



De dominante coalitie van publieke- en private partijen

Een onderzoek naar de machtsbalans tussen partijen in een herstructureringsproject

Sadhana Hiralal
Studentnr. 349015
sadhana.hiralal@student.eur.nl

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Opleiding Sociologie - Master Grootstedelijke Vraagstukken en Beleid
Tilburg, augustus 2013

Voorwoord

Met dit verslag wordt de masteropleiding Grootstedelijke Vraagstukken en Beleid, van de studie Sociologie, afgerond. In april 2012 ben ik met volle moed begonnen aan een onderzoek over de machtsbalans in een herstructureringsproject, met als breder kader de verdeling van middelen en macht in de samenleving. Het onderzoek is uitgevoerd tussen april 2012 en maart 2013 en bestond uit de bestudering van raadsverslagen, nieuwsberichten en data uit afgenomen interviews. Na maandenlang zoeken, lezen, analyseren en schrijven komt er een eind aan het proces dat veel energie heeft gevegd. Bij deze neem ik de gelegenheid om een aantal mensen te bedanken die een positieve bijdrage hebben geleverd aan het uitvoeren en afronden van het onderzoek. Mijn dank gaat ten eerste uit naar de personen die een directe bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek. Dat zijn ten eerste de respondenten, ten tweede de personen die een rol hebben gespeeld bij het faciliteren van de nodige documenten en ten derde mijn afstudeerbegeleiders en beoordelaars Justus Uitermark en Erik Snel, werkzaam bij Erasmus Universiteit Rotterdam. Mijn dank gaat ten tweede uit naar de personen die een indirecte bijdrage hebben geleverd, door lieve gebaren en aanmoediging. Dat zijn ten eerste mijn partner, ten tweede mijn ouders en ten derde mijn vriendinnen. Mede dankzij hen ben ik mezelf met volle moed blijven inzetten en heb ik de studie met een positief resultaat afgerond.

Sadhana Hiralal

Augustus 2013, Tilburg

Inhoudsopgave

1. Inleiding	6
1.1 Onderzoeksveld: casus, partijen en deelgebieden	7
1.2 De probleemstelling en onderzoeksvragen	11
2. Het theoretisch kader en de hypothesen	13
2.1 Publieke-, private- en lokale partijen	13
2.2 Het eerste theoretisch perspectief: de machtige coalitie	14
2.3 Het tweede theoretisch perspectief: de dominante coalitie	15
2.4 Het derde theoretisch perspectief: de gelijkwaardige coalitie	16
2.5 De rol van de overheid, de bestuursvorm en het effect op de bredere samenleving	17
2.6 Conclusie theoretisch kader	18
3. Onderzoeksdesign	19
3.1 Operationalisatie	19
3.2 Onderzoeksmethode en -technieken	20
3.3 Conclusie	21
4. Resultaten deelvraag 1: ontwikkelingsproces project stationsgebied Utrecht	21
4.1 Het eerste voorstel voor een project	21
4.2 Het eerste officiële masterplan	23
4.3 Private partijen uit en in samenwerkingsverband, en ontwikkeling definitief ontwerp	24
4.4 Private partijen weer uit en in samenwerkingsverband, en totstandkoming referendum	26
4.5 Conclusie deelvraag 1: ontwikkelingsproces project stationsgebied Utrecht	28
5. Resultaten deelvraag 2: partijen, coalities en verschuivingen	32
5.1 De eerste helft van de jaren '90	32
5.2 Halverwege jaren '90	33
5.3 De tweede helft van de jaren '90	34
5.4 De eerste helft van de jaren '00	35
5.5 Conclusie deelvraag 2: partijen, coalities en verschuivingen	36
6. Resultaten deelvraag 3: belangen, visies, discoursen en verschuivingen	37
6.1 Gemeente Utrecht en de Gemeenteraad	37
6.2 Corio Vastgoed Ontwikkeling B.V. (en voorgangers verbonden aan deze partij)	40
6.3 Jaarbeurs B.V.	42
6.4 Gezamenlijke belangen en onderlinge afhankelijkheid	43
6.5. Conclusie deelvraag 3: belangen, visies, discoursen en verschuivingen	44
7. Resultaten deelvraag 4: overeenkomst masterplan met gekozen visie.....	45
7.1 De elementen kantoren, woningen, openbare ruimte en groen	46
7.2 De twee deelgebieden: het begane-grond-model Hoog Catharijne en de Catharijneknoop	47
7.3 Conclusie deelvraag 4: overeenkomst masterplan met gekozen visie	50
8. Beantwoording onderzoeksvragen, relevantie en afsluiting	50
8.1 Beantwoording van onderzoeksvragen	51
8.2 Relevantie en de rol van de politiek	53

8.3 Afsluiting: beperkingen, mogelijkheden en aanbevelingen	54
Referenties.....	57
Bijlage 1 Lijst met afkortingen	58
Bijlage 2 Inventarisatie notulen raadsvergaderingen Gemeente Utrecht	59
Bijlage 3 Nieuwsberichten per jaartal en krant	60
Bijlage 4 Lijst van respondenten voor diepte-interview	61
Bijlage 5 Vragen voor diepte-interview	62

1. Inleiding

Grootstedelijke herstructureringsprojecten vormen sinds de laatste decennia wereldwijd een opvallend verschijnsel. Met name de ontwikkeling van stationsgebieden in grote steden is een belangrijk fenomeen geworden. Dit verschijnsel is ook binnen grote steden van Europa en Nederland zichtbaar, zoals de ontwikkeling van het stationsgebied in Berlijn, Parijs, Amsterdam, Rotterdam en Utrecht. Het onderwerp van dit onderzoek is de machtsbalans tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij een grootschalig herstructureringsproject. Er wordt aandacht besteed aan de participatie van verschillende partijen bij een herstructureringsproject, de strijd tussen hun belangen, visies en discoursen en het ontwikkelingsproces van een project.

