zijn Hoog Catherijne in Utrecht en de Mall of the Netherlands in Leidschendam grote publieke ruimtes in handen van private

	'Vrij'	Sociaal/maatschappelijk
Publieke ruimtes	N.v.t.	N.v.t.
Simpele private ruimtes	Grondgebonden koopwoning, kantoorvilla	Grondgebonden sociale/middenhuurwoning
Complexe private ruimtes	Vve woongebouw, bedrijfsverzamelgebouw	Wooncoöperatie, school
Privaat beheerde publieke ruimtes	Winkelcentrum, restaurant, discotheek	Schouwburg, museum, buurthuis

Tabel 1 Verschillende typen publieke en private ruimtes en de mate van maatschappelijk ondersteuning

(beursgenoteerde) ondernemingen (respectievelijk Klépierre en Unibail-Rodamco).

Het gebruik van private ruimtes wordt bepaald door toegangsregels en gedragsregels die door de eigenaren worden gesteld binnen de beperkingen van het recht. Simpele private ruimtes zijn hier niet zo spannend omdat de private eigenaar in grote mate de genoemde regels bepaalt en daarin heel ver kan gaan. Voor 'complexe private ruimtes' zit dat anders. De toelatings- en gedragseisen die clubs en verenigingen, zoals vve's, mogen stellen zijn begrensd. Er mogen eisen over het gebruik van de gemeenschappelijke ruimtes worden gesteld, zoals over waar en wanneer afval mag worden verzameld en de plaatsing van fietsen en andere vervoermiddelen. En in voorkomende gevallen nemen bewoners regels op ten aanzien van de bewoning van de privéruimtes. Zo bestaat er de mogelijkheid om een zogenoemde 'balotageregeling' voor bewoners op te stellen. Tussen welke discriminatoire regels daar wel en niet mogen staan loopt een dunne lijn. Uitsluiting op grond van religie

of etniciteit is uiteraard zonder meer verboden. Maar leeftijdseisen zijn onder omstandigheden geoorloofd. Een minimale leeftijdsgrens (van bijvoorbeeld 55 jaar) kan toegestaan zijn omdat voor bepaalde (ouderen)voorzieningen voldoende draagvlak moet zijn. En vve's mogen een kennismakingsgesprek organiseren en bepalen of iemand in sociaal-maatschappelijke zin 'past' binnen het collectief. Dit is uiteraard een rekbaar begrip waarachter bovendien impliciet discriminatoire overwegingen schuil kunnen gaan. In potentie kan collectief gebruik – collectiviteit heeft voor velen een primair positieve connotatie – van private ruimtes spanning opleveren tussen de vrijheid van vereniging en het discriminatieverbod.

In het geval van 'privaat beheerde publieke ruimtes' bestaan doorgaans maar weinig toegangseisen aan het soort mensen dat binnen mag komen, al zien we hierin wel verschillen. Zo gelden er voor sommige discotheken strenge kledingvoorschriften, daar waar winkelcentra vrijwel geen eisen stellen aan het soort mensen dat de ruimte mag betreden. Ge-

dragsregels zijn er meestal des te meer. Zo is het in Hoog Catherijne onder andere verboden om: geluidsoverlast te veroorzaken; samen te scholen; te bedelen; te roken; alcohol of drugs te nuttigen dan wel te verhandelen; rond te hangen in liften trappenhuizen, roltrappen op balustrades of tegen winkelpuien; (brom)fietsen mee te nemen; te rolschaatsen, skaten, skeeleren of gebruik te maken van segways,

“Wie heeft wel of geen toegang en welke gedragen zijn wel of niet toelaatbaar”

hooverboards e.d.; zonder vergunning of toestemming van het management te enquêteren, collecteren en/of straatverkoopen, drukwerk te plakken of uit te delen, muziek ten gehore te brengen, beeldopnamen voor commerciële doeleinden te maken. Ook hier geldt weer: hoe ver de eigenaar mag gaan? Het is privaat eigendom maar de ruimtes hebben doorgaans een (semi-)publiek karakter gekregen waar de pluriformiteit aan mensen vaak groot is, in veel gevallen groter dan gebouwen of plekken die een ‘maatschappelijke’ functie hebben.

De betaalbaarheidsdimensie

De begrippen privaat, publiek en collectief heb ik besproken, alsook de ingewikkelde relatie die er soms tussen deze begrippen

bestaat. Ze hebben vooral betrekking eigendomsdimensie: wie heeft wel of niet toegang en welke gedragingen zijn wel of niet toelaatbaar? De begrippen maatschappelijk en sociaal lijken op het eerste gezicht gerelateerd. Toch hebben ze vooral betrekking op de betaalbaarheidsdimensie. Om pluriformiteit de ruimte te geven moet het gebruik van de ruimte, waaronder woningen, betaalbaar zijn.

Maatschappelijk en sociaal slaan meestal op functies die via het marktmechanisme niet tot stand komen maar voor het functioneren van een maatschappij en het voorzien in een voldoende levensstandaard essentieel zijn. Het zijn doorgaans functies waarvan de kosten hoger zijn dan de opbrengsten (in enge, financiële zin): er is sprake van een ‘onrendabele top’. Langs verschillende wegen kunnen zowel de levering als het feitelijke

gebruik ondersteund worden. Daar waar bij toegangs- en gedragsregels van private ruimtes het privaatrecht een belangrijke rol speelt, is bij betaalbaarheid een grotere rol weggelegd voor het publiekrecht.

Bestemmingsplannen (straks omgevingsplannen), met hun bouw- en gebruiksvoorschriften, kunnen gebruikt worden om grond te reserveren voor ‘zwakkere’ functies en te voorkomen dat commercieel aantrekkelijker functies ze verdringen. Gemeenten kunnen grond een ‘maatschappelijke bestemming’ geven of, sinds de Wet ruimtelijke ordening 2008, specifiek voor sociale huur of middenhuur aanwijzen. Bijkomend voordeel, in verband met de realisatie, is de grondprijddrukkende werking die dat heeft; grondprijzen worden immers bepaald

door de opbrengstpotentie van de grond (residuele grondwaarde) (Buitelaar, 2021). Daarnaast kan de overheid prijzen reguleren, zoals gebeurt bij sociale huurwoningen via het puntensysteem van het woningwaarderingssysteem (WWS). En tot slot kan de overheid de daadwerkelijke levering van maatschappelijke en sociale voorzieningen stimuleren via subsidies en/of fiscale voordelen. In tabel 1 combineer ik de eigendoms- en de betaalbaarheidsdimensie, waarbij laatstgenoemde is onderverdeeld in ‘vrij’ en sociaal/maatschappelijk. Vrij wil zeggen dat het gebruik van ruimtes plaatsvindt door partijen die daarvoor in principe geen financiële ondersteuning nodig hebben, wat overigens niet wil zeggen dat ze die niet krijgen (neem de hypotheekrenteaftrek).

Tot slot

Een naar het lijkt steeds belangrijker deel van het publieke domein speelt zich af in private ruimtes. In discussies wordt vaak vaak afgezet tegen publiek, collectief, maatschappelijk en sociaal. Ten onrechte, zo heb ik met dit artikel willen laten zien. Zo gaat collectiviteit onvermijdelijk samen met privaat eigendom en een zeker mate van uitsluiting (van anderen buiten het collectief). En ook sociale en maatschappelijke functies zijn doorgaans gevestigd in private ruimtes. Andersom is het ook niet zo dat sociale en maatschappelijke functies noodzakelijkerwijs meer ruimte bieden aan de pluriformiteit in de samenleving, dan meer commerciële functies. Wie weleens in een IKEA of een stadion van een betaald voetbalclub vertoeft kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de diversiteit daar groter is dan in sommige schouwburgen en musea.

De mate waarin een private ruimte

daadwerkelijk een publieke functie kan vervullen en ruimte kan bieden voor pluriformiteit hangt af van de toegangs- en gedragsregels die de eigenaren stellen en mogen stellen. Wat ‘mag’ hangt af van perspectief dat je hanteert: een eigendomspectief of een pluriformiteitsperspectief. Het recht om mensen uit te sluiten is een fundamenteel onderdeel van het eigendomsrecht maar staat op gespannen voet met perspectieven die pluriformiteit als doel centraal stellen. Het is vaak schipperen tussen beide. ■

LEES MEER

Buitelaar, E. (2021), *De werking van de grondmarkt en de rol van de overheid*. Den Haag: PBL.

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

Moroni, S. & F. Chiodelli (2016), ‘Pluralism in private spaces: homeowners associations, clubs, shopping malls’, in S. Moroni & D.

Weberman (red.), *Space and pluralism: can contemporary cities be places of tolerance*.

Boedapest/New York: CEU Press, pp. 77-96.