



Hoofdstuk 5

Maak het niet kleiner dan het is: Leren van het stations- gebied in Utrecht

Geert Teisman

Dit hoofdstuk gebruikt de casus van het Utrechtse stationsgebied om te laten zien hoe de ontwikkeling van stationsgebieden vaak verloopt op een manier die aantoonbare verbeteringen oplevert, op brede waardering van stakeholders kan rekenen, en weinig politieke commotie veroorzaakt. Er valt dus te leren van deze positieve casus. Juist bij stationsomgevingen lukt het vaak om van ronde naar ronde in het plan- en besluitvormingsproces nieuwe energie te mobiliseren en om eerdere prestaties te overtreffen. Elke keer worden er door onderling getouwtrek, machtsvertoon of eenzijdige visies fouten gemaakt, maar deze worden dan in volgende rondes weer aangepakt en weggegomd. Al zigzaggend en struikelend ontstaat zo een positieve spiraal naar steeds intensiever gebruikte gebieden met een keur van functionaliteiten. Ik ontrafel in dit hoofdstuk het geheim van stationsgebiedsontwikkeling en onderscheid twee cruciale hefboomen voor de successen die in Nederland op dit vlak zijn geboekt en die een wenkend perspectief kunnen vormen bij de omgang met andere soorten complexe opgaven: alliantievorming¹ en vervlechting van functies.

Wondertjes in de stationsgebieden

In diverse stationsgebieden voltrekken zich wondertjes van stedelijke ontwikkeling. Moderne, soms majestueuze gebouwencomplexen vrijrijzen met meer gebruiksfuncties

dan traditionele stations. De vloeroppervlakte neemt gestaag toe en nieuwe ov-knooppunten ontstaan. Vervoersvoorzieningen aan de periferie van stadscentra werden zelf nieuwe stadskernen. Er werd niet meer alleen ‘voor het spoor’ gebouwd (monofunctionele aanpak), maar een bredere stedelijke ontwikkeling gerealiseerd. De omliggende stadsomgevingen, die voordien vaak extensief gebruikt werden voor rangeerterreinen, grote hallen en grootschalige bedrijventerreinen werden plekken van hoogstedelijke kwaliteit. Dit hoofdstuk presenteert de nieuwe generatie stationsgebieden daarom als positieve voorbeelden van doorgaande ontwikkeling, die nog maar zelden leiden tot grote politieke controverses.

Monstrums zoals het oude Hoog Catharijne in Utrecht komen nagenoeg niet meer voor. En zelfs als ze dreigden te ontstaan, zoals in Rotterdam met het toenmalige ontwerp met champagneglazen op het stationsdak, wat koren op de molen was van het politieke protest door Leefbaar Rotterdam dat toen in opkomst was, ging het bredere ontwikkelingsproces gewoon door, zij het op een meer ingetogen manier. Zo ging het ook in veel andere steden. Ik ontrafel in dit hoofdstuk het geheim van stationsgebiedsontwikkeling en onderscheid twee cruciale hefbomen voor de successen die in Nederland op dit vlak zijn geboekt: *alliantievorming* en *vervlechting van functies*.

Met alliantievorming doel ik op het *vermogen om de in de gebieden aanwezige zelforganiserende kracht te combineren met de sturende kracht van overheden en wederzijds adaptief vermogen te vertonen*. Sturing van de ontwikkeling ontstaat daarmee in de interactie tussen diverse initiatiefnemers en overheden. Het recht op initiatief bij andere partijen dan de overheid is in de Utrechtse casus diverse keren goed terug te zien. De eerste stations waren private initiatieven: de Jaarbeurs is een privaat initiatief, Hoog Catharijne is in de schoot van private partijen ontstaan en dat geldt ook voor diverse recente gebiedsaanpassingen. Steeds lukt het de betrokken overheden om voldoende adaptief vermogen te tonen in reactie op dergelijke initiatieven. Zo ontstaan er op diverse momenten voldoende sterke coalities tussen publieke, politieke, private en particuliere partijen om weer een stap voorwaarts te doen. In de casus Utrecht Centraal zien we dit soort allianties komen en gaan, met steeds weer net een andere samenstelling en inhoudelijk accent. Zij konden een stap zetten, waarna anderen alweer bezig waren om het stokje over te nemen, met gebruikmaking van opgedane inzichten uit de vorige ronde. Ook de politiek kan daarin een belangrijke rol spelen. In de casus Utrecht gebeurde dat in de vorm van de opkomst van Leefbaar Utrecht en het door hen geïntroduceerde referendum over de toekomst van het gebied. Om het proces van alliantievorming als doorbraakmethode wat meer precies te laten zien, gebruiken we de totstandkoming van het meest recente stationsplein tussen het station en Hoog Catharijne in 2014. De gemeente regisseerde de planvorming, maar wist de andere partijen niet te overtuigen dat dit kwaliteit zou opleveren. Tot 1 april 2010, toen de gemeentepannen werden losgelaten en publieke en

private partijen opnieuw zochten naar wat hier de bedoeling was en hoe hier kwaliteit kon worden gerealiseerd.

Functionele vervlechting staat voor het *toenemend vermogen om meer integrerend te werken*. Stations zijn ooit ontstaan vanuit een dominante monofunctionele ambitie: mensen vervoeren per spoor. Ze werden daarom niet voor niets meestal in lege gebieden net buiten stadskernen geplaatst. Er werd veel ruimte in beslag genomen door werkplaatsen om de treinen te repareren en sporen om treinen die niet werden gebruikt te stallen. Gestaag zijn er in de herontwikkeling van stations steeds meer andere functies toegevoegd. Eerst groeide de aandacht voor de economische potenties van stations. In het geval van Utrecht Centraal vormen de komst van de Jaarbeurs en Hoog Catharijne daarvan de voorbeelden bij uitstek. Nadien kregen ook andere functies meer aandacht en in de nieuwste generatie stationsgebieden is sprake van multifunctionaliteit, waarin de klassieke functies worden gecombineerd met werkgelegenheid, stedelijk wonen, recreatie en toerisme en ontmoetingsruimtes. Ook is er aandacht voor groen en gezondheid.

De weg naar effectieve alliantievorming en functionele vervlechting is echter geen rechte geweest. Er was geen sprake van lineaire processen aan de hand van een dominant plan. Er was in plaats daarvan sprake van zoeken en strijden als belangrijke energiebronnen, die in combinatie hebben geleid tot positieve ontwikkelingen.

Een doorgaande transitie

Station Utrecht Centraal wordt dagelijks door gemiddeld een kwart miljoen reizigers gebruikt (dit zijn op jaarbasis ruim negentig miljoen reizigers). Voor 2030 worden jaarlijks honderd miljoen gebruikers verwacht. Veel van hen stappen niet alleen uit, op en over, maar fietsen ernaartoe en ervandaan. Reizigers en Utrechters winkelen er, eten er, hebben er werkafspraken, of bezoeken een van de aanpalende recreatieve en culturele voorzieningen. Het stationsgebied is daarmee een knooppunt en trekpleister van formaat. De tevredenheid van de bewoners van Utrecht over de bereikbaarheid van hun eigen buurt met het openbaar vervoer is hoog (80 procent in 2024).² In die zin is het te beschouwen als een *programmatisch* en een *politiek* succes in termen van het analysekader uit hoofdstuk 1. Ik zal hieronder laten zien dat de sleutel van dit succes te vinden is in de *procesmatige* kwaliteit van het ontwikkelingsproces, die door de jaren heen het *adaptieve* vermogen van de voortgaande gebiedsontwikkeling heeft doen toenemen.

De 21ste-eeuwse vernieuwingsslag van het stationsgebied kwam tot stand via onderling verbonden projecten. Naast de overkapping over de sporen met vele voorzieningen, zijn twee stationspleinen gerealiseerd aan beide zijden van het station: stadsplateau westzijde

en stationsplein oostzijde. Het winkelcentrum Hoog Catharijne heeft nu een eigen ingang aan het stationsplein. Onder het stationsplein ligt de grootste fietsenstalling van de wereld.³ Naast de stationshal is een aparte winkelpromenade gerealiseerd die Oost- en West-Utrecht met elkaar verbinden. Aan het stadsplateau is het stadskantoor verzezen, direct naast het World Trade Center. Verder is de bij de bouw van het eerste Hoog-Catharijnecomplex gedempte Catharijnesingel weer in oude luister hersteld, waardoor het weer mogelijk is om langs de singels rond de binnenstad van Utrecht te wandelen. Over de Catharijnesingel is een extra brug aangelegd en aan de Mineurslaan is de kantoortoren Central Park gerealiseerd met een park erbovenop. Aan de westzijde is het Forum gerealiseerd, een langgerekt, 7,5 meter boven de grond gelegen plein dat toegang geeft tot station enerzijds en veel kantoren anderzijds. Er zijn en worden nog vele andere projecten gerealiseerd of voorbereid, zoals het groenproject 'Tuinen van Moreelse' en de herinrichting Catharijnesingel-zuid met meer bomen en een 30 km per uur-zone.

Er is met andere woorden sprake van een langdurige, gestage ontwikkeling van steeds weer nieuwe elementen die waarde moeten toevoegen aan het geheel. Het in 2002 gehouden referendum over de stationspleinontwikkeling heeft katalyserend gewerkt. Vanaf dat moment spelen bewoners, eigenaren van gebouwen, in het bijzonder de vastgoedeigenaar Klépierre, de railbeheerder ProRail, de Nederlandse Spoorwegen en de gemeente Utrecht een productief samenspel waaruit de hoogwaardige stationsgebiedsontwikkeling is voortgekomen.

Succesvol beleid is nooit af. Dat geldt ook voor stationsgebiedsontwikkeling. Juist het doorgaande proces van stappen zetten en weer nieuwe afslagen nemen lijkt een succesvolle formule. Terwijl projecten en programma's formeel worden afgerond, gaat de ontwikkeling en het denken over hoe het nog beter kan door. Zo is er nog overleg en besluitvorming over de te realiseren Tuinen van Moreelse net ten zuidoosten van het station en zijn er anno 2024 nog steeds bewonersbijeenkomsten, bijvoorbeeld over Moreelsehoek, gelegen naast het Platform. Het bij het stationsgebied liggende Beursgebied met de Jaarbeurshallen⁴ en het verblijfsplein Lombokplein worden simultaan ontwikkeld met het oog op grootstedelijke ontwikkeling en multifunctioneel gebruik. Hoe dit uitpakt, hangt af van wat de betrokkenen in de nabije toekomst aan samenspel weten te ontwikkelen.

Het is verstandig om naar stationsgebiedsontwikkeling te kijken als een voorbeeld van een doorgaande transitie. Juist door uit te zoomen en een langer tijdpad en een bredere set van actoren in ogenschouw te nemen zien we beter dat er grilligheid, verschil van mening en zigzaggende bewegingen zijn, maar dat het totaal te duiden is als een geslaagde ontwikkeling. Juist door te kijken naar hoe door interactie kwaliteit ontstaat, krijgen we een beter en ook positiever beeld van publieke besluitvorming. De weerstand tegen de gehele ontwikkeling is ondanks de grote schaal van de veranderingen

beperkt en de gebruiksintensiteit neemt toe. Er kan nu meer op dezelfde vierkante kilometer en dat is cruciaal in een samenleving waar de ambities toenemen terwijl de ruimte gelijk blijft.

Er is nu, net als alle ronden hiervoor, kritiek op de ontwikkeling die gaande is, bijvoorbeeld op een gebrek aan toezicht op het stationsplein of een tekort aan groen in de stationsomgeving, maar de ontwikkeling als zodanig staat niet ter discussie en de kritiek is weer nieuwe energie voor een volgende ontwikkelslag. Via vallen en opstaan, druk en tegendruk, visionaire plannen die anderen weer megalomaan noemen, doorpakken en adaptief meebewegen ontstaat er een geheel dat groter is dan de som der delen. Het Utrechtse succes is weliswaar niet heel zichtbaar gevierd, maar is wel bereikt en zet waarschijnlijk verder door.

Emergente samenhang: niet vooraf bedacht, maar gaandeweg tot stand gebracht

In het evolutionaire ontwikkelingsproces van stationsgebieden vinden we diverse besluiten die op dat moment als ‘het grote besluit’ worden gezien dat alle andere besluiten die ervoor zijn genomen in de schaduw zet en alle later te nemen besluiten van een robuust fundament voorziet. Maar niet veel later blijkt de dynamiek zich toch weer anders te ontvouwen, verandert het oordeel over de wijsheid en doordachtheid van het grote besluit. En worden corrigerende of afwijkende besluiten genomen. Gebiedstransities ontstaan daarmee door kluwens van reeksen beslissingen die in de loop van het proces door verschillende partijen worden genomen. Het succes ervan schuilt vooral in de kwaliteit van de onderlinge interactie tussen de besluiten: als beslissingen op elkaar voortbouwen en tegelijkertijd voldoende bijsturen vanuit nieuwe inzichten, ontstaan er resultaten die er mogen zijn.

Onderdeel van die kluwen is ook dat diverse beslissingen die belangrijk lijken op het moment dat ze genomen worden, eigenlijk niet tot vervolgacties leiden en dus nauwelijks impact hebben. Soms worden negatieve effecten van eerdere beslissingen gecompenseerd door latere beslissingen van andere partijen. We noemden al het herstellen van de grachten als voorbeeld van zo’n compenserend besluit. Juist als we de ontwikkeling zien als transitie, gaan we zien dat succes ook is dat negatieve effecten van beslissingen in volgende decennia grotendeels hersteld worden. Foute afslagen nemen gebeurt nu eenmaal, maar wat dan helpt is als er bereidheid ontstaat om dat in te zien en zo veel mogelijk te herstellen in een volgende ronde in het transitieproces.

In de langdurige ontwikkeling nemen vele partijen besluiten die hun belang dienen. Denk bijvoorbeeld aan het gemeentebesluit om het stadskantoor naast het station te

bouwen of aan strategische besluiten van de Jaarbeurs. Maar de succesfactor is de doorgaande waardecreatie die voortkomt uit de emergente, niet door een centrale regisseur te plannen samenhang tussen al deze beslissingen. Die samenhang bepaalt uiteindelijk de kwaliteit van de transitie van de stationsomgeving. Die samenhang ontstaat in een ‘messy’ proces van ups en downs in de ontwikkeling van projecten, waarin onderlinge strijd en meningsverschillen uiteindelijk leiden tot een intensiever gebruikte stationsomgeving die vele partijen dient en tevredenstelt. Dat elke ronde van besluitvorming weer nieuwe vormen van ontevredenheid oogst, hoort bij het doorgaande proces van ontwikkeling en vormt vaak de energie voor een volgende ronde in dat proces.

Veel beleids- en projectevaluaties beperken zich tot de vraag of het doel vooraf van een der partijen is bereikt en komen dan tot negatieve oordelen. In de positieve bestuurskunde ligt de nadruk echter op maatschappelijke waardecreatie: niet of ieder zijn vooraf gestelde doelen bereikt, maar of in de loop van de tijd waarde is gecreëerd in de ogen van stakeholders. In gebiedsontwikkeling is het toevoegen van functionaliteit aan gebieden belangrijk, waarbij het gaat om het simultaan realiseren van doelen van meerdere partijen.

De termen waarlangs waardecreatie moet plaatsvinden, kunnen in zo’n complexe opgave niet door een partij worden afgekondigd. Of het nieuwe Hoog Catharijne goed blijft draaien als winkelcentrum is belangrijk voor eigenaar Klépierre. Of het station een efficiënte en betrouwbare schakel vormt in het nationale openbaarvervoersysteem is belangrijk voor ProRail. Of het station goed bereikbaar blijft, voldoende capaciteit heeft om de groei van het reizigersvervoer te accommoderen en een hoge verblijfskwaliteit blijft bieden, is belangrijk voor de NS. Of omwonenden en inwoners tevreden zijn, is belangrijk voor de gemeente Utrecht.

Collectieve waardecreatie lijkt het meest kansrijk als beslissingen van vele actoren doorgaand op elkaar betrokken worden en tot combinaties leidt die blijken te deugen. Als dat even niet lukt – zoals bij de oorspronkelijke ontwikkeling van Hoog Catharijne in de jaren zestig en zeventig, toen de balans eenzijdig doorsloeg richting de toen in Nederland breed vigerende waarden van commerciële expansie en facilitering van autoverkeer – worden er daarna na de nodige strijd weer betere combinaties gevonden. We laten de stappen van waardecreatie in het volgende deel in chronologische volgorde zien, om aan het eind wat uitgebreider in te gaan op het proces van waardecreatie dat aan het begin van deze eeuw zijn beslag kreeg en leidde tot de sterk verrijkte en breed gewaardeerde renovatie van het stationsgebied.



Terug in de tijd

Utrecht als groeiend spoorknooppunt

De Nederlandse Rhijnspoorweg-Maatschappij opende in 1843 het eerste station van Utrecht.⁵ Van daaruit konden reizigers naar Amsterdam en later Arnhem. In 1863 legde een concurrent, de Nederlandsche Centraal-Spoorweg-Maatschappij NCS, de lijn naar Zwolle aan en het buurtstation even noordelijk zorgde voor de verbindingen naar Amersfoort, Baarn en Zeist. Een loopbrug over de Leidsche Rijn verbond beide stations. In 1870 werd de door de Staat aangelegde spoorlijn naar 's-Hertogenbosch geopend. Omdat de Staat en NCS geen overeenstemming bereikten over het gebruik van het bestaande station, bouwde de Staat een eigen station, station Utrecht Staats-Spoor, 750 meter ten zuiden van het NCS-station. In 1874 bouwde de Hollandse IJzeren Spoorweg-Maatschappij het Maliebaanstation. Hoewel dit geen succes was, heeft het station nu de bestemming van Nederlands Spoorwegmuseum. Vanaf 1901 reden de treinen vanuit Hilversum door naar het station van NCS en in 1909 kreeg dat de benaming Centraal station, de staart van een gestaag proces van centralisatie naar één plek en één verantwoordelijke publieke organisatie.

Na uitbreiding van de capaciteit werd het buurtstation overbodig. De NCS ging in 1934 op in de Nederlandse Spoorwegen (NS). Daarna groeide het station gestaag met nieuwe perrons (perron 4 in 1970, perron 5 in 1976, perron 6 in 1986, perron 7 in 1995 en perron 8 in 2015). Het stationsgebouw ontwikkelde mee. Het gebouw uit 1834 werd na aanleg van de verbinding met Rotterdam in 1856 verbouwd en rond 1894 werd een stationskap toegevoegd. In 1936 is het verbouwd naar een ontwerp van de als stationsarchitect befaamde Sybold van Ravesteyn. Op 17 december 1938 brandde het gebouw grotendeels af, waarna het vanaf 1939 werd herbouwd.

Nieuwe kansen: Hoog Catharijne

Over gebiedsontwikkeling rond stations werd in de onmiddellijke naoorlogse periode nog nauwelijks nagedacht. Dat veranderde in de jaren zestig. In deze jaren kwamen in tal van steden grootschalige ingrepen op gang die nodig werden geacht gegeven de sterke economische groei. Vastgoedondernemers in de winkelbranche begonnen steeds bewuster de commerciële kansen te zien die grote reizigersstromen boden. In Utrecht leidde het nieuwe denken tot het plan Hoog Catharijne.

Dat plan transformeerde het stationsgebied in een complex met een overdekt winkelcentrum, het station, een muziekcentrum, een bioscoop, een sporthal en kantoren en appartementen. Het complex was bereikbaar via het station, maar ook via een nieuwe stadsautoweg en nieuwe busbanen. Moderniteiten zoals overdekt winkelen, wandelen en winkelen op niveau 1, roltrappen en de integratie van winkelen en station werden in Utrecht uitgetoetst. Vervoer, winkelen en kantoren werden op een voor die tijd

ongekend grote schaal gecombineerd. Het waren de hoogtijdagen van de autogerichte stad. Net als in andere steden werden delen van de stad (in dit geval de negentiende-eeuwse stationswijk tussen de Catharijnesingel en het station) gesloopt. Waterwegen werden gedempt om ruim baan te maken voor de auto. Tot de betreurde verliezen behoorde het gebouw van de verzekeringsmaatschappij De Utrecht, een van de belangrijkste Jugendstil-panden van Nederland.

In termen van aantal bezoekers, omzet en toename van het aantal werkplekken was Hoog Catharijne een succes. De toenmalige kritiek op het besluit tot zulk een groot-schalige ingreep is echter nooit verstomd. Hoog Catharijne had bovendien net als veel andere grote ingrepen in andere steden uit die tijd ook grote onvoorziene of gebagatelliseerde negatieve effecten. Zo had het verwarmde en overdekte winkelcentrum grote aantrekkingskracht op daklozen en drugsverslaafden. Sommige reizigers durfden er na de sluiting van de winkels niet meer te komen. Met de ogen van nu zien we de ingreep als kenmerkend voor de jaren zestig en zeventig: succesvol op doelen van de ontwikkelaars, bekritiseerd vanwege de waardeverminderingen voor leefbaarheid en veiligheid. Hoog Catharijne werd als onprettig en onveilig ervaren evenals het gedwongen langs een winkelstraat van en naar het station moeten lopen. Gaandeweg werden delen van het complex permanent of 's nachts afgesloten. De meeste distributiestraten werden met beweegbare hekken afgesloten. Ook bleken haastige reizigers en dagjesmensen die alle tijd hadden geen gelukkige combinatie en bleven nogal wat Utrechtenaren treuren om de gedempte gracht.

Terwijl Hoog Catharijne als moderne en tijdloze ingreep was bedoeld, bouwde zich in de jaren negentig een nieuwe golf aan ideeën en plannen op, die grote delen van Hoog Catharijne opnieuw transformeerde.⁶ Nu bestaan er van het oude Hoog Catharijne alleen nog het Beatrixgebouw, het hotel (dat rond 1982 met laagbouw is uitgebreid), het kantoordeel Van Sypesteijn, en het meermaals heringerichte Jaarbeursplein. Wat Hoog Catharijne had gedaan aan de toenmalige stationswijk, overkwam het dus nu zelf: tussen 2010-2018 is het grotendeels afgebroken en vervangen door bij 'de nieuwe tijd' passend geachte ontwikkelingen. Dit transitieproces werd in gang gezet door het integrale Utrecht Centrum Project.

Nieuwe belangen en partijen

Het Utrecht Centrum Project (UCP) moest de Utrechtse binnenstad gebruiksvriendelijker, overzichtelijker en veiliger maken. Het plan heeft nooit doorgang gevonden, maar elementen ervan zijn terug te vinden in de later gestarte Aanpak Stationsgebied. In 1987 gaf de gemeente opdracht tot het creëren van een ideeënschets voor vernieuwingen. Er kwam een groep met afgevaardigden van de Nederlandse Spoorwegen, de

Jaarbeurs, het ABP en de gemeente Utrecht. Inzet was om de samenhang en sociale veiligheid te verbeteren en het stadshart aantrekkelijker te maken. Riek Bakker, moeder van het Rotterdamse project Kop van Zuid, werd boegbeeld van het UCP.

De in 1989 verschenen eerste UCP-nota onderscheidde zes knelpunten:

1. De begane grond heeft weinig waarde als stedelijke ruimte.
2. Weinig oost-westschakels aan de randen van het winkel- en stationsgebied.
3. De afstanden tussen de verbindingen die de spoorbaan kruisen zijn te groot.
4. In deelgebieden zijn ruimten ontstaan die buiten de piekuren met name vrouwen een onveilig gevoel kunnen geven en aanleiding geven het gebied te mijden.
5. Door het naar binnen gerichte karakter van het winkelcentrum is er onvoldoende aandacht geweest voor het uiterlijk van de gebouwen.
6. Door het interne karakter van de openbare overdekte winkelgebieden en van het station ontstaan oriëntatie- en beheersproblemen.⁷

Men begon het gebied zowaar monofunctioneel te noemen, terwijl er met Hoog Catharijne al meer integraal werd gedacht dan daarvoor, vooral in de dubbeldoelstelling mobiliteit en economie. Het UCP pleitte voor een drastische renovatie met behoud van de economisch rendabele onderdelen van Hoog Catharijne. De renovatie voorzag meer functiemenging, betere oriëntatiemogelijkheden en meer samenhang en overzichtelijkheid. De pleinen dienen een functie te krijgen als stadspaleizen en het station diende een herkenbare plaats in te nemen. Kleinschalig, aantrekkelijk en met sociale controle is de ambitie in het plan.

Een volksraadpleging

De bevolking zag het echter anders. Een aantal critici van het project onder leiding van de ondernemers Broos Schnetz en Henk Westbroek verenigden zich in 1997 in de lokale politieke partij Leefbaar Utrecht. Westbroek, bekend als zanger van de Utrechtse band Het Goede Doel, was al sinds de jaren zeventig betrokken bij de stadsvernieuwingen. Destijds had hij geprotesteerd tegen het verdwijnen van popconcertzaal Tivoli. Leefbaar Utrecht behaalde in 1998 uit het niets negen zetels en werd twee jaar later met veertien zetels de grootste partij in de Utrechtse raad.

Controverses. Koersveranderingen en teleurstelling horen bij stationsontwikkeling

‘Door de controverse rond het stationsgebied kon Leefbaar Utrecht, de partij van Henk Westbroek en Broos Schnetz, in één klap de grootste partij van de stad worden. Leefbaar Utrecht schreef in 2002 een referendum uit waarbij de Utrechters zich mochten uitspreken over de toekomst van het stationsgebied. De keuze ging tussen Visie A en Plan 1, om vooral geen voorkeur te suggereren. Utrecht koos met tweederdemeerderheid

Visie A: groen en open. Dat werd uitgewerkt in contracten met Corio, NS en Jaarbeurs, die de basis vormen voor het huidige Masterplan. Leefbaar Utrecht-oprichter Broos Schnetz, inmiddels verbonden aan de PvdA, staat nog altijd achter de plannen voor het stationsgebied. “Als Utrecht werkelijk de vierde stad van Nederland wil zijn, moet dit natuurlijk doorgaan. Anders blijf je een provinciestadje.” Maar ook Schnetz weet dat de plannen één groot compromis zijn. “Dit is niet het ideale plan voor Utrecht; ik kan in één namiddag honderd betere plannen verzinnen. Maar die zijn niet uitvoerbaar omdat de gemeente vrijwel alle grond in het gebied in de jaren zestig heeft verkocht aan private partijen.

(Oud-wethouder van Leefbaar Utrecht) Lenting spreekt uit eigen ervaring. Zijn partij werd groot uit onvrede en weggestemd door de gebrekkige communicatie met de bevolking toen Leefbaar Utrecht eenmaal op het pluche zat. “Ik ben er nog steeds van overtuigd dat het stationsgebied een verbetering wordt van de Utrechtse binnenstad. Toen wij eraan begonnen, wisten we ook al dat ‘je niet wegstrijkt wat er staat’ en dat vertellen we ook. Maar niets doen was geen optie.”

Han van Dobben van de wijkraad binnenstad heeft weinig vertrouwen meer in het stationsgebied. “Het referendum was volksverlakkerij. Het stationsgebied wordt gewoon een upgrade van Hoog Catharijne. Ik denk dat de stad geen keuze heeft, alles is contractueel vastgelegd. Utrecht heeft met de bouw van Hoog Catharijne zijn ziel aan Corio verkocht.”

Uit: van der Valk, L. & de Vos, A. (2009, 3 oktober). Bouwput Hoog Catharijne; de ziel van Utrecht is verkocht. *Vrij Nederland*. Geraadpleegd via: www.andredevos.nl/archief/bestanden/vn-stationsgebiedpdf.pdf

Een voorbeeld van de beladenheid van het UCP was het ontwerp voor een woontoren van 140 meter hoog nabij Utrecht Centraal, in de volksmond de Piek van Riek genoemd. Riek Bakker overkwam wat eerdere bestuurders in de jaren tachtig was overkomen. Ze werd het gezicht gemaakt van een als kwalijk omschreven bouwplan. Het *Utrechts Nieuwsblad* zette haar neer als ‘Riek-met-de-bulldozer’. De toren had het paradepaardje van het stationsgebied moeten worden, maar werd rond de eeuwwisseling onder druk van de Leefbaren uit de plannen geschrapt. In hun ogen stond de toren te dicht bij de Domtoren. Het merk UCP was besmet geraakt en werd omgedoopt tot het neutraal klinkende Aanpak stationsgebied.

Om weer beweging in het proces te brengen liet het college van B&W met Leefbaar Utrecht als grootste partij in 2002 een referendum over de herinrichting van het stationsgebied organiseren. Het was geen correctief referendum, waarin burgers voor of tegen stemmen, maar een meer ontwikkelingsgericht referendum met twee concurrerende

ontwikkelingsvisies, objectiverend aangeduid als plan 1 en visie A. Visie A voorzag in een compact, zakelijk stadshart dat zich onderscheidt van de omgeving. NS, Hoog Catharijne en de Jaarbeurs zouden het grootste deel van de miljoeneninvestering gaan opbrengen. De gemeente Utrecht moest 91 miljoen euro bijpassen. 60 procent van de Utrechtse bevolking koos voor de duurdere visie A tegen een kwart voor plan 1. Het Comité Utrecht Stemt Blanco, gesteund door GroenLinks en SP, kreeg bij de volksraadpleging steun van ruim 15 procent blanco-stemmers. 'Een duidelijk signaal' dat veel Utrechters geen van beide plannen pruimden, aldus GroenLinks. Een 'verwaarloosbaar' aantal, meende Leefbaar Utrecht. De meeste raadsleden achtten zich aan de uitslag gebonden. Volgens Leefbaar Utrecht-wethouder Lenting kon de spade eind 2003 of begin 2004 de grond in.⁸

Winkelcentrum Hoog Catharijne zou met ruim de helft worden uitgebreid, het station zou worden omgebouwd tot een transferium en er kwam een boulevard die Hoog Catharijne verbindt met de Jaarbeurs. De meeste grond in het gebied was in handen van NS-vastgoed, dat door het vorige college 175.000 vierkante meter kantoren toegezegd had gekregen. Leefbaar Utrecht wilde een kleinschaliger bebouwing. In de gekozen variant bleef het door architect Herman Hetzberger ontworpen Muziekcentrum Vredenburg staan waar het staat, nadat prominenten uit het culturele leven zich daarvoor hadden ingezet.

De wonderbaarlijke totstandkoming van het stationsplein

De nieuwe ronde ging tussen stakeholders die hun belangen behartigden en overheden die vonden dat zij aan het stuur zaten en dus mochten bepalen wat er met de grotendeels publieke ruimte moest gebeuren. Omdat het integrale plan van Riek Bakker⁹ object van kritiek was geworden, werd de ontwikkeling van het stationsgebied opgeknipt in makkelijker beheersbare, doelmatige deelprojecten. Projectleiders en -teams werden getraind in het scherp formuleren van de scope van een project, het tijdpad en het budget. Door scherpe grenzen te stellen op inhoud (scope), te nemen stappen, te betrekken actoren en het budget hoopten aanhangers van projectmatig werken veel te bereiken. Dat een meerderheid aan projecten gaandeweg te maken kreeg met kostenoverschrijding, vertraging en verschuiving in de scope, deed de liefde voor projectmatig werken niet bekoelen. Het adagium in die periode leek te zijn 'Zit je vast, maak het eenvoudiger, kleiner en behapbaarder'.

Deze aanpak liep bij het deelproject herontwikkeling stationsplein echter vast. Het eerste jaar liep alles op rolletjes. Het projectteam werkte met een overzichtelijk aantal professionals aan een doorslaggevend besluit tot een nieuw stationsplein. Ze vonden daarbij een heldere scope in de vooraf getekende overeenkomst tussen alle partijen over wat het stationsplein moest gaan worden. Na verloop van tijd nam het enthousiasme

af. Allereerst ontstond strijd met omliggende projecten en vooral de tramlijn naar de Uithof, die meer ruimte opeiste. Ook voelde het projectteam stationsplein zich steeds meer de gevangene van de overeenkomst die de partijen hadden vastgesteld. Deze scope ging knellen, omdat de omstandigheden veranderden en er geen afspraken waren gemaakt om de overeenkomst werkendeweg bij te stellen.

Steeds meer ontstond een spel waarbij de gemeente met voorstellen kwam die vervolgens werden afgeschoten door de andere partijen, vaak met de oorspronkelijke overeenkomst in de hand. De betrokken partijen gingen de voorstellen toetsen aan de hand van de overeenkomst en niet aan de vraag of hier een kwalitatief hoogwaardige bijdrage werd geleverd aan de ontwikkeling van het stationsplein in brede zin. De angst sloeg toe dat als de initiële scope werd losgelaten, er chaos of stilstand zou ontstaan.

En toch volgde ook hier – net als het referendum van 2002 dat voor het grotere plan had gedaan – een onverwachte katalyserende doorbraak. Ditmaal was er niet een moment, maar een wonderbaarlijke samenloop van omstandigheden die ervoor zorgde dat er een voorstel tot stand kwam dat hoogwaardig genoeg was voor alle partijen om ermee in te stemmen. Het plan week af van de initiële gemeenschappelijke overeenkomst en van het gemeentebeleid, maar is wel uitgevoerd.¹⁰

Deze wonderbaarlijke samenloop omvatte een aantal bevorderlijke ontwikkelingen. Ten eerste groeide bij professionals binnen de gemeente Utrecht en binnen het projectteam de onvrede over de kwaliteit die ze dreigden te gaan leveren. De interne kritiek kreeg vervolgens momentum na het verschijnen van een rapport van de Rijksbouwmeester en de Spoorwegbouwmeester, waarin zij aangaven dat ze zich zorgen maakten over de kwaliteit van de voorliggende voorstellen. Externe kritiek werkt druk verhogend, maar kan genegeerd worden. Dat dat hier niet gebeurde, heeft te maken met de derde omstandigheid, namelijk dat de projectleider stationsplein tijdelijk vervangen werd door een collega die psychologisch minder gebonden was aan het voorgaande proces en de initiële overeenkomst.

Op de ochtend van 1 april 2010 presenteerde de nieuwe projectleider voor de zoveelste keer een door de gemeente bedacht plan, en voor de zoveelste keer kwam er forse kritiek van de andere partijen. Maar in tegenstelling tot voorgaande keren durfde de nieuwe projectleider het aan om het eigen plan dan ook direct van tafel te halen. Hij belde eerst zijn ambtelijke baas met de vraag of die daarmee akkoord ging. De baas stemde toe en stelde dat hij richting de politiek niet vooraf toestemming zou vragen om af te wijken van het staande beleid, maar achteraf vergiffenis zou vragen. Dit moedige ambtelijk leiderschap vormt een derde belangrijke gunstige omstandigheid.



Op 1 april 2010 durfde de projectleider het aan om de scope los te laten en de vraag (opnieuw in een veranderende context) te stellen *wat hier eigenlijk het vraagstuk was en wat hier mogelijk was*. Een volgende belangrijke gunstige omstandigheid was dat de aanwezigen bereid waren om daarover het open gesprek aan te gaan. Beslissingen van een reeks van partijen synchroniseerden hier tamelijk toevallig zodanig, dat een doorbraak mogelijk was.

Maar zelfs met gunstige omstandigheden zoals hier geschetst, was het nog steeds de vraag of en hoe partijen dan inhoudelijk tot een doorbraak komen. Er was immers in de jaren ervoor ook stevig nagedacht en overlegd. De doorbraak die toen werd gerealiseerd, is deels te danken aan het vermogen om te verschuiven van eigen doelen naar de vraag wat hier het vraagstuk is en wat er mogelijk is. Dit maakte het mogelijk om de oorspronkelijke ruimtelijke begrenzing van het project niet langer als gegeven te beschouwen, en haar op te rekken naar een groter gebied. Het combineren van belangen en ambities over de bestaande projectgrenzen heen vergrootte de oplossingsruimte voor betrokken partijen. Deze scopeverandering bleek een doorbraak te bewerkstelligen. Er ontstonden nieuwe combinatiemogelijkheden doordat alle aanwezigen losraakten van hun ingesleten houding om het eigen doel en belang als munitie te gebruiken om voorstellen van anderen te bestrijden. In plaats daarvan gaven ze zichzelf nieuwe ruimte door te focussen op vraagstuk en bedoeling, ook als dit voorbij de oorspronkelijke projectgrenzen ging.

Het stationsplein is inmiddels opgeleverd. Het is er levendig (al is er daardoor ook een aanzuigende werking voor minder welkome gebruikers van de ruimte), de aanwezige horeca floreert en de toe- en uitstroom van mensen verloopt goed. De fietsenstalling eronder is een bijvangst die op allerlei plekken met trots als hoofdresultaat werd gepresenteerd, *gebrand* als de grootste fietsenstalling van de wereld.

In deze deelcasus zien we dus opnieuw een doorbraak bewerkstelligend moment in de besluitvorming optreden. Net als bij het referendum van 2002 gaat hier niet om een door de beleidsmakers tevoren voorzien, formeel bindend moment. In beide gevallen had de gemeenteraad het recht om anders te besluiten. Om de resultaten van het ‘omdenken’ van 1 april 2010 uit te voeren vergde ook nog het nodige overleg met de gemeenteraad, omdat die immers afweken van eerdere besluiten. Maar net als na het referendum kon een meerderheid toch instemmen met een kwalitatief beter voorstel dan wat ze zouden krijgen als er was vastgehouden aan de initiële scope. Het ter discussie stellen van assumpties of ontwerpprincipes in het vigerende beleid hielp ook hier om tot hoogwaardiger ontwikkeling te komen. Een kritisch rapport van een externe partij bleek in dit geval een belangrijke prikkel om het anders te doen.

Ingrediënten voor hoogwaardige ruimtelijke besluitvorming

We zien in het geval van de stationsgebieden dat hoogwaardige gebiedsontwikkeling niet lineair en via *grand designs* tot stand komt. De eerste stations kwamen er via concurrentie tussen diverse ondernemers die hun deel van de reizigerskoek wilden. Hoog Catharijne is wel te zien als een *grand design*, maar genereerde ook onbedoelde effecten doordat andere dan commerciële waarden en belangen niet goed waren meegewogen. Er waren daarom veel vervolgbeslissingen nodig om daarvoor te compenseren en nieuwe waarden tot gelding te brengen. De in het referendum bekrachtigde visie A was eerder een visioen dan een *grand design* en dat liet toe dat er bij de uitwerking diverse bijbuigingen zijn ingebracht.

In hoogwaardige ontwikkeling worden veel beslissingen genomen, maar geen ervan is doorslaggevend. Natuurlijk hadden vele actoren wel degelijk een *grand design* voor ogen, maar daarin werden ze stevast ingehaald door de ontwikkelingen. Zogenaamd bindende besluiten zijn nooit het eind van grote ontwikkel- en transitieprocessen, ook al kijken veel beleidsbepalers wel bij voorkeur zo naar hun besluit: ze geven er een klap op en daarmee ligt de toekomst vast. Vaak worden besluiten dan ook nog wettelijk verankerd, zodat ze nog meer in beton gegoten zijn. Maar juist naarmate besluiten meer in beton gegoten zijn, blijken ze moeilijker bij te sturen en te evolueren in meer gewenste richtingen. Ze lijken misschien wel het meest op grote tankers waarvan de koers eenmaal is uitgezet met een kaart van toen en met de kennis van toen en niet is meer bijgesteld als de wind, de regen, de hoge golven of onverwacht voorbijdrijvende ijsbergen toch alle aanleiding zijn om van koers te veranderen.

Ik durf de conclusie aan dat goede besluitvorming bestaat uit besluiten die weliswaar genomen zijn (het nemen van besluiten en niet treuzelen blijft dus het devies), maar die ook het vermogen in zich hebben om te worden bijgebogen wanneer dat nodig is. De Utrechtse casus laat markante vormen van zulk bijbuigen zien, soms als gemeenschappelijk leerproces zoals bij de aanpassing van het ontwerp voor het stationsplein, en soms als product van belangenstrijd en politiek conflict. De adaptieve kwaliteit van besluiten lijkt daarmee even belangrijk als de stabiliserende kracht. De stabiliserende kracht uit zich erin dat niet alleen de organisatie die het besluit neemt, maar ook alle andere partijen weten dat dit is wat deze organisatie gaat doen. Er is helderheid over de bedoeling van de organisatie en over haar inzet. En tegelijkertijd is de kans dat deze beslissing achteraf vooral positieve beoordelingen krijgt groter naarmate het adaptiever is en kan meebewegen met nieuwe inzichten. Ook hiervoor is de casus van het stationsplein illustratief. Al voorafgaand aan een mogelijk teleurstellend ontwerp werd het bijgesteld. Het herstel van de gracht is een voorbeeld waar waardeverlies pas na vele jaren ongedaan is gemaakt. In beide gevallen is er echter voldoende vermogen

om combinaties te maken van waarden. Bij het stationsplein worden vervoerscapaciteit en verblijfskwaliteit gecombineerd. De gracht voegt natuur- en verblijfskwaliteit toe.

De casus stationsgebieden biedt inzichten in de vraag wat goede besluiten en besluitvorming zijn. Als besluiten zowel stabiel (wat is de bedoeling, wat zijn de beschikbare middelen en wanneer moet het zijn gerealiseerd) als adaptief zijn (we hebben dit weliswaar besloten, maar als we denken dat het nog beter kan, dan mag dat), dan lijkt de kans op waardecreatie het grootst. Besluiten gaan dan meer waarde-elementen bevatten, zoals bij het Utrechtse stationsplein gebeurde. We kunnen dat *complexificeren* noemen: 'Hoe meer problemen en ambities van verschillende partijen in een voorstel gestapeld raken, hoe groter de gezamenlijke oplossingsruimte wordt.'¹¹ De achterliggende verklaringen hiervoor zijn dat er door het combineren van ambities tot een gemeenschappelijke opgave (1) meer partijen bereid zijn hun kennis en kunde met elkaar te delen, (2) meer middelen gecombineerd worden en (3) er vaak meer gedaan kan worden met de bestaande en beperkte ruimte, waardoor alle betrokkenen minder het gevoel hebben dat ze moeten inleveren.

Bij elk nieuw traject bestaat niettemin een grote kans dat betrokkenen in eerste instantie teruggrijpen op de gebruikelijke vereenvoudigingsaanpak die hun eigen organisatie voorschrijft. De tragiek daarbij is dat hoe meer ze zich identificeren met hun specifieke functie (bijv. 'ik ben de projectleider, en mijn kerntaak is het zorgen dat er conform de eerder bepaalde scope, planning en budget wordt geleverd'), hoe groter de kans is op achteraf teleurstellende resultaten.

Er is een uitweg uit deze tragiek: omarm een andere rolopvatting en werkwijze, namelijk die van 'zit je vast, maak het complexer'. Werk vanuit de bedoeling achter je eigen doel, maar wordt niet gevangen door de oplossing die je daarvoor zelf hebt bedacht, ga samen met anderen ontdekken wat een gedeeld hoger doel kan zijn en wat ieder daaraan kan bijdragen. Succes in complexe ontwikkelingen zoals die van stationsgebieden zit in het koppelen van ambities, in het voldoende breed houden van de actorparticipatie, iets wat nog steeds gebeurt in deze casus, en geen gevangene te worden van krappe tijdsplanningen. Gestage ontwikkeling naar beter is misschien wel de hoogste vorm van positieve publieke besluitvorming.

Deze conclusie geldt zeker niet alleen voor gebiedsontwikkeling. In het ouderenbeleid, in de jeugdzorg, in de gezondheidszorg, in de plattelandsontwikkeling en in de energietransitie spelen vergelijkbare patronen en uitdagingen. Ook daar is een focus op het geheel van beslissingen van verschillende partijen en vooral ook de interactie ertussen cruciaal. Zo gauw overheden zelf het heft in handen nemen en hun eigen ontwikkelingsvisie eenzijdig proberen op te leggen, gaat het mis. In plaats daarvan moet het draaien om alliantievorming en functievervlechting. Het integreren van belangen

in gecombineerde oplossingen is en blijft daarbij een kernopgave. Daarbij moet het zelforganiserend vermogen van maatschappelijke partijen – bij ouderen, bij jongeren, bij hun sociale omgeving, bij energiecoöperaties, bij boeren, burgers en buitenlui en bij mensen die gezond zijn en willen blijven – steeds weer goed worden gekoppeld aan formele publieke besluiten die dienstbaar zijn aan brede publieke waardecreatie.¹² Heen en weer bewegen tussen gemeenschappelijke besluitvorming in informele settingen, zoals die van 1 april 2010 hierboven is beschreven, en de formele settingen van alle participerende organisaties waar het eigen belang en de eigen formele besluitvorming weer de boventoon voeren, is misschien wel de kern van positieve ontwikkeling.

Noten

- 1 Zie voor verdere uitwerking van dit begrip bijv.: Hertogh, M., Rijke, J. & Beuving, A.F. (2016, maart). De bestuurlijke alliantie als middel voor maatschappelijke waardecreatie. *IPMA Projectie magazine*. Geraadpleegd van <https://neerlandsdiep.nl/openacademy/de-bestuurlijke-alliantie-als-middel-voor-maatschappelijke-waardecreatie/>; Teisman, G., van der Steen, M., Frankowski, A. & van Vulpen, B. (2018). *Effectief sturen met multi-level governance: snel en slim schakelen tussen schalen*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur; Kaats, E. & Opheij, W. (2013). *Leren samenwerken tussen organisaties*. Kluwer.
- 2 Utrecht monitor (2024). *Openbaar vervoer*. Geraadpleegd van <https://utrecht-monitor.nl/fysieke-leefomgeving/mobiliteit/openbaar-vervoer>.
- 3 CU2030 (z.d.). *Utrecht Centraal stationsgebied*. Geraadpleegd van <https://cu2030.nl/project/utrecht-centraal>.
- 4 Ook over de evolutie van de Jaarbeurs is een boek te schrijven. De jaarbeurs ontstond door de Eerste Wereldoorlog. De internationale handel nam af en Nederland begon gedwongen zelf te produceren. De binnenlandse handel nam toe en er ontstond behoefte aan een centraal punt voor handelscontacten. De Vereeniging Nederlandsch Fabrikaat, de Maatschappij van Nijverheid en de Nederlandse Vereniging voor Tentoonstellingsbelangen richtten in 1916 de Vereeniging tot het houden van Jaarbeurzen in Nederland op. Utrecht werd vanwege de ligging en bereikbaarheid als locatie gekozen. Prominente Utrechters namen zitting in het bestuur van de vereniging. Om de jaarbeurs te organiseren kreeg de vereniging subsidie van de rijksoverheid en de gemeente Utrecht en leende de laatste in het begin ook ambtenaren uit. Dit paste in het streven van het rijk om de Nederlandse economie overeind te houden in oorlogstijd. De eerste jaarbeurs werd gehouden in 1917 in de Fruit en Korenbeurs op het Vredenburg, het Janskerkhof en de Maliebaan. De bijeenkomst werd een markant punt in de ontwikkeling van de moderne stad Utrecht. Toen de tweede beurs een succes werd, vestigde de vereniging zich permanent in Utrecht. In 1946 vestigde de Jaarbeurs zich op de huidige locatie. Daarna ontstond een doorgaand proces van bouw en sloop.
- 5 De volgende casusanalyse is mede gebaseerd op Jeroen Verbart (2004). *Management van Ruimtelijke Kwaliteit, De ontwikkeling en verankering van inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied*. Eburon. Het bevat een uitvoerige analyse van het UCP.
- 6 Organisatorisch is er rond het complex in de loop der tijd het nodige veranderd. De ontwikkelaar Bredero ontwikkelde het complex. Het werd in 1992 overgenomen door WBN, de vastgoeddochter van ABP. WBN ging daarna op in Corio, waarbij APG een grootaandeelhouder bleef. Corio ging in 2015 op in het Franse commercieel vastgoedbeheerder Klépierre.
- 7 Bredenoord, J., Gieling, C. & Lintmeijer, F. (1989). *Het Utrecht-City Project: Perspectieven voor de toekomst*. Gemeentebestuur Utrecht.
- 8 Saillant detail is dat ik toen door Lenting ontboden werd met de vraag hoe het kon dat de besluitvorming precies verliep zoals ik in mijn studies beschreef. Nam hij als wethouder en bevoegd gezag een besluit waarvan hij dacht dat de andere actoren zich daaraan zouden conformeren, dan moest hij vervolgens constateren dat dit niet zo was. Toen al wisselden we het idee dat ook gemeenten waarde moeten toevoegen in de ogen van andere partijen en tegelijkertijd ruimte moeten geven aan anderen om de door hen nagestreefde vormen van waarde toe te voegen.
- 9 Hoe Riek Bakker zelf terugkijkt op haar aanpak maakt ze niet duidelijk in haar terugkijkboek: Bakker, R. & Fogteloo, M. (2021). *De ruimte van Riek; bouwend aan Nederland*. Haar bekende successen Kop van Zuid in Rotterdam en Leidsche Rijn in Utrecht krijgen daar (terecht) wel veel aandacht. Zelf heb ik als lid van de kwaliteitscommissie Leidsche Rijn onder voorzitterschap van Riek Bakker meegemaakt hoe negatief de media schreven over Leidsche Rijn toen de plannen bekend werden en er gebouwd werd. Ook heb ik gezien hoe snel de bewoners van Leidsche Rijn zich dit gebied eigen maakten en hoe geliefd het werd als woonplek. De klaging uit de media staat in schril contrast met de tevredenheid van de bewoners jaren later. Dus ook hier schetst de media vaak een negatief beeld door op alle slakken zout te leggen, terwijl er wel degelijk een positieve ontwikkeling is bewerkstelligd. Maar het UCP heeft in Bakkers

- terugkijkboek maar een marginale positie. Ook recensent Jaap Modder vraagt zich af of de stationsontwikkeling aan haar mag worden toegewezen (Modder, J. (2022, 24 januari). *Voor Riek Bakker was het alles of niets in gebiedsontwikkeling*. Geraadpleegd via www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/voor-riek-bakker-was-het-alles-of-niets-in-gebiedsontwikkeling/).
- 10 Deze casus wordt uitgebreid beschreven in de studie: Joosse-Bil, H. & Teisman, G. (2017). *Zit je vast maak het complexer*. Eburon. De titel is bedoeld als tegengas tegen de defensieve reflex in het openbaar bestuur 'Zit je vast, maak het kleiner'. Juist als partijen vastzitten, helpt het om een aanpak te complexificeren. Ik had dat jaren daarvoor al voorgesteld aan een ambtenaar van de gemeente Utrecht. Hij zag het niet zo zitten, maar liet het in 2010 uiteindelijk wel gebeuren en was toen ook zo sportief om ondergetekende een evaluatie te laten doen. Die heb ik samen met Hans Joosse uitgevoerd. We laten in het boek zien dat de doorbraak in de realisatie van het stationsplein zich in een ochtend in 2010 afspeelde tussen alle betrokken partijen. En dat lukte door de grenzen van het project juist ruimer te trekken en te kijken hoe daarvan gebruik was te maken. Voor een uitgebreide casusbeschrijving verwijzen we naar deze studie.
 - 11 Zie Teisman, G., Joosse-Bil, H. & van Popering-Verkerk, J. (2023). 'Ik zie nog geen einde komen aan complexiteit'. *Bestuurskunde*, 2023(2). Geraadpleegd van https://tijdschriften.boombestuurskunde.nl/tijdschrift/bk/2023/2/Bk_0927-3387_2023_032_002_002.
 - 12 Zie ook Teisman, G.R., van Buuren, M.W. & Gerrits, L.M. (red.) (2009). *Managing complex governance systems*. Routledge.