Bij de ontwikkeling van grootstedelijke herstructureringsprojecten zijn over het algemeen drie grote partijen te identificeren; ten eerste publieke partijen, ten tweede private partijen en ten derde lokale partijen (Molotch, 1976). De publieke partij bestaat over het algemeen uit de lokale overheid en de private partij uit vastgoedontwikkelaars. De lokale partijen bestaan over het algemeen uit bewoners, ondernemers en vertegenwoordigers daarvan. Het belang van publieke partijen bij grootstedelijke herstructureringsprojecten is om publieke voorzieningen te ontwikkelen, die zijn gericht op het algemeen belang. Dat zijn voorzieningen als huisvesting, werkgelegenheid, openbaar vervoer, de openbare ruimte en groen. Bij herstructureringsprojecten bestaat het belang van private partijen doorgaans uit het maken van winst. Het belang van lokale partijen is vaak gericht op de verbetering van publieke voorzieningen en waarden zoals veiligheid, leefbaarheid en toegankelijkheid. Enerzijds hebben publieke-, private- en lokale partijen bij herstructureringsprojecten ieder hun eigen belangen, visie en discoursen¹. Anderzijds hebben deze partijen een gezamenlijk belang, visie en discours; de ontwikkeling van een bepaald gebied en bepaalde voorzieningen. Publieke- en private partijen bezitten een relatief grote hoeveelheid financiële middelen, grond en macht, maar de hoeveelheid daarvan, hoe die zaken zijn verdeeld en hoe het belang van lokale partijen (die over minder middelen en macht beschikken) wordt vertegenwoordigd verschilt per situatie. Publieke- en private partijen zijn onderling afhankelijk van elkaar en vormen een samenwerkingsverband. Daarbij wordt meestal onderhandeld over wat, waar, wanneer ontwikkeld wordt en wie wat bijdraagt en aan welk onderdeel. De vraag die hierdoor naar voren komt is hoe de machtsstrijd verloopt tussen de betrokken partijen bij een herstructureringsproject en wat de machtsbalans is.

Dit politiek- sociologisch onderzoek raakt een breder maatschappelijk thema; de verdeling van middelen en macht in de samenleving. De bestuursvorm van de overheid speelt daarbij een belangrijke rol. Swyngedouw, Moulaert en Rodriguez beschrijven dat de verschuiving van de overheid naar een neoliberale² bestuursvorm, waarbij de overheid meer is gaan investeren in grootschalige herstructureringsprojecten, het effect heeft dat sociale ongelijkheid wordt versterkt (Swyngedouw, Moulaert en Rodriguez, 2002). Het gaat

¹ Een discours is een verzameling van ideeën en concepten, waarbij bepaalde aspecten eerder naar voren worden gehaald dan anderen (Rein & Schön, 1996). Een discours wordt gebruikt om de sociale werkelijkheid te vereenvoudigen en het handelen van groepen mensen richting te geven.

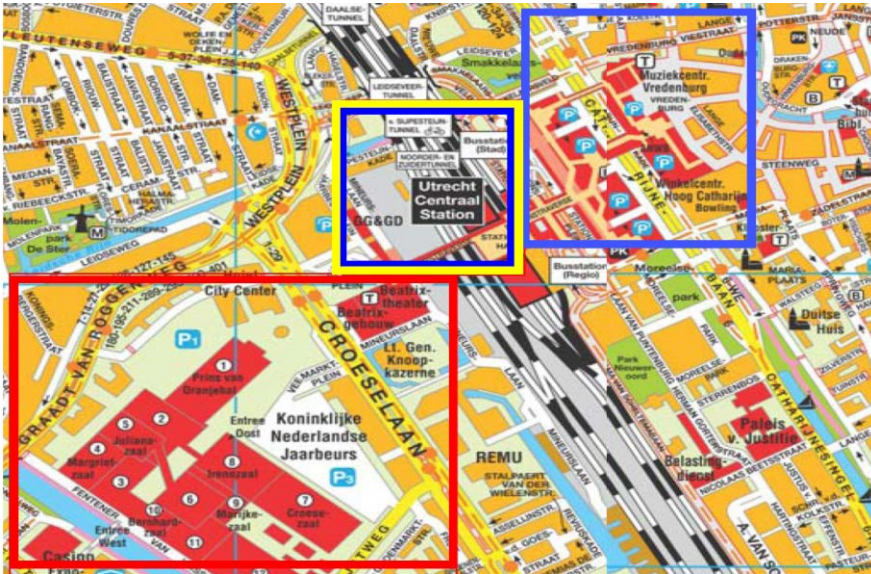
² In het neoliberale denken wordt de overheid als cruciaal gezien voor het waarborgen van randvoorwaarden voor de markt (Schinkel, 2012).

hier met name om de plaatselijke ontwikkeling van werkgelegenheid en huisvesting.

1.1 Onderzoeksveld: casus, partijen en deelgebieden

In dit onderzoek wordt een casus gebruikt om te onderzoeken hoe de machtsstrijd tussen betrokken partijen bij een herstructureringsproject verloopt en hoe de machtsbalans te beschrijven is. Het grootschalig herstructureringsproject Stationsgebied Utrecht is tijdens de uitvoering van dit onderzoek (april 2012 t/m maart 2013) gedeeltelijk in uitvoering. De publieke partij in deze casus is de Gemeente Utrecht. De drie grote private partijen in deze casus zijn Corio Vastgoed Ontwikkeling B.V., Jaarbeurs B.V. en Nederlandse Spoorwegen N.V. De planvorming voor het project is begonnen rond 1990, op initiatief van zowel de publieke- als private partijen, omdat de publieke partij de veiligheid, leefbaarheid en de openbare ruimte in het stationsgebied van Utrecht wilde verbeteren en de private partijen hun verouderde bedrijfspanden wilde vernieuwen en uitbreiden. Twaalf jaar later, in het jaar 2002, was er na herhaaldelijke pogingen nog steeds geen overeenkomst voor een project. In samenwerking tussen de publieke- en private partijen werd in 2002 een referendum over het stationsgebied van Utrecht gehouden, om de Utrechtse bewoners een keuze te geven tussen twee visies over het plangebied (Visie 1 en Visie A). Op basis van de uitslag daarvan (Visie A) werd een masterplan ontwikkeld. Het project Stationsgebied Utrecht is een passende casus voor dit onderzoek, omdat het een grootschalig project is, de planvorming een lange geschiedenis heeft, er verschillende partijen betrokken zijn en het wordt gesubsidieerd door de overheid. Het masterplan Stationsgebied Utrecht dat in 2003 is gepubliceerd en is ontwikkeld in samenwerking tussen de publieke- en private partijen, is volgens de Gemeente Utrecht de vertaling van de wensen van de bewoners (Gemeente Utrecht, 2003). Dit onderzoek heeft als doel om inzicht te geven in het ontwikkelingsproces van het project en de manier waarop verschillende partijen daar bij zijn betrokken. In Figuur 1 en Figuur 2 is het plangebied te zien. In de rode markering ligt een deel van het grondgebied van de Jaarbeurs B.V. In de blauw-gele markering ligt een deel van het grondgebied van de Nederlandse Spoorwegen N.V. In de lichtblauwe markering ligt een deel van het grondgebied van Corio Vastgoed Ontwikkeling B.V.

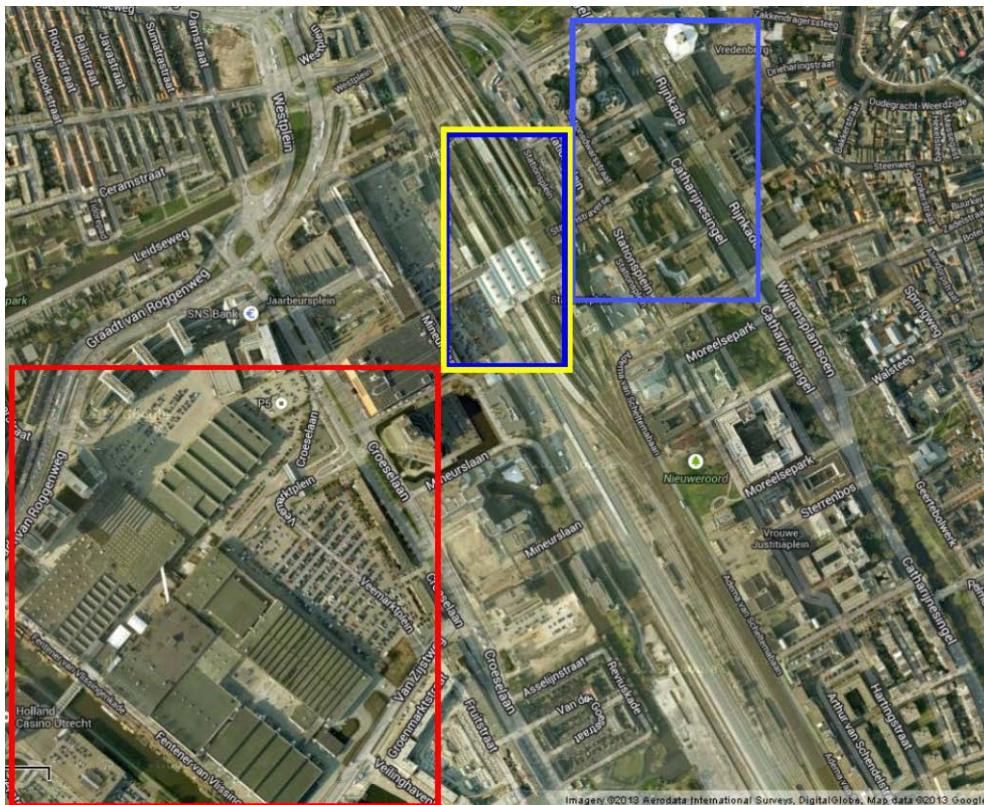
Figuur 1 Plangebied herstructurering stationsgebied Utrecht (kaart)



Bron: Gemeente Utrecht, 2003, p. 8, 9 (markeringen aangebracht door S.H.)

Figuur 2 Plangebied herstructurering Stationsgebied Utrecht (luchtfoto)

De luchtfoto geeft een indruk van het grondgebied dat in bezit is van de drie private partijen.



Bron: <https://maps.google.nl> (markeringen aangebracht door S.H.)

Het onderzoek is gericht op de periode tussen 1990 en 2012 en specifiek gericht op twee deelgebieden

met betrekking tot de openbare ruimte in het plangebied³. De keuze voor de openbare ruimte is gemaakt, omdat dit onderdeel over het algemeen belang gaat, dus ook het belang van lokale partijen, zoals bewoners en ondernemers, en het voor dit onderzoek interessant is hoe dat onderdeel en die partijen zijn vertegenwoordigd bij de ontwikkeling van het project. Het eerste deelgebied in dit onderzoek is de openbare ruimte om en onder winkelcentrum Hoog Catharijne. De Gemeente Utrecht wil daar al sinds 1990 een ander begane-grond-model voor ontwikkelen, omdat het toenmalig begane-grond-model van het winkelcentrum volgens de Gemeente een slechte verbinding had tussen het winkelcentrum, het centraal station van Utrecht en de openbare ruimte in het stationsgebied (Raadsvergadering 22 maart, 1990; Raadsvergadering 16 september, 1993). Daarnaast gaf de Gemeente Utrecht aan dat een groot deel van de plinten van winkelcentrum Hoog Catharijne op maaiveldniveau, buiten het winkelcentrum, onbebouwd waren en er donkere hoeken, steegjes en kruipruimtes⁴ waren om en onder het winkelcentrum (Raadsvergadering 22 maart, 1990; Raadsvergadering 16 september, 1993). De Gemeente Utrecht gaf begin jaren '90 aan dat in dat gebied een situatie was ontstaan die sociaal onveilig en onleefbaar was geworden, omdat groepen daklozen, verslaafden en drugdealers zich daar op hielden en verbleven (Raadsvergadering 22 maart, 1990; Raadsvergadering 16 september, 1993; Raadsvergadering 6 februari, 1997). Er moest volgens de Gemeente Utrecht een nieuw begane-grond-model komen, met een betere verbinding tussen winkelcentrum Hoog Catharijne, het centraal station en de openbare ruimte in het stationsgebied. Daarbij was plintbebouwing buiten het winkelcentrum op maaiveldniveau voor de Gemeente een belangrijk element (Raadsvergadering 22 maart, 1990; Raadsvergadering 16 september, 1993; Raadsvergadering 6 februari, 1997). Uit vooronderzoek blijkt dat er meerdere keren onenigheid over de openbare ruimte en het nieuwe begane-grond-model is geweest tussen de publieke- en private partijen in het gebied. Figuur 3 en 4 geven een beeld van winkelcentrum Hoog Catharijne met de (nog) onbebouwde plinten.

Figuur 3 Aanzicht winkelcentrum Hoog Catharijne vanaf het Vredenburgplein in Utrecht



Bij het gedeelte Peek & Cloppenburg (rechts in figuur) is een van de onbebouwde/ inactieve plinten zichtbaar.

Bron: http://www.schoolvoorjournalistiek.com/campusblog/wpcontent/uploads/2010/03/vredenburgplein_2006.jpg

³ De deelgebieden zijn geselecteerd naar aanleiding van informatie uit vooronderzoek (interviews en raadsverslagen).

⁴ Kruipruimtes is een term die de Gemeente Utrecht gebruikt om de donkere ruimtes te beschrijven, maar kunnen ook beschreven worden als restruimte of ongedefinieerde ruimte.

Figuur 4 Aanzicht winkelcentrum Hoog Catharijne vanaf de verharde Catharijnesingel

Bij het westelijk gedeelte van het winkelcentrum (links in figuur) en het oostelijk gedeelte (rechts in figuur) zijn onbebouwde/inactieve plinten zichtbaar. Daartussen ligt de Catharijneknoop met de traverse op +1- niveau en donkere hoeken en steegjes.



Bron: <https://maps.google.nl>

Het tweede deelgebied in dit onderzoek is de Catharijneknoop⁵, dat gebied is te zien in Figuur 4. De Gemeente Utrecht wil al sinds begin jaren '90 de Catharijnesingel (inclusief Catharijneknoop) herstellen tot een rustige, bevaarbare en groene singel. Een groot deel van de Utrechtse bewoners protesteerde tussen de jaren '60 en '70 tegen de komst van winkelcentrum Hoog Catharijne en tegen de demping van de Catharijnesingel. Volgens een aanzienlijke groep bewoners en actiegroepen waren de sloop van de woningen voor de bouw van het winkelcentrum en de demping van de Catharijnesingel historische fouten (Raadsvergadering 22 maart, 1990; Raadsvergadering 16 september, 1993; Raadsvergadering 6 februari, 1997). Bewoners en actiegroepen vonden de herstructurering (in de jaren '70) het verlies van een historisch stuk van Utrecht, waarbij openbaar gebied vervangen werd door een kolossaal gebouw en veel beton. De gemeente Utrecht gaf begin jaren '90 aan dat zij met een nieuw herstructureringsproject de historische fouten wilde herstellen voor de bewoners, onder anderen door verbetering van de openbare ruimte (Raadsvergadering 22 maart, 1990; Raadsvergadering 16 september, 1993; Raadsvergadering 6 februari, 1997). Uit vooronderzoek blijkt dat ook over het deelgebied de Catharijneknoop onenigheid is geweest tussen de publieke- en private partijen. Dit project, met name met betrekking tot de twee beschreven deelgebieden, vraagt om samenwerking tussen de Gemeente Utrecht, Corio Vastgoed Ontwikkeling B.V., Jaarbeurs B.V.⁶, lokale bewoners en ondernemers.

⁵ In het verleden is de Catharijnesingel in het stationsgebied van Utrecht gedempt en is daar een verharde weg voor in de plaats gekomen. De Catharijneknoop op begane grond niveau, is te beschrijven als de weg tussen de west- en oostzijde van winkelcentrum Hoog Catharijne. De Catharijneknoop op plus 1 niveau, is een traverse tussen de west- en oostzijde van winkelcentrum Hoog Catharijne. Corio Vastgoed Ontwikkeling B.V. is eigenaar van het begane grond niveau (sinds 2006) en het +1- niveau (sinds jaren '70).

⁶ Om de leesbaarheid van het verslag te bevorderen zullen de partijen worden afgekort naar respectievelijk de Gemeente, Corio en Jaarbeurs. In Bijlage 1 is een lijst opgenomen van veel voorkomende afkortingen in dit verslag.

1.2 De probleemstelling en onderzoeksvragen

Het vraagstuk over de veiligheid en leefbaarheid van de openbare ruimte in het stationsgebied werd in de jaren '90 steeds groter en belangrijker voor de Gemeente Utrecht, maar ook voor de Utrechtse Gemeenteraad. Halverwege de jaren '90 was er nog steeds geen overeenkomst voor een project. De partij PvdA gaf in 1997 het volgende aan; “de afgelopen dagen is in de pers behoorlijk wat aandacht besteed aan de groeiende overlast in Hoog Catharijne. Die overlast wordt toegeschreven aan twee groepen: 1. daklozen, alcoholisten, junks e.d.; 2. de dealers.” (PvdA, Raadsvergadering 6 februari, 1997, p. 11). Bijna tien jaar na de start van de planvorming, in 1999, was er nog steeds geen overeenkomst voor een project. De partij SP gaf in 1999 het volgende aan; “het aantal daklozen in Utrecht is in de afgelopen jaren snel toegenomen tot inmiddels 800 en wellicht nog 200 meer. Verslaving is een groot probleem onder de daklozen, maar ook psychische problemen komen veel voor. Een aanzienlijk deel van deze verslaafden en daklozen houdt zich op in, rond en onder Hoog Catharijne. (...) En gaat dit maatschappelijke probleem, [...], door de UCP-partners gezamenlijk opgelost worden?” (SP, Raadsvergadering 7 oktober, 1999, p. 22-24).

Meer dan tien jaar na de start van de planvorming, in 2002, is de situatie verergerd, maar was er nog steeds geen overeenkomst voor een project. De partij GroenLinks gaf in 2002 het volgende aan; “sinds de afsluiting van de Stationsdwarsstraat in september 2001 heeft een deel van degenen die daar verbleven, onderdak gevonden in de Clarentuin, het deel van Hoog Catharijne tussen De Blokker aan de Vredenburgzijde en Charlie Chiu aan de Rijnkade. (...) Het aantal steekwonden bij de mensen die daar verblijven is toegenomen, agressie is met enige regelmaat aan de orde, er is onrust onder die zelfde mensen, maar er is ook onrust onder andere gebruikers van de openbare ruimte.” (GroenLinks, Raadsvergadering 7 maart, 2002, p. 23). Leefbaar Utrecht betreft in 2002 de klachten van bewoners en ondernemers er bij; “bewoners klagen, ondernemers klagen. En terecht: het is daar een zootje! Het is een jungle en dat mensen elkaar daar met messen te lijf gaan, is het gevolg van de situatie die daar is ontstaan.” (Leefbaar Utrecht, Raadsvergadering 7 maart, 2002, p. 25). Terwijl de Gemeente Utrecht, de Utrechtse Gemeenteraad en lokale bewoners en ondernemers tussen 1990 en 2002 aangaven dat de situatie in het stationsgebied verergerde en dat er dringend verbetering van de openbare ruimte nodig was, was er in 2002 nog steeds geen overeenkomst voor een project. Een reactie van een wethouder van de Gemeente Utrecht in 2002 was dat de zaak aangepakt moet worden door de Gemeente, NS, Corio, andere ondernemers en bewoners, maar dat er nog vastgelegd zou moeten worden hoe die aanpak er uit zou moeten zien en hoe die betaald zou worden (Raadsvergadering 7 maart, 2002, p. 24).

Er kan gesteld worden dat de publieke- en private partijen in een herstructureringsproject onderling van elkaar afhankelijk zijn, maar ook dat er sprake is van ongelijke afhankelijkheid. Aan de ene kant is de publieke partij (de Gemeente) grootgrondbezitter, beslist die partij over de bestemming van stukken grond, en is die partij de eerst verantwoordelijke voor de openbare ruimte. Daarentegen heeft de publieke partij grote private partijen nodig voor de invulling of ruiling van bepaalde stukken grond en voor de financiële dekking van een grootschalig herstructureringsproject. Aan de andere kant zijn private partijen grootgrondbezitters, bezitten zij kapitaal en zorgen zij voor de economische ontwikkeling van een gebied.

Daarentegen hebben private partijen ook de publieke partij nodig, omdat de publieke partij beslissingen neemt over de bestemming van stukken grond, wat invloed heeft op de activiteiten en winst van private partijen. Hiernaast zijn ook burgers, ondernemers en vertegenwoordigers daarvan betrokken bij een herstructureringsproject. Aan de ene kant zouden burgers en ondernemers baat kunnen hebben bij een herstructureringsproject, doordat publieke voorzieningen verbeterd worden en kunnen ze invloed uitoefenen door klachten of wensen aan te geven. Aan de andere kant zijn herstructureringsprojecten vaak al jaren van te voren gepland en hebben bewoners en ondernemers vaak weinig te zeggen over het plan. De verschillende partijen zijn van elkaar afhankelijk en dragen verschillende belangen, visies en discoursen. Wat het onderzoek interessant maakt is dat het een puzzel is, waarbij verschillende partijen op een verschillend moment betrokken zijn. De vraag is hoe de macht is verdeeld tussen de partijen. De hoofdvraag van dit onderzoek is daarom; *hoe is de machtsbalans tussen de verschillende partijen in het herstructureringsproject Stationsgebied Utrecht tussen 1990 en 2012 te beschrijven?*

Om de hoofdvraag te onderzoeken zijn vier deelvragen geformuleerd. De eerste deelvraag richt zich op het ontwikkelingsproces. Deelvraag 1: hoe ziet het ontwikkelingsproces voor het project stationsgebied Utrecht er uit en op welke wijze zijn de plannen tot stand gekomen? De tweede deelvraag richt zich op de partijen en coalities. Deelvraag 2: welke partijen participeren in het ontwikkelingsproces tussen 1990 en 2012, welke partijen vormen een coalitie en hoe verandert dit in die periode? De derde deelvraag richt zich op belangen, visies en discoursen. Deelvraag 3: welke belangen, visies en discoursen zijn bij de partijen te ontdekken tussen 1990 en 2012, hoe verschuiven deze in die periode en welke worden meegenomen bij het ontwikkelingsproces? De vierde deelvraag richt zich op de gekozen visie uit het referendum en de uitwerking daarvan tot een masterplan. Deelvraag 4: welke visie is gekozen in het referendum van 2002 en op welke wijze komt het masterplan Stationsgebied Utrecht daar mee overeen?

2. Het theoretisch kader en de hypothesen

In dit hoofdstuk worden drie theoretische perspectieven en drie hypothesen beschreven. In paragraaf 2.1 wordt een beschrijving gegeven van de verschillende partijen die betrokken zijn bij een grootschalig herstructureringsproject. In paragraaf 2.2 wordt het theoretisch perspectief over de machtige coalitie beschreven, hierin wordt inzicht gegeven in theorie over een coalitie van twee partijen die de beslissingen nemen over een herstructureringsproject. In paragraaf 2.3 wordt het perspectief over de dominante coalitie beschreven, hierin wordt inzicht gegeven in theorie over een dominante coalitie van twee partijen die de beslissingen nemen over een project, maar die ook andere partijen bij de besluitvorming betrekken. In paragraaf 2.4 wordt het perspectief de gelijkwaardige coalitie beschreven, hierin wordt inzicht gegeven in theorie over een coalitie waarin alle betrokken partijen zijn opgenomen en zij allen meebeslissen. In paragraaf 2.5 wordt de rol van de overheid, de bestuursvorm en het effect op de bredere samenleving beschreven. Paragraaf 2.6 beschrijft de conclusies van dit hoofdstuk.

2.1 Publieke-, private- en lokale partijen

Een eerste partij bij een grootschalig herstructureringsproject wordt gevormd door publieke partijen, oftewel de overheid. Vaak is dit de lokale overheid. Molotch stelt dat de overheid een hogere positie heeft dan andere partijen, omdat die partij beslissingen neemt over de invulling van stedelijke ruimte en overheidsfinanciering (Molotch, 1976). Een tweede partij die betrokken is bij stedelijke ontwikkeling wordt gevormd door private partijen. Vaak zijn dit vastgoedontwikkelaars. Grote private partijen hebben veel invloed op de invulling van stedelijke ruimte, doordat de locatie van deze bedrijven voorwaarden stelt voor de bredere omgeving, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van werkgelegenheid, transport en economische groei in een gebied (Molotch, 1976, p. 312). Een derde partij die betrokken is bij stedelijke ontwikkeling is een partij wiens toekomst is verbonden aan de stad als geheel; bewoners, kleinere ondernemers en vertegenwoordigers daarvan (Molotch, 1976). Vaak is het een kleine groep vertegenwoordigers van bewoners en ondernemers die betrokken is bij stedelijke ontwikkelingsprojecten. Er zijn volgens Molotch ook anti-groei bewegingen die vaak bestaan uit voorstanders van vrede en burgerrechten, die hun belastingtarief en levensstijl in conflict zien met stedelijke groei (Molotch, 327, 328). Aan de ene kant zijn deze bewegingen er vaak op gebaseerd om op vrijwillige basis politieke krachten en het economisch belang te verdringen. Aan de andere kant hebben deze bewegingen alleen succes in een kring van mensen die brede activiteiten ontwikkelen (Molotch, 1976, p. 327, 328). Molotch stelt dat ambtenaren en medewerkers van andere organisaties hier een leidende rol in zouden kunnen hebben, maar dat zij een visie moeten hebben die niet is gericht op stedelijke groei voor het behalen van directe of indirecte winst, maar meer op het maatschappelijk belang (Molotch, 1976, 328). Molotch ziet dit als een mogelijkheid voor de toekomst.

2.2 Het eerste theoretisch perspectief: de machtige coalitie

Het theoretisch perspectief de machtige coalitie stelt dat publieke- en private partijen samen een machtige coalitie vormen bij stedelijke ontwikkelingsprojecten en dat andere partijen uitgesloten worden bij het besluitvormingsproces. Molotch (1976) beschrijft dat een stuk grond kan worden gezien als de verzameling van tegenstrijdige belangen, waarbij de mogelijkheid bestaat dat grondbezitters een strategische coalitie vormen. "We need to see each geographical map – whether of a small group of land parcels, a whole city, a region, or a nation – not merely as a demarcation of legal, political, or topographical features, but as a mosaic of competing land interests capable of strategic coalition and action." (Molotch, 1976, p. 311). Volgens Molotch zien grondbezitters vaak in dat hun toekomst en financiële opbrengst zijn verbonden aan een groter gebied dan alleen het eigen stuk grond (Molotch, 1976, p. 311). "One sees that one's future is bound tot the future of a larger area, that the future enjoyment of financial benefit flowing from a given parcel will derive from the general future of the proximate aggregate of parcels." (Molotch, 1976, p. 310, 311). Het "wij- gevoel" zorgt voor een strategische coalitie bestaande uit publieke- en private partijen, om gezamenlijk een gebied te ontwikkelen voor een financiële meeropbrengst in de toekomst (Molotch, 1988, p. 25). Ook Swyngedouw en collega's stellen dat publieke- en private partijen bij de ontwikkeling van herstructureringsprojecten bij elkaar komen voor het gezamenlijk doel dat is gericht op het bereiken van een financiële meeropbrengst (Swyngedouw et al, 2002, p.557). Swyngedouw en collega's stellen dat publieke-

en private partijen een machtige coalitie vormen in stedelijke ontwikkelingsprojecten voor het versterken van de economische positie van een bepaald gebied (Swyngedouw et al, 2002, p. 2).

Grootschalige herstructureringsprojecten zijn vaak jaren van te voren gepland door een coalitie van publieke- en private partijen, voordat ze aan het publiek worden gepresenteerd (Swyngedouw et al, 2002). Swyngedouw en collega's stellen dat er gebreken zijn met betrekking tot de regels voor participatie van andere partijen en de toepassing daarvan (Swyngedouw et al, 2002, p. 561). Het onderzoek van Swyngedouw en collega's laat zien dat publieke- en private partijen hun behoeften, wensen en discoursen voorop stellen en anderen partijen marginaliseren of uitsluiten en dat dit een trend is (Swyngedouw et al, 2002, p. 566). De steden Berlijn, Athene, Brussel, Lissabon, Bilbao en Londen worden als voorbeeld gegeven van dit ondoordringbaar systeem, waarbij publieke- en private partijen de beslissingen nemen over grootschalige herstructureringsprojecten (Swyngedouw et al, 2002, p. 566). Of de voordelen van een project uiteindelijk worden verspreid over de hele samenleving hangt af van in hoeverre de publieke partij zich committeert aan de publieke belangen (Fainstein, 2008, p. 768).

In het theoretisch perspectief de machtige coalitie hebben we gezien dat publieke- en private partijen grootgrondbezitters zijn die streven naar een financiële meeropbrengst en dat zij de machtige coalitie vormen bij de ontwikkeling van een herstructureringsproject. Andere groepen worden hierbij uitgesloten. Aan de hand van de beschreven literatuur en onderzoeken kan er een eerste hypothese geformuleerd worden.

Hypothese 1

Publieke- en private partijen vormen een machtige coalitie bij een herstructureringsproject, omdat zij grootgrondbezitters zijn, kapitaal bezitten en de beslissingen nemen over de invulling van stedelijke ruimte. Andere partijen worden daarbij uitgesloten, met als gevolg dat zij niet meebeslissen en slechts de ontvangende partij zijn.

2.3 Het tweede theoretisch perspectief: de dominante coalitie

Terwijl het eerste theoretisch perspectief stelt dat er bij stedelijke ontwikkeling een machtige coalitie is waarbij andere partijen worden uitgesloten, is er ook het theoretisch perspectief de dominante coalitie die stelt dat de coalitie van publieke- en private partijen andere partijen betrekken bij de ontwikkeling van een herstructureringsproject. In het perspectief de dominante coalitie worden andere partijen vanaf begin af aan betrokken, maar is de ruimte voor inspraak voor die partijen kleiner dan die van publieke- en private partijen. Daamen beschrijft het onderzoek van Healey (2010) over het proces waarbij de lokale overheid en private partijen een dominante coalitie vormen en andere partijen betrekken, maar strategieën hanteren waarbij de dominante coalitie de visie van andere partijen vormgeeft via bijeenkomsten, presentaties van plannen en andere middelen (Daamen, 2010, p. 6, 7). De beslissingen over dat er een project gaat komen, waar het project komt en ook een masterplan voor het project zijn dan al gemaakt. "This means that they are understood to be produced by knowledgeable 'actors', who engage into a 'restless search' for a powerful future image of a region, city or place." (Daamen, 2010, p. 6, 7). De meest belangrijke en invloedrijke beslissingen worden dus gemaakt door een coalitie van publieke- en private partijen. Deze partijen proberen

de visie van andere partijen vorm te geven, dit proces wordt framing genoemd. Volgens Daamen is het proces van framing een doorgaand proces, waarbij de focus ligt op het herhalen van de elementen van het plan en het bijstellen van het plan, waardoor er na verloop van tijd een bepaald niveau van zekerheid wordt behaald over de uitvoering van het plan en specifieke elementen daarvan (Daamen, 2010, p. 7). Dit heeft als gevolg dat andere partijen, die later in het proces worden betrokken, slechts mogen meepraten over de laatste kleine- en minder invloedrijke beslissingen en dat zij een relatief kleine beslissingsruimte hebben.

Het onderzoek van Mathur (2007) maakt zichtbaar dat de dominante coalitie van publieke- en private partijen bij de ontwikkeling van een herstructureringsproject ook andere partijen betrekken, maar overlegstrategieën gebruikt om die partijen en tegenliggende discoursen te marginaliseren (Mathur 2007). "Alternative storylines may be allowed to develop but these are suppressed or invalidated in the dominant power framework." (Mathur, 2007, p. 82). Mathur verwijst hierbij naar Fischer en Forester over het belang van taal en argumentatie. "They show how policy planners and analysts employ highly persuasive practical arguments, to reach different groups (or "audiences") to communicate their preferred solution as the best option to a given problem." (Mathur, 2007, p. 79). Daarbij heeft Mathur onder anderen de volgende strategieën ontdekt; het vermijden van opvattingen van andere partijen, opvattingen als irrelevant bestempelen en opvattingen als ingesloten bestempelen, maar niet daadwerkelijk opnemen (Mathur, 2007). Het onderzoek van Mathur laat ook zien dat bewoners in het plangebied mochten meepraten over kleine beslissingen, vaak over technische zaken, en dat zij geen vragen mochten stellen over specifieke voorzieningen of alternatieven voor het masterplan (Mathur, 2007, p. 94). Mathur geeft aan dat de dominante coalitie activiteiten van andere partijen probeert te beperken en dat op die manier de machtsbalans blijft bestaan (Mathur, 2007, p. 79). Het onderzoek van Van der Meer beschrijft dat een kleine groep van publieke- en private partijen de beslissingen neemt over een herstructureringsproject, dat er vaak starre vormen van participatie worden gehanteerd om andere partijen te betrekken, maar dat deze laatst genoemde groep vaak klein is en bestaat uit vaste deelnemers (Van der Meer, 2013, p.21). Van der Meer stelt dat participatie vaak een "draagvlakmachine" blijkt te zijn om beslissingen te legitimeren die al langer geleden zijn genomen (Van der Meer, 2013, p. 15).

In het theoretisch perspectief de dominante coalitie hebben we gezien dat publieke- en private partijen de dominante coalitie vormen bij de ontwikkeling van een herstructureringsproject, dat andere partijen wel worden betrokken, maar worden gemarginaliseerd. De dominante coalitie houdt op die manier de macht over het ontwikkelingsproces. Aan de hand van de beschreven literatuur en onderzoeken kan er een tweede hypothese opgesteld worden.

Hypothese 2

Publieke- en private partijen vormen een dominante coalitie bij een herstructureringsproject, omdat zij grootgrondbezitters en kapitaalbezitters zijn. Daardoor kunnen zij de meest invloedrijke beslissingen nemen over de invulling van stedelijke ruimte en hebben zij een relatief grote beslissingsruimte. Andere partijen worden tijdens het ontwikkelingsproces betrokken door de dominante coalitie, maar worden gemarginaliseerd met als gevolg dat zij slechts meepraten over minder invloedrijke beslissingen en dat zij een relatief kleine beslissingsruimte hebben.

2.4 Het derde theoretisch perspectief: de gelijkwaardige coalitie

Waar de vorige twee theoretische perspectieven er van uitgingen dat er een ongelijke machtsbalans is tussen de partijen in een herstructureringsproject, stelt het theoretisch perspectief de gelijkwaardige coalitie dat de machtsbalans tussen alle betrokken partijen evenwichtiger is, omdat alle betrokken partijen vanaf begin af aan betrokken worden en meebeslissen. Flyvberg beschrijft het theoretisch perspectief van Habermas, waarbij overeenstemming tussen verschillende partijen kan worden bereikt zonder gebruik van macht en manipulatie (Flyvberg in Van der Meer, 2013, p. 18). Van der Meer verwijst voor deze beschrijving van het theoretisch perspectief van Habermas ook naar het werk van Rodriguez (2011) en Davies (2007). Van der Meer legt een verbinding tussen het perspectief van Habermas en een nieuwe benadering voor stedelijke ontwikkeling. Bij de nieuwe benadering “Stedelijke vernieuwing op uitnodiging” worden initiatieven voor stedelijke ontwikkeling meer genomen door bewoners en ondernemers en minder door de gemeente of private partijen (Van der Meer, 2013). Van der Meer geeft aan dat op die manier de bredere reikwijdte van partijen wordt erkend en er aandacht is voor de verschillende belangen en visies van partijen (Van der Meer, 2013, p. 19). Deze benadering is gericht op de ontwikkeling van zelforganisatie en vereist een nieuwe rol van de overheid. “Burgers, ondernemers en andere organisaties krijgen door zelforganisatie meer ruimte om hun eigen leefomgeving vorm te geven en de overheid zal dan ook een andere rol krijgen” (Hajer in Van der Meer, 2013, p. 22).

Uitermark beschrijft dat het van belang is om te beseffen dat zelforganisatie samenhangt met ongelijkheid (Uitermark, 2012, p. 7). “Mensen met relatief sterke netwerken die dichtbij de overheid staan, kunnen met elkaar plannen ontwikkelen, het opbrengen om zelf een bijdrage te leveren en de overheid inschakelen voor ondersteuning. Dat kan veel opleveren, maar de dreiging is dat de kloof met mensen voor wie zelforganisatie niet is weggelegd wordt vergroot.” (Uitermark, 2012, p. 6). Uitermark stelt daarom voorwaarden op om zelforganisatie- groepen goed te laten functioneren; ten eerste zijn er competente bestuursleden en toegewijde vrijwilligers nodig, ten tweede moeten deze personen sterke verbanden hebben om taken te coördineren (strong ties) en voor de lange termijn te plannen, ten derde moeten deze personen diverse groepen mensen met elkaar verbinden via zwakke verbanden (weak ties), ten vierde moeten deze mensen waar nodig conflicten kunnen vereffenen (Uitermark, 2012, p. 7). De rol van de overheid is hierbij het scheppen van randvoorwaarden waarbinnen individuele handelingen tot een overeenkomst kunnen worden gevormd (Uitermark, 2012). Uitermark geeft voorbeelden waarbij de overheid zelforganisatie inzette waar mensen daartoe zelf niet goed in staat waren, mensen zich vervolgens organiseerden en daarvan de vruchten plukten. Uitermark verwijst hierbij naar het onderzoek van Verhoeven en Tonkens (2011) over participatie in het kader van een wijkaanpak en naar het onderzoek van Uitermark en Duyvendak (2006) over het beleidsprogramma Mensen Maken de Stad in Rotterdam (Uitermark, 2012, p. 8). De overheid dient juist initiatieven te bevorderen waar het moeilijk van de grond komt (Uitermark, 2012).

In het theoretisch perspectief de gelijkwaardige coalitie hebben we gezien dat overeenstemming kan worden bereikt zonder macht en manipulatie. Dit wordt mogelijk als verschillende partijen gezamenlijk initiatieven ontwikkeld en de bredere reikwijdte van partijen wordt erkend. Daarbij scheidt de overheid slechts

randvoorwaarden voor het komen tot een overeenkomst. Aan de hand van de beschreven literatuur kan er een derde hypothese opgesteld worden.

Hypothese 3

Een brede reikwijdte van partijen is vanaf het begin af aan betrokken bij de ontwikkeling van een herstructureringsproject. Deze partijen beslissen gezamenlijk over het project, door interactie en debat en komen gezamenlijk tot een breed gedragen oplossing, waarbij de overheid slechts de randvoorwaarden schept voor het komen tot een overeenkomst.

2.5 De rol de van de overheid, de bestuursvorm en het effect op de bredere samenleving

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de overheid en haar bestuursvorm als politieke kracht voor ontwikkeling en economische groei, en het effect daarvan op de bredere samenleving. Molotch stelt dat de verdeling van groei en middelen de essentie is van de lokale overheid (Molotch, 1976, p. 313). Molotch stelt dat grond een cruciale waarde is met betrekking tot de verdeling van middelen in de samenleving (Molotch, 1976, p. 313). Uit onderzoek van Molotch blijkt dat stedelijke ontwikkelingsprojecten het effect hebben dat sociale ongelijkheid wordt versterkt (Molotch, 1976, p. 312). Molotch wijst daarbij op de versterking van de onevenredige verdeling van werkgelegenheid en huisvesting, door plaatselijke herstructurering (Molotch, 1976, p. 327).

Ook Swyngedouw en collega's beschrijven dat een effect van stedelijke ontwikkelingsprojecten is dat sociale ongelijkheid wordt versterkt (Swyngedouw et al, 2002, p. 568, 569). De verschuiving naar een neoliberale bestuursvorm speelt hierbij een rol. Het onderzoek van Swyngedouw en collega's laat zien dat er sinds de afgelopen decennia een verschuiving is van een traditionele bestuursvorm waarbij middelen op een min of meer gelijke manier worden verdeeld, naar een neoliberale bestuursvorm waarbij middelen en voorzieningen op een selectieve manier worden verdeeld. Het onderzoek laat zien dat de nieuwe bestuursvorm samenhangt met aan de ene kant de versobering van de verzorgingsstaat en aan de andere kant selectieve investeringen in stedelijke ontwikkeling en economische groei. "While national funding and incentives are diminishing, private development capital (from local, national or extranational origin) is being mobilized for the implementation of territorially defined urban projects. (...) Moreover, the slimming-down of national social distribution is accompanied by policies that direct funds and attention to particular social groups, identified in the basis of their location, their place, and the characteristics of their environment." (Swyngedouw et al, 2002, p 569). De selectiviteit in economische groei is onderdeel van een bestuursvorm die zich wereldwijd verspreid (Swyngedouw et al, 2002, p. 551). Daarnaast was er bij de verschuiving naar een neoliberale bestuursvorm een gebrek aan een herverdelingssysteem op nationaal- en regionaal niveau (Swyngedouw et al, 2002, p. 569). Beleid voor sociale inclusie zou volgens Swyngedouw en collega's meer op plaatselijk niveau en kleinschalige ontwikkelingen moeten worden gericht in plaats van op regionaal niveau en politiek- economische strategieën. Schinkel stelt dat het neoliberalisme een dominante factor is geworden in het bestuur en de inrichting van steden (Schinkel, 2012, p 11).

In deze paragraaf hebben we gezien dat de overheid en de bestuursvorm een belangrijk rol spelen

bij de verdeling van middelen en macht in de samenleving. Daarnaast hebben we gezien dat de verschuiving naar een liberale bestuursvorm, waarbij de verzorgingsstaat af slinkt en selectieve groei prioriteit heeft, sociale ongelijkheid versterkt.

2.6 Conclusie theoretisch kader

In het theoretisch kader zijn drie theoretische perspectieven en drie hypothesen beschreven. Vanuit het perspectief de machtige coalitie is een eerste hypothese geformuleerd, die stelt dat er een ongelijke machtsbalans is tussen de partijen in een herstructureringsproject, met aan de ene kant publieke- en private partijen als de machtige coalitie en aan de andere kant alle andere partijen. Vanuit het perspectief de dominante coalitie is er een tweede hypothese geformuleerd, die stelt dat er een ongelijke machtsbalans is tussen de partijen in een herstructureringsproject, waarbij publieke- en private partijen als de dominante coalitie andere partijen betreft bij het ontwikkelingsproces, maar die vervolgens marginaliseert. Vanuit het derde perspectief de gelijkwaardige coalitie is er een derde hypothese geformuleerd, die stelt dat er een evenwichtiger machtsbalans is, waarbij er een brede reikwijdte van partijen wordt erkend, die met behulp van interactie en debat gezamenlijk tot een breed gedragen oplossing komen. Hiernaast hebben we gezien dat de overheid de laatste decennia is verschoven naar een neoliberale bestuursvorm, die gericht is op de afslanking van de verzorgingsstaat en op selectieve ontwikkeling. Dit heeft als effect dat de ongelijke verdeling van middelen in de samenleving wordt versterkt, met als breder effect de versterking van sociale ongelijkheid. Op basis van de combinatie van theorie over de dominante coalitie en theorie over de verschuiving naar een neoliberale bestuursvorm wordt verwacht dat er een ongelijke machtsbalans is tussen de partijen die betrokken zijn bij een herstructureringsproject, waarbij de publieke- en private partijen een dominante coalitie vormen om een bepaald gebied te ontwikkelen en andere partijen worden gemarginaliseerd. Er wordt verwacht dat de publieke- en private partijen de meest invloedrijke beslissingen nemen, dat de belangen, visie en discoursen van de publieke- en private partijen boven die van andere partijen worden geplaatst en dat de dominante coalitie het masterplan produceert.

3. Onderzoeksdesign

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet beschreven om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen; *hoe is de machtsbalans tussen de verschillende partijen in het herstructureringsproject Stationsgebied Utrecht tussen 1990 en 2012 te beschrijven?* In paragraaf 3.1 wordt de operationalisatie beschreven. In paragraaf 3.2 worden de onderzoeksmethode en -technieken beschreven.

3.1 Operationalisatie

Polsby onderscheid drie punten waarmee het concept macht geanalyseerd kan worden (Polsby, in Ramsay, 1996); ten eerste welke partijen participeren, ten tweede welke partijen alternatieven inbrengen en ten derde welke partijen winnen en verliezen. Op basis van de drie punten van Polsby zijn er vier punten opgesteld

waar de analyse van het concept macht op wordt gericht; ten eerste hoe het gehele ontwikkelingsproces er uit heeft gezien en welke alternatieven/ plannen zijn ingebracht, ten tweede welke partijen op welk moment participeren, ten derde wat de belangen, visies en discoursen van de partijen zijn, ten vierde hoe het eindproduct/ masterplan tot stand is gekomen. Om antwoord te geven op de hoofdvraag zijn vier deelvragen opgesteld die zijn gericht op de vier beschreven punten. Hieronder wordt de operationalