

Meer spelen met gedrag en (de) ruimte: dé sleutel tot creatievere, inclusievere en effectievere stedelijke ontwikkelingen?!

Auteurs: Olga van der Linden en Hanneke Puts

Stellingen

- * De vergrote complexiteit en stedelijke opgaven (transities) van morgen los je niet op met traditionele planprocessen, traditionele rolverdelingen en oud gedrag.
- * Stad maken doe je samen, met een open dialoog, door diversiteit te benutten en écht samen te werken.
- * De schaal van (plan)gebieden leent zich beter voor creatievere, inclusievere en effectieve oplossingen in de stedelijke leefomgeving dan de schaal van deelprojecten of plotten.
- * Gemeenten zijn (nog) niet geëquipt om vanuit lange termijn gebiedsambities met deelprojecten of plotten aan de slag te gaan.
- * Om vernieuwend te kunnen werken moeten ruimtelijk professionals kunnen spelen, experimenteren en leren, met steun van hun organisatie.
- * Controle durven loslaten, diversiteit toelaten en vertrouwen in het nieuwe proces zijn cruciale elementen bij het spelen met gedrag en (de) ruimte.
- * Mensen maken de stad.
- * Innovatieve en creatieve planprocessen bieden ruimte voor onvoorziene, onbedoelde mogelijkheden en zijn hard nodig bij de stedelijke transities van morgen.
- * Aan de slag gaan met innovatieve planprocessen betekent soms ook dat je het (nog) even niet weet, en dat is oké.
- * Ruimtelijk professionals zijn te bang om hun invloed kwijt te raken en missen vertrouwen om andere partijen ruimte te geven bij de inrichting van de stad.

Olga van der Linden – Studio Linde
Kruislaan 8
3721 AM Bilthoven
info@studiolinde.com
0031(0)6 24118888

Hanneke Puts – TNO Strategie en Beleid
Postbus
Den Haag
Hanneke.puts@tno.nl
0031(0)6 11783133

Meer spelen met gedrag en (de) ruimte: dé sleutel tot creatievere, inclusievere en effectievere stedelijke ontwikkelingen?!

De complexiteit van de stad

De druk op Nederlandse steden is afgelopen decennia flink toegenomen. Terwijl 44 procent van onze bevolking inmiddels in steden woont, is slechts 13 procent van het Nederlandse oppervlak te bestempelen als stedelijk gebied.¹ Omdat ruimte voor nieuwe ontwikkelingen in steden steeds schaarser is, ligt de nadruk vaak op verdere verdichting en transformatie van onze steden. Dit zorgt voor uitdagendere opgaven, meer stakeholders, meer belangen, meer schaalniveaus, kortom meer complexiteit. In dit paper betogen wij dat de complexiteit van stedelijke ontwikkeling vraagt om nieuw gedrag en meer spelen met de ruimte die er is: zowel de letterlijke ruimte in het fysieke, stedelijke systeem, als de ruimte die tussen partijen kan ontstaan zodra samenwerking een centralere rol krijgt in het vinden van oplossingen voor de stedelijke opgaven van morgen. Steden willen dat nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen optellen tot een toekomstbestendige, duurzame, gezonde en aantrekkelijke stedelijke leefomgeving. Effectief bijdragen aan deze combinatie van doelen in de stedelijke leefomgeving is in de praktijk nog niet vanzelfsprekend. Bij de uitgifte, ontwikkeling en realisatie van deelgebieden in de stad is het heel gebruikelijk om oplossingen op plot- of projectniveau uit te denken en te realiseren. Dat is logisch en vreemd tegelijk. Logisch, omdat traditionele tenderprocedures en de gangbare relaties tussen gemeenten en aanbiedende partijen daarop zijn gericht: optimalisatie op plot- of projectniveau. Tegelijkertijd constateren we dat bepaalde ontwikkelingen en keuzes weliswaar duurzaam en/of gezond kunnen zijn op plot- of projectniveau, maar niet per definitie bijdragen aan ambities op gebieds- of stadsniveau. En dat maakt het vreemd. Om (deel)projecten samen te laten bijdragen aan de verbetering van een gebied of het ruimtelijk systeem van de stad, zijn afwegingen nodig op een hoger schaalniveau, met een breder perspectief en gericht op de lange termijn². Dat vraagt om een nieuwe grondhouding ten aanzien van waardecreatie en ruimtelijke kwaliteit: kun je bij de ontwikkeling van de stedelijke leefomgeving de doelen voorop stellen, in plaats van de middelen c.q. oplossingen? Daaruit volgt het slim combineren van inhoudelijke doelen en opgaven, het zoeken naar meekoppelkansen en het uitdenken van meervoudige oplossingen.³ Ruimte houden voor nieuwe, meervoudige oplossingen vraagt bovendien om andere spelregels waarmee je de ruimtelijke kwaliteit bepaalt en creëert tussen partijen onderling. Welke rol kun je marktpartijen daarbij laten spelen?

Ervaringen met de hoog stedelijke ontwikkelingen in het stationsgebied van Utrecht (NL) laten zien dat durven pionieren, vertrouwen stellen in vergaande samenwerking en het benutten van de diversiteit aan partijen, mensen en belangen belangrijke aspecten zijn voor het vinden en realiseren van een creatievere, inclusievere en effectievere invulling van de fysieke ruimte. Want door wie, wanneer en hoe deze nieuwe ontwikkelingen geïnitieerd, ontwikkeld of uitgevoerd worden, varieert steeds meer.⁴ Het zijn niet meer vanzelfsprekend de traditionele professionele partijen die de stad maken.⁵ Het speelveld van een ruimtelijk professional is voortdurend anders en bovendien afhankelijk van de context en de dynamiek in een specifiek gebied. Daar hoort bij dat ruimtelijke opgaven gevormd worden door een stapeling van ambities van alle partijen samen. Elke betrokkene heeft een ander belang, kijkt anders naar de stedelijke opgave(n), neemt de beschikbare ruimte en kiest zijn gedrag in een wisselend speelveld. Gemeenten zijn zoekend naar hun rol in dit nieuwe speelveld. Waar kunnen zij sturing geven en waar is het beter om los te laten en ruimte te maken voor ideeën en energie van anderen in een gebied? En, hoe doe je dat dan? Boonstra et. al. (2016) betoogden al dat een andere

¹ Martin van der Lindt en Geiske Bouma (2017). De Duurzame Stad. TNO position paper leefomgeving.

² M. Dubbeling, Michael Meier, e.a. (2010). Sustainable Urban Design, The Next step. Pag 31-36.

³ Hanneke Puts en Jurgen van der Heijden (2017): Toekomstwaarde als basis voor meervoudige investeringen – Kosten delen en extra inkomsten genereren, in: Geiske Bouma (Red.), *Gedeelde Ruimte, Bijdragen aan Plandag 2017*, Stichting Planologische Discussiedagen, Antwerpen, pag. 187 - 196.

⁴ Geiske Bouma, Beitske Boonstra, Jan van Dalen, Jurian Edelenbos, Fadi Hirzalla, Adriaan Slob, Alexander Woestenburger, Liesbet van Zoonen (2017): Governing the complexity of smart data cities; setting the research agenda. Position paper by TNO and Erasmus University Rotterdam.

⁵ Beitske Boonstra, Mike Duijn, Alexander Woestenburger (TNO): Nieuwe grondhouding in ruimtelijk beleid. Rooilijn. Jaargang 49. Nummer 3. 2016. Pag 196-201.

grondhouding bij ruimtelijk professionals nodig is om tot echte vernieuwing te komen in het vormgeven van ruimtelijk beleid, en dat strategisch navigeren en lerend organiseren waardevolle handvatten zijn om te ontdekken wat die nieuwe grondhouding is en kan betekenen in het ‘samen stad maken’.

In het stationsgebied in Utrecht zien we ruimtelijk professionals binnen de Gemeente Utrecht nu al pionieren en experimenteren met nieuw gedrag en innovatieve planprocessen. De karakteristieken van dit hoog stedelijke transformatiegebied maken dat de traditionele manier van planvorming en aanbesteden niet meer passen. Betrokken ruimtelijk professionals zien zichzelf genooddaakt om op een andere manier met de ruimtelijke opgaven in het Utrechtse stationsgebied om te gaan en pionieren volop. We lichten dit toe aan de hand van twee concrete cases, twee deelgebieden in het Utrechtse stationsgebied.

Introductie Casus Beurskwartier: verschillende snelheden

Eén van de uitdagingen die de Gemeente Utrecht in het Beurskwartier, het plangebied aan de westkant van het Centraal Station, tegenkomt betreft de spanning tussen korte termijn dynamieken rond de uitgifte, ontwikkeling en realisatie van zelfstandige of individuele plotten en lange termijn strategieontwikkeling en het realiseren van gebiedsambities in het plangebied als geheel (het Beurskwartier). Deze plotten behoren tot een eerdere fase van de herontwikkeling van het gehele Utrechtse stationsgebied dan het plangebied, het Beurskwartier, waar deze plotten tegenaan liggen (zie figuur 1). Het tenderproces en de gunning voor deze plotten vonden plaats op een moment dat de visievorming voor het gehele plangebied nog moest beginnen respectievelijk nog niet was afgerond.



Figuur 1 – Het Beurskwartier: 3D-verbeelding van de omgevingsvisiekaart van het Beurskwartier inclusief de twee plotten die nog tot de 1^e fase van de herontwikkeling van het stationsgebied behoren (rood omlijnd).⁶

Een uitdaging die hiermee samenhangt is hoe keuzes die gemaakt (moeten) worden op plot niveau tevens bijdragen aan keuzes die nodig zijn om lange termijn *gebiedsambities* voor het gehele plangebied te kunnen realiseren. De Gemeente Utrecht verkent haar rol om met deze spanning om te gaan en zoekt naar oplossingen om die spanning te overbruggen, zonder de korte noch lange termijn belangen tekort te doen. Behalve dat de belangen van beide ‘schaalniveaus’ verschillen, is hier ook sprake van verschillende snelheden waarin ontwikkelingen zich voltrekken. Dat is en blijft de praktijk bij dit type grootstedelijke gebiedstransformatie. En brengt tegelijk verschillende uitdagingen met zich mee, zowel op technisch als op ruimtelijk en organisatorisch vlak.

In de meer uitgebreide casus beschrijving van het Beurskwartier gaan we verder in hoe betrokkenen binnen de gemeente Utrecht zijn omgegaan met de korte versus lange termijn ontwikkelingen en op welke manieren we de betrokken ruimtelijk professionals hebben zien pionieren.

Introductie Casus Smakkelaarsveld: het gesprek centraal

In een deelgebied aan de Oostkant van het station, het Smakkelaarsveld, wordt op dit moment geëxperimenteerd met een innovatieve samenwerkingsvorm tijdens de tender. Mede door de

⁶ Uit: Omgevingsvisie Beurskwartier en Lombokplein. Naar een groter centrum. December 2017. Uitgave Gemeente Utrecht.

planhistorie van het Smakkelaarsveld is de huidige herontwikkeling van dit deelgebied zowel technisch complex als ook politiek en maatschappelijk gevoelig. Rekening houdend met deze context is de ontwikkeling nu het toneel van een aantal koplopers binnen de gemeente Utrecht, die weten dat in de huidige tijd en met deze complexiteit alleen écht samenwerken en een goede dialoog tot kwalitatieve gebiedsontwikkeling leidt. Zij realiseren zich dat ander gedrag en een andere houding nodig is, van alle partijen en betrokkenen, en dat dat niet vanzelf ontstaat. Via de planprocessen op en rondom het Stationsplein Oost groeide het vertrouwen in deze nieuwe handelswijze en hebben de betrokken koplopers aan de gemeenteraad ruimte gevraagd én gekregen om het gesprek met de stad, als ook de tenderprocedure voor het Smakkelaarsveld echt eens anders aan te pakken. De wijze waarop de tender voor het Smakkelaarsveld alsmede de selectie van de marktpartij is ingestoken, getuigt van lef en maakt nieuwsgierig hoe spelen met gedrag en loslaten van gangbare routines zich uitbetaalt in het Stationsgebied als geheel.

Deze twee cases in het Utrechtse stationsgebied zijn – vanuit meerdere perspectieven – heel verschillend. En ook de rollen die de auteurs in de cases hebben gehad⁷. Beide cases laten zien dat de Gemeente Utrecht op verschillende vlakken aan het pionieren en experimenteren is met nieuw gedrag en spelen met ruimte voor het ontwikkelen van creatievere, inclusievere en effectievere stedelijke ontwikkeling. In de volgende paragrafen gaan we nader in op de vernieuwing in deze twee deelgebieden in de stad Utrecht.

Meer over Beurskwartier: Korte termijn dynamiek versus lange termijn doelen

Het Beurskwartier moet na de gebiedstransformatie een energieneutraal, klimaatrobuust en aantrekkelijk en bereikbaar gebied zijn. Althans, deze ambitieuze doelstelling hebben de Gemeente Utrecht en de Jaarbeurs gezamenlijk voor ogen. Sinds een aantal jaar werkt de Gemeente Utrecht intensief samen met de Jaarbeurs, een van de grootste gebiedspartijen in het Beurskwartier, en een aantal Utrechtse kennispartijen⁸ aan het ontwikkelen, evalueren en implementeren van slimme, duurzame gebiedsoplossingen op de thema's energie, klimaatadaptie en mobiliteit. Dit als ondersteuning van de lange termijn strategieontwikkeling voor de duurzame herontwikkeling van het Beurskwartier. Deze Utrechtse samenwerking maakt onderdeel uit van het Europese onderzoeksprogramma Smart Sustainable Districts (SSD), een programma dat zich richt op de slimme verduurzaming van steden, via innovatieve aanpakken en oplossingsrichtingen op districtsniveau.⁹ Utrecht was een van de eerste districten die binnen dit programma van start konden gaan. De onderzoeksactiviteiten in het SSD Utrecht project ondersteunden de vertaling van de gezamenlijke doelstellingen van Gemeente en Jaarbeurs naar keuzemogelijkheden voor de herinrichting het Beurskwartier en het Jaarbeurscomplex. Via een analyse van de huidige situatie, inzicht in de toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen en ambities in het gebied, een verkenning van mogelijke aanpakken en oplossingsrichtingen om die gebiedstransformatie mogelijk te maken, een scenario-vergelijking en een kosten-batenanalyse hebben beide gebiedspartijen tijdens hun visievormingsprocessen hun denkrichtingen en concepten op meerdere momenten kunnen toetsen en aanscherpen. Het gezamenlijk realiseren van gebiedsambities rond energieneutraliteit, klimaatrobuustheid en bereikbaarheid en aantrekkelijkheid stonden daarbij steeds voorop. Behalve de Gemeente Utrecht, de Jaarbeurs en de betrokken kennispartijen heeft tijdens de uitvoering van het onderzoeksproject met vele andere gebiedspartijen in en rondom het Beurskwartier uitwisseling van perspectieven, ambities, belangen en expertises plaatsgevonden. Doel was steeds te verkennen welke andere samenwerkingen denkbaar en nodig zijn om de gebiedsambities voor herontwikkeling van het Beurskwartier te realiseren.

⁷ Hanneke Puts was één van de onderzoekers die in het SSD Utrecht project nauw heeft samengewerkt met de Gemeente Utrecht en de Jaarbeurs en de ontwikkelingen en dynamieken in het Beurskwartier van dichtbij heeft kunnen volgen. Olga van der Linden is stedenbouwkundige voor projecten in de eerste fase van het Stationsgebied (ingehuurd door de gemeente) en treedt namens de Gemeente op als stedenbouwkundige in het project Smakkelaarsveld. Zij was onderdeel van het proces met de stad, de voorbereiding van de tender en de selectie van de Marktpartij.

⁸ Het Utrecht Sustainability Institute (coördinator), TNO en Deltares waren als SSD kennispartijen betrokken.

⁹ <http://www.climate-kic.org/areas-of-focus/urban-transitions/our-initiatives/smart-sustainable-districts/>

Gebiedsperspectief voorop

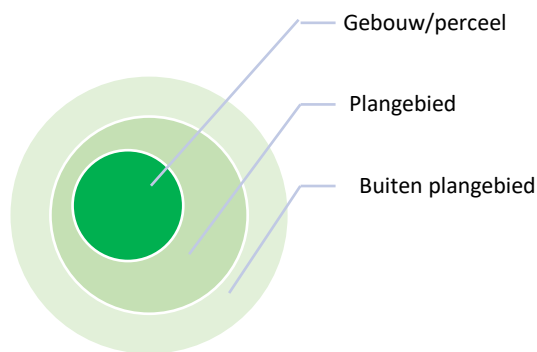
De nauwe verweving van planproces, strategieproces en onderzoeksproces maakte dat de Gemeente en de Jaarbeurs steeds konden toetsen of keuzes die zij wilden maken op basis van organisatiebelangen of vanuit het perspectief van deelgebieden ook nog bijdroegen aan de lange termijn ambities voor het gehele plangebied. Zo heeft het SSD kennisteam verschillende varianten van de inmiddels vastgestelde Omgevingsvisie Beurskwartier (Gemeente) en het Masterplan 1.0 (Jaarbeurs) doorgerekend op basis van een aantal samen geselecteerde indicatoren, waarmee inzicht ontstond in de bijdrage van elke variant aan de gebiedsambities rondom energie, klimaat en mobiliteit. Daarnaast liet het SSD Utrecht onderzoek zien dat sommige oplossingen om aan de gebiedsambities te voldoen het schaalniveau van individuele of zelfstandige plotten overstijgen en vergaande samenwerking vereisen tussen huidige en toekomstige gebiedspartijen. Een van de onderwerpen waarvoor die vergaande samenwerking waardevol is, betreft de toekomstige warmte/koudevoorziening in het Beurskwartier. Gemeente Utrecht en Provincie Utrecht werken samen aan het doel om het aanwezige bodemenergiepotentieel (stadsbreed) optimaler te benutten. Daartoe zijn binnen SSD Utrecht een aantal onderzoeken uitgezet die daarvoor oplossingen moesten aandragen. Een daarvan was een verkenning naar verschillende WKO-allianties: intensieve gebiedssamenwerking rond bodemenergie (m.n. warmte-koude-opslag systemen).¹⁰ Uit het SSD Utrecht project blijkt dat WKO-allianties effectief kunnen bijdragen aan de ambitie van een energieneutraal gebied. In en rondom het Beurskwartier zijn verschillende partijen in het bezit van een WKO-vergunning. Niet alle WKO-systemen werken optimaal, en daarnaast vroegen Gemeente en Provincie zich af of de vergunde debieten optimaal benut worden door deze individuele vergunninghouders. Een aantal partijen is of raakt al in gesprek met nieuwe gebiedsgebruikers, die zelf geen WKO-vergunning hebben, maar wel graag gebruik zouden willen maken van bodemenergie, om warmte/koude die de vergunninghouder zelf niet of op andere momenten nodig heeft door te leveren. Beiden kunnen daarvan profiteren. De huidige vergunninghouder krijgt hierdoor als het goed is een beter warmte/koude balans in zijn WKO-bron, de nieuwe gebiedsgebruiker krijgt toegang tot een duurzame warmte/koude bron. Andere allianties gaan nog veel verder in de gebiedssamenwerking tussen partijen. Een eerste voorzichtige verkenning hiertoe is uitgevoerd onder huidige WKO-vergunninghouders in en rondom het Beurskwartier. Nieuwe gebiedsgebruikers staan te trappelen om samen te werken, omdat er nauwelijks nog ruimte is om nieuwe WKO-vergunningen aan te vragen in het Beurskwartier. Daarvoor is het te druk in de ondergrond. Belangen om te willen deelnemen aan een toekomstige collectieve gebiedsvoorziening voor warmte/koude levering verschillen behoorlijk onder partijen in en rondom het Beurskwartier en voorlopig berust samenwerking vooral nog op bereidwilligheid en vrijwilligheid van gebiedspartijen. Gemeente zal komende maanden opnieuw in gesprek gaan met gebiedspartijen om de opties voor samenwerking en een gefaseerde ontwikkeling van een gebiedsvoorziening voor warmte/koude opnieuw te verkennen. Tegelijkertijd zoekt de Gemeente naar mogelijkheden om de beoogde samenwerking minder vrijwillig te maken. Zo is de notie dat WKO-allianties effectief kunnen bijdragen aan de ambitie van een energieneutraal gebied opgenomen in de Omgevingsvisie Beurskwartier. Daarnaast heeft Gemeente Utrecht zich gerealiseerd dat deze conclusie consequenties heeft voor de insteek van het (thematische) bodemenergieplan voor het Beurskwartier. Bij het opstellen van dit plan hebben de betrokken ambtenaren de SSD (energie-)onderzoekers gevraagd een review uit te voeren. Met de gebiedsambitie om van het Beurskwartier een energieneutraal gebied te maken in het achterhoofd hebben de onderzoekers suggesties gedaan om het gebiedsperspectief nadrukkelijker in het bodemenergieplan te verwerken.

Juridische speelruimte

Parallel aan de verkenning naar mogelijke WKO-allianties, stelde de Gemeente zich ook de vraag hoe om te gaan met nieuwe vergunningaanvragen voor nieuwe WKO-systemen als de gedachte nu is dat op termijn individuele WKO-systemen wellicht niet meer wenselijk zijn of suboptimaal bijdragen aan een energieneutraal gebied? In het huidige wet- en regelstelsel is niet geregeld dat WKO-vergunninghouders (verplicht) bij moeten dragen aan een collectieve gebiedsvoorziening voor warmte/koude die op langere termijn (mogelijk) gerealiseerd gaat worden. Hoewel nog geen keuze

¹⁰ TNO, Deltares, AT Osborne (April 2018). Eindrapportage 'Verkenning WKO alliantiestudies Utrecht Beurskwartier'. Onderdeel van het Europese Climate Kic project Smart Sustainable Districts – Utrecht, Beurskwartier.

gemaakt is voor een specifiek gebiedsconcept voor warmte/koude voorziening op de lange termijn, realiseert de gemeente zich al wel dat zo'n collectief gebiedsconcept gefaseerd ontwikkeld en gerealiseerd zal worden en dat het er niet in 1 keer ligt. Ondanks dat die keuze nog gemaakt moet worden, is het wel van belang nu al na te denken over wat dat betekent voor huidige individuele WKO-systemen en hoe die systemen in de toekomst toch kunnen bijdragen aan een collectieve gebiedsvoorziening? Welke afspraken kan de Gemeente met huidige en nieuwe (individuele) WKO vergunninghouders en bodemenergiegebruikers maken over gezamenlijk toegroeien naar een collectieve gebiedsvoorziening?¹¹ Hierin heeft de Gemeente onder meer gezocht naar juridische speelruimte, zowel vanuit het perspectief van de Gemeente zelf (lange termijn blik), als vanuit het perspectief van een (gebieds)ontwikkelaar (korte termijn belang) en in de contracten met nieuwe WKO vergunninghouders vast laten leggen dat vergunninghouders over 15 jaar verplicht zijn de WKO installatie beschikbaar te stellen voor een collectieve gebiedsvoorziening voor warmte/koude. Wat de Gemeente met deze juridische clausule wil voorkomen is 1) dat projectontwikkelaars niet verder kunnen of inefficiënte investeringen gaan doen, bijvoorbeeld omdat de lange termijn visie nog niet klaar is of omdat het gebied gefaseerd ontwikkeld gaat worden; en 2) dat keuzes die een projectontwikkelaar nu maakt de gewenste ontwikkelingen in de toekomst blokkeren (lock in). Daarbij geldt steeds de vraag: hoe dragen keuzes op gebouw/plotniveau bij aan ambities op plangebiedsniveau of zelfs op stedelijk niveau? (zie figuur 2)



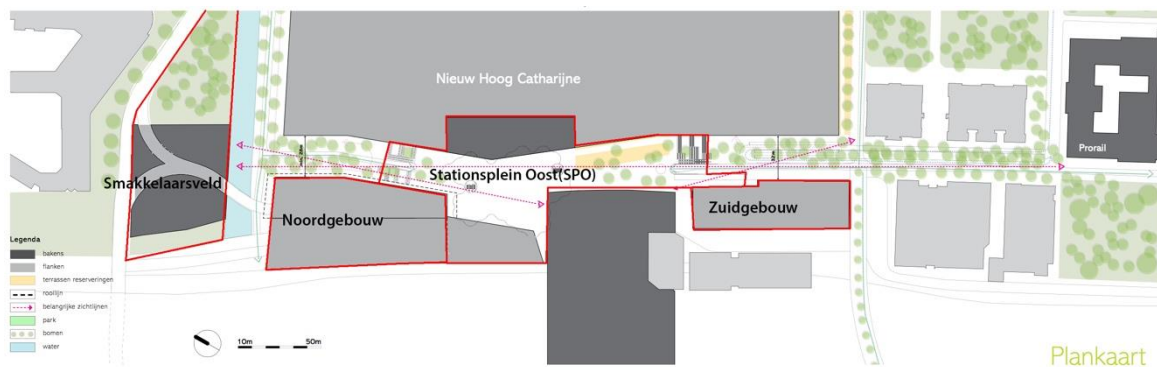
Figuur 2 – Schakelen tussen schalen. Keuzes op het ene schaalniveau hebben implicaties voor het andere schaalniveau.

Meer over Smakkelaarsveld: Vertrouwen in samenwerking

Het Smakkelaarsveld is een van de meest uitdagende en complexe opgaves van Nederland. De Gemeente heeft de ambitie om van een plek die iedereen kent maar waar niemand wil zijn, een groene plek te maken waar Utrechters juist wel willen zijn, willen verblijven en elkaar willen ontmoeten. Van een van de lelijkste plekken van de stad moet het Smakkelaarsveld getransformeerd worden naar een van de mooiste. Op deze plek, schakelpunt tussen station en binnenstad, moet een park, vastgoed en een bevaarbare Leidsche Rijn komen. Daarbij staan de ruimtelijke en functionele kwaliteit en toegankelijkheid van het gebied, duurzaamheid en gezondheid centraal. En dit alles moet gerealiseerd worden binnen een budgetair neutraal kader. Dat zijn hoge ambities en verwachtingen voor een deelgebied waar het eerder niet lukte. Na de gunning voor de bouw van een nieuwe bibliotheek voor de stad op deze plek, strandde de tender alsnog in de gemeenteraad met 23 tegen 22 stemmen. De vertraging die hierdoor ontstaan is, maakt de huidige gebiedsontwikkeling technisch complex. Allereerst omdat de HOV-banen, die destijds integraal met het toenmalige bibliotheekgebouw ontworpen werden, inmiddels zijn gerealiseerd en in gebruik genomen. Er rijden al bussen door en om het plangebied heen. En in juli 2020 gaat ook de tram van Nieuwegein naar de Uithof door dit gebied (de doorkoppeling). Tijdens de herontwikkeling van het Smakkelaarsveld, moeten deze HOV-banen in gebruik blijven. Dat maakt de toch al complexe gebiedsontwikkeling extra ingewikkeld. Dit krappe tijdspad maakt het beleidsmatig ook uitdagend. Het geldende/vigerende bestemmingsplan is gebaseerd op een niet uitgevoerd plan, maar de tijd voor een volledige nieuwe bestemmingsplanprocedure is

¹¹ TNO, Deltares, USI (2018). Notitie resultaten opties voor samenwerking Jaarbeurs, WonderWoods, Amrath. Rapportage in het kader van het SSD Utrecht onderzoek 2017/2018.

krap, ook rekening houdend met mondige omwonenden en andere stakeholders. Ruimtelijk wordt ook de nodige creativiteit verwacht. De vele hoogteverschillen in het gebied en de fysieke barrières, als de terug te brengen Leidsche Rijn en HOV-banen, maken dat het gebied zich lastig met de stad laat verbinden. Daar bovenop komt dat de (publieke) wensenlijst voor deze relatief kleine plek onevenredig lang is en de verwachtingen ten aanzien van het te realiseren park hooggespannen zijn. Het beoogde vastgoed wordt niet door iedereen uit de stad toegejuicht, maar is nodig om het park te kunnen bekostigen. De gemeentelijke projectleiders wisten dat ze deze meervoudig complexe gebiedsontwikkeling met reguliere processen, een traditionele wijze van samenwerking en participatie niet én binnen planning én binnen budget én met de hoge kwaliteit en verwachtingen te realiseren zou zijn. Een nieuwe aanpak was nodig, en dat is gelukt. De huidige aanpak voor de ontwikkeling van het Smakkelaarsveld komt voort uit een trits aan ervaringen met vernieuwende aanpakken rondom Stationsplein Oost.



Figuur 3 – Stationsplein Oost en omgeving. Een overzichtskaart uit het Stedenbouwkundig plan en beeldkwaliteitsplan Stationsplein Oost (2012, CU 2030)

Stationsplein Oost

In het deelgebied het Stationsplein Oost zelf, had de Gemeente geleerd dat meervoudig complexe projecten tot een goed resultaat kunnen leiden, maar dat men dan niet bang moet zijn om het eerst te ‘complexificeren’.¹² Het vergroten van de scope en denken vanuit het geheel maakt het vinden van goede oplossingen eenvoudiger, maar het besluitvormingsproces complexer. Er zitten meer partijen gezamenlijk en tegelijkertijd om tafel. Partijen moeten meer en intensiever met elkaar onderhandelen, omdat hun belangen sterker vervlochten en afhankelijk van elkaar zijn. De flexibiliteit en openheid in de samenwerking tussen de vele partijen leidden tot ongedachte, verrassende en rijke combinaties van problemen en oplossingen. Het resultaat was een gewaardeerd plein, met eronder de grootste fietsenstalling van de wereld, en rondom aantrekkelijke vastgoedontwikkelingen. Duidelijk was dat dergelijke processen ander gedrag vereisen van betrokken ruimtelijk professionals. Het gaat dan om flexibiliteit, improvisatievermogen en moed.

De inzichten over samenwerking en een open dialoog in dit deelgebied van het gehele Utrechtse stationsgebied zijn door betrokkenen opgepakt en doorgezet in de daaropvolgende processen aan de oostzijde van het station.

Noordgebouw

Bij de tender voor het Noordgebouw (2013) is op een andere manier een marktpartij aangetrokken. Kern hierbij is dat Gemeente in de eerste plaats op zoek is gegaan naar een marktpartij die een samenwerkingspartner voor de lange termijn is en waarbij de toekomstige gebruiker voorop zou staan. Gemeente zorgde hierbij voor een ontwikkelopgave met zoveel mogelijk ruimte en flexibiliteit binnen de kaders, zodat de creativiteit van de markt maximaal benut werd. Tijdens de tender werden dialoogrondes gevoerd om de plek en elkaar beter te leren kennen en wensen op elkaar af te stemmen om zo tot het beste plan te komen.

¹² Hans Bil en Geert Teisman (2017): Zit je vast, maak het complexer, Hoe het complexificeren als managementstrategie Stationsplein Oost nieuw leven gaf. Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam in samenwerking met de Gemeente Utrecht.

Het Platform

Deze andere manier van werken leidde er toe dat bij de tender voor Het Platform voorheen Zuidgebouw (2014) de directe omgeving (omwonenden en bedrijven) een andere rol kregen bij de zoektocht naar een marktpartij. Zij werden niet alleen maar geïnformeerd, zoals gebruikelijk is, maar namen deel aan het gesprek. Vanuit het idee dat alle deelnemers aan een gesprek een deel van het antwoord hebben en zo samen tot een betere oplossing komen¹³, gingen omwonenden en bedrijven tijdens de vertrouwelijke tenderprocedure samen in gesprek met Gemeente én marktpartijen. Bijzonder aan die gesprekken was dat de focus was verschoven: van het 'wat' naar het 'waarom', van 'positie' naar 'belang', van 'detail' naar 'gedeeld verlangen', van 'systeemwereld' naar de 'bedoeling' en van 'oplossing' naar 'doel'. Dat dit in de praktijk best ingewikkeld was gezien alle verschillende belangen is logisch, maar zeker mogelijk en leidde tot aanpassingen en betere en slimmere plannen met meer commitment van alle betrokkenen.

Samenwerking voorop

Vanuit deze ervaringen is men nu bij het Smakkelaarsveld, aan het experimenteren met een nieuw tenderproces. Hoe kun je een meervoudig complexe puzzel oplossen, voldoen aan verwachtingen en de unieke identiteit van het gebied realiseren? Meerdere marktpartijen in Nederland zijn in staat om een goed plan te maken voor dit deelgebied, maar welke partij is ook in staat om het uiteindelijk gekozen tenderplan met alle beloftes daadwerkelijk te realiseren, binnen planning en budget? De gemeentelijke projectleiders wisten dat écht samenwerken en het voeren van een goede dialoog cruciaal zijn in de complexe context van het Smakkelaarsveld en dat 'deze klus' alleen samen met de juiste mensen (marktpartijen en adviseurs) te klaren zou zijn. De centrale vraag binnen deze nieuwe tenderprocedure is daarom verschoven van 'wie maakt het beste ontwerp?' naar 'wie is de ideale samenwerkingspartner voor de Gemeente tijdens dit experiment?'. Zie onderstaande vacaturetekst die de Gemeente heeft uitgezet om die samenwerkingspartner te vinden (figuur 4).

Wat zoeken we?
We zijn op zoek naar partijen die samenwerken, kunnen luisteren, transparantie, creativiteit, ambitie en optimisme in hun DNA hebben. Partijen die 'de vraag achter de vraag stellen' en denken in kansen in plaats van beperkingen. Naast het eigenbelang is het nodig om ook oprechte interesse in elkaars belangen te krijgen en partij-overstijgend te kunnen denken. Ook, of misschien wel juist, als het lastig wordt.
We zoeken partijen die deze manier van werken omarmen en deze uitdagende opgave tot een succes weten te maken door de juiste mensen en partijen, op het juiste moment en op de juiste plek bij elkaar te brengen.

We vragen om een team samen te stellen dat past bij deze opgave. Het team kan uit meerdere partijen bestaan die uiteindelijk een consortium vormen. Dit consortium hoeft tijdens de sollicitatieprocedure nog niet compleet te zijn en kan gedurende de procedure worden aangevuld.
De mensen in het team zien verandering in het speelveld als een uitdaging en bewegen mee, zonder het doel uit het oog te verliezen. Het gedachtegoed van de tender en de manier van werken moet van begin tot het eind geborgd zijn. Daarom zoeken we naar een team dat van het begin tot het einde betrokken is. Het team kan worden aangevuld, maar niet ingewisseld.

Wij bieden
Een enthousiast team van professionals dat al op deze manier gewerkt heeft bij de tenders van het Noord- en Zuidgebouw in het Utrechtse stationsgebied. Dit team stroomlijnt alle afdelingen van de gemeente en bewaakt de tender en de manier van werken, waarbij het waarom van de opgave continu voorop staat. Met openheid en transparantie als basis voor een goede samenwerking.

Figuur 4 – de beste samenwerking wint: fragment uit De Vacature, Memo vervolgproces Smakkelaarsveld (18-09-2017 Gemeente Utrecht)¹⁴

Om echt samen te werken zijn ruimte, openheid en vertrouwen sleutels. Dat is wat de Gemeente vroeg van een marktpartij. Ze was op zoek naar een team met de juiste competenties. “Nog geen plan, maar het voorgestelde proces van samenwerking begrijpen en daar toe in staat zijn en de complexe opgave en locatie doorhebben, dat zijn vereisten om als partij op het Smakkelaarsveld aan de slag te gaan.”¹⁵. Op basis van ingediende sollicitatiebrieven zijn sollicitatiegesprekken gevoerd met de teams om dit te toetsen. Alleen die partijen die hier blijk van gaven en waar beoordelaars unaniem voor kozen, zijn

¹³ Raadsvoorstel 8386, besluit nr. 43, 6 juli 2017

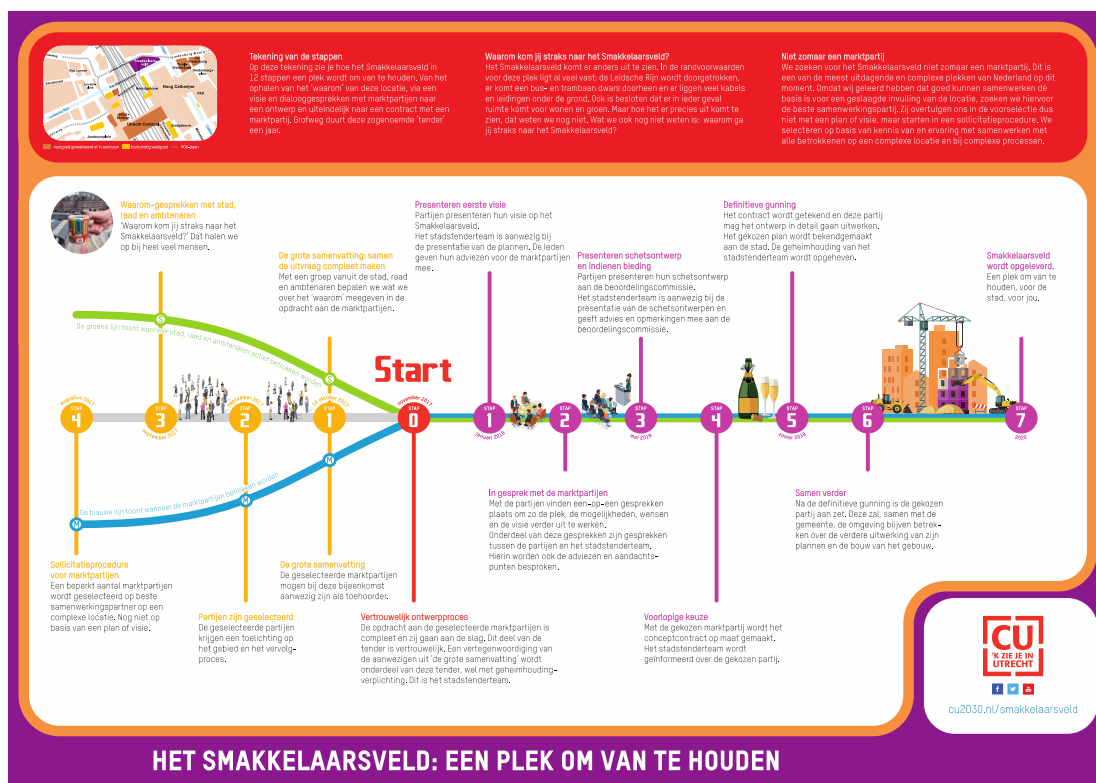
¹⁴ Raadsmemo vervolgproces, kenmerk 4791843/1709140948-HW, 18 september 2017, uit bijlage 'De Vacature'

¹⁵ Raadsvoorstel 8386, besluit nr. 43, 6 juli 2017

uitgenodigd voor het vervolg. Uiteindelijk zijn drie partijen¹⁶ gekozen die, in concurrentie met elkaar, samen met de Gemeente en de stad in dialoog aan de slag gaan met het maken van een visie en aansluitend een ontwerp voor het Smakkelaarsveld.

Identiteit van de plek

Naast de innovatieve vorm van selectie van een marktpartij is ook een proces bedacht om zowel de ambtenaren, de stad én de raad vroegtijdig met elkaar in gesprek te brengen over de identiteit en betekenis van het Smakkelaarsveld voor de stad. Juist bij dit ingewikkelde deelgebied, met zijn verleden, vonden de betrokken koplopers dat een gezamenlijk en open planproces moest plaatsvinden, vóórdat de tender zou starten. Zij waren ervan overtuigd dat de Gemeente zo tot het beste eindresultaat zou komen en afbreukrisico zou voorkomen. Het was een proces waarbij het ‘waarom’ en het doel voorop staan. De vraag “Waarom ga je straks naar het Smakkelaarsveld?” stond centraal bij het ophalen van informatie bij mensen uit de stad, bij raadsleden en bij ambtenaren. Uitkomsten werden in een bijeenkomst (De Grote Samenvatting) besproken met mensen uit de stad, forensen, uit de directe omgeving, met raadsleden en met de betrokken ambtenaren en zo werd de uitvraag voor het Smakkelaarsveld compleet gemaakt (zie figuur 5). Dat de stad en raadsleden actief betrokken waren bij het opstellen van de uitvraag is al een innovatie op zich. Bijzonder was ook dat de onderwijsgeselecteerde marktpartijen die avond aanwezig waren als toehoorder. Zij kregen zo meer gevoel bij de gedragen identiteit van de plek en zouden zo beter in staat zijn tot een passend plan te komen.



Figuur 5 – Het tenderproces in beeld: in 12 stappen naar een plek om van te houden.¹⁷

Ruimte bieden

Ook in hoe de ruimtelijke opgave geformuleerd was, zat veel ruimte voor vernieuwing. De opgave is geformuleerd als te realiseren doelen op een uitdagend abstract niveau, zonder ook een eindbeeld of oplossingen voor te schrijven. Belangrijk was om deze manier van uitvragen ook politiek te borgen en door de gemeenteraad te laten vastleggen in een formeel besluit. Het richtinggevend kader om de uiteindelijke plannen van marktpartijen te toetsen bestaat uit de opgehaalde identiteit van de plek, de

¹⁶ 1. ABC Planontwikkeling samen met UN Studio, 2. Lingotto Ontwikkeling samen met ARUP, 3. Synchroon samen met Skonk, ABT, Powerhouse Company, DELVA Landscape Architecture en De Wijde Blik

¹⁷ http://www.cu2030.nl/images/2017-09/slang-def_sept17_1.pdf

wettelijke kaders uiteraard, harde (veelal technische) randvoorwaarden en de gemeentelijke ambities. Nieuw is dat de invulling en de vorm vrij zijn gebleven. Zo zorgt de Gemeente binnen een aantal vaste kaders voor ruimte, met als doel de geselecteerde marktpartijen (ontwikkelaars, beleggers, (landschaps)architecten en adviseurs) uit te dagen om met innovatieve, slimme en creatieve plannen te komen. Het is geen kleurplaat die alleen nog maar ingekleurd moet worden, maar door de vaste kaders ook niet meer vrij tekenen.

Reflecties op nieuw gedrag en spelen met ruimte in Utrecht

De vergrote complexiteit en stedelijke opgaven (transities) van morgen los je niet op met traditionele planprocessen, traditionele rolverdelingen en oud gedrag, wij zien dat ruimtelijk professionals moeten pionieren en spelen met ruimte en gedrag om tot echte vernieuwing te komen. Hoe is het gesteld met de kunst van het strategisch navigeren en organiserend leren in deze twee deelgebieden in de Gemeente Utrecht? Vanuit onze ervaringen bij de ontwikkelingen in het Beurskwartier en het Smakkelaarsveld en geïnspireerd door het thema van de PlanDag 2018 delen we in dit laatste hoofdstuk een aantal - ietwat eigenwijze - bespiegelingen die we waardevol achten voor toekomstige gebiedsontwikkelingen in een hoog stedelijke context.

Van plot naar gebied: strategisch schakelen? Het blijkt nog niet zo makkelijk om binnen het bestaande beleidsinstrumentarium te zorgen dat (vaak gefaseerde) ontwikkelingen in deelgebieden (of plotten) optellen tot de vastgestelde gebiedsambities voor de langere termijn. Of te voorkomen dat keuzes voor korte termijn deelontwikkelingen lock-ins veroorzaken voor gewenste ontwikkelingen in de toekomst dan wel onbetaalbaar blijken te zijn. De ontwikkelingen in het Beurskwartier laten op verschillende manieren zien dat de Gemeente Utrecht aan het pionieren is met het 'insluiten' van gebiedsambities in bijvoorbeeld ruimtelijke of thematische plannen en het voorkomen van lock-in situaties bij de ontwikkeling en realisatie van individuele plotten. De samenwerking tussen gemeenteambtenaren en SSD onderzoekers rond het bodemenergieplan Beurskwartier en de juridische speelruimte die de Gemeente heeft kunnen creëren voor nieuwe WKO-vergunningen illustreren dat betrokken gemeenteambtenaren zich meer en meer bewust zijn dat gebiedsoplossingen om andere keuzes op plotniveau vragen dan wanneer puur en alleen vanuit het plotperspectief geredeneerd zou worden. Tegelijkertijd hebben we ook ervaren dat dit geen vanzelfsprekendheid is, en dat onderzoekers en gemeenteambtenaren samen hebben moeten leren en ontdekken hoe het gebiedsperspectief ingebracht en verankerd kon worden in lopende korte termijn ontwikkelingen in het Beurskwartier.

Focus op samenwerking. De betrokken ruimtelijk professionals in het Smakkelaarsveld zijn er sterk van overtuigd dat zij straks op een plan zullen uitkomen met een hoge kwaliteit, meer draagvlak, en dat nog maakbaar blijkt ook in de beperkte tijd, doordat zij heel bewust inzetten op de 'gemene deler' en samenwerking om tot een succesvolle gebiedsontwikkeling te komen. Vanuit de overtuiging dat het niet vanzelf ontstaat en mensen bepalend zijn in processen. Focus op samenwerking en de te behalen gezamenlijke doelen én heel bewust ruimte te laten voor de ander en de inbreng tijdens het proces zien zij als sleutelfactoren. Scherp hebben waar je samen naar toe beweegt, maar de weg en de oplossingen nog open laten. Zo maak je echt samen de ruimte, de stad. Tegelijkertijd zien we dat het voor de pionierende gemeenteambtenaren lastig is om ook anderen in hun organisatie de waarde van deze aanpak te laten inzien. Want, de resultaten zijn er nog niet. De kracht van deze aanpak – focus op samenwerking en ruimte laten – zal straks pas blijken als het aankomt op het echte ontwerp voor dit deelgebied. De realisatie zelf is dan de proef op de som: leidt deze handelswijze inderdaad tot een beter en haalbaar en betaalbaar plan? Wij pleiten van wel.

Toekomstige speelruimte organiseren. In beide cases wordt geëxperimenteerd met ruimte houden voor – nu nog – onbekende ontwikkelingen op de lange termijn. Zo wordt in het Smakkelaarsveld vanuit een gezamenlijk doel, gecontroleerd ruimte gelaten, om daar vervolgens in gesprek met elkaar samen invulling aan te geven. Een heel andere manier van samen ruimte maken en opties voor de toekomst ophouden is de juridische speelruimte voor een collectieve gebiedsvoorziening voor warmte/koudevoorziening, zonder dat projectontwikkelaars nu belemmerd worden in het benutten van huidige opties voor warmte/koudevoorziening. Het voorkomen van lock-in situaties (bijvoorbeeld een

individuele WKO-vergunninghouder die op een later moment weigert mee te doen in een collectieve voorziening) is belangrijk om gefaseerd toe te kunnen groeien naar een gewenst eindsituatie en te voorkomen dat partijen desinvesteringen doen (achteraf).

Ruimte voor reflectie. Sparren met gelijkgestemden, tijd om te bouwen en verkennen, was essentieel voor de pioniers bij de voorbereiding van het traject op het Smakkelaarsveld. Het gaf ze het lef om écht een stap verder te zetten in de samenwerking met markt, stad en politiek. En gaf ze het vertrouwen om het innovatieve proces samen met de vaste kaders politiek te borgen. Hierna ontstond ruimte voor *'gecontroleerd' loslaten*, waardoor het *'niet weten'* acceptabel werd en er voldoende vertrouwen was in het vinden van de juiste samenwerkingspartner. Ook binnen het SSD Utrecht project is veel tijd en ruimte geweest om te reflecteren op actuele ontwikkelingen in het Beurskwartier: het heeft de toepasbaarheid van de SSD onderzoeksresultaten voor de visievormingsprocessen binnen de Gemeente Utrecht en Jaarbeurs vergroot en ruimte gecreëerd voor het benutten van andere perspectieven en het vernieuwen van gangbare ruimtelijke planprocessen.

Loslaten. De pioniers van de gebiedsontwikkeling Smakkelaarsveld hebben een andere grondhouding aangenomen, ze hanteren een nieuwe handelswijze en durven het anders te doen. De organisatie waarin zij opereren en die zij nodig hebben tijdens de tender/het proces, werkt veelal nog volgens de traditionele processen en ruimtelijke kaders. Het vraagt moed om het bestaande ter discussie te stellen en collega's, raadsleden en bestuur te vragen *het anders te doen* bij wijze van experiment. Daarnaast laten de ervaringen in het Beurskwartier en Smakkelaarsveld zien dat het voor alle betrokkenen zoeken is om traditionele rollen en werkwijzen los te laten, hetzij uit gewoonte, hetzij uit terughoudendheid naar het onbekende. Niet alleen gemeenteambtenaren zijn hier zoekend in, ook marktpartijen en adviseurs.

Samen leren. Er is alertheid, durf en visie nodig om te verbreden en gaan pionieren. Het bewustzijn dat de traditionele aanpak niet meer werkt, dat de opgaves anders aangevlogen moeten worden, dringt steeds meer in de organisatie door. Dat wil nog niet zeggen dat de innovatieve aanpakken uit beide voorbeelden nu opeens *'de nieuwe routines'* zijn geworden in de gehele organisatie. Wat kwetsbaar blijft, is dat pioniers zich niet altijd even bewust zijn van de vernieuwing waar ze aan bijdragen en waar ze stapjes in zetten en/of dat ze teveel geleid worden door de waan van de dag (met als risico dat toch weer wordt teruggeslagen op oude routines). Het kost tijd om een bredere gedrags- en cultuurverandering in de gehele organisatie duurzaam in gang te zetten en effectief te laten zijn. Terwijl tegelijkertijd de urgentie en impact van stedelijke transitie de projecten en gebieden binnen sluipen. Dat wringt. Voorlopig staan de experimenten *met nieuw gedrag en meer spelen met (de) ruimte*, op zichzelf. Ze zijn nog niet ingebed in een nieuwe manier van werken. Laat de organisatie hier een kans liggen om echt te leren van de experimenten die plaatsvinden?

Verhalen vertellen. Onze indruk is dat de Gemeente Utrecht zich onvoldoende realiseert dat in de beschreven deelgebieden bijzondere, innovatieve en nieuwe dingen gebeuren. Daarom doen we een oproep voor het delen van nieuwe en positieve ervaringen in het stationsgebied Utrecht - hoe divers de vernieuwing en innovatie in de twee beschreven deelgebieden ook is geweest – met een grotere groep mensen, binnen en buiten de eigen organisatie. Het is belangrijk deze verhalen te vertellen en te laten zien dat spelen met de fysieke ruimte, de samenwerkingsvorm, de dynamiek tussen gebiedspartijen, maar ook met de politieke ruimte, de juridische ruimte en tijd-ruimte schalen leidt tot een betere ruimtelijke kwaliteit, en tot creatievere, inclusievere en effectievere oplossingen in de stedelijke leefomgeving.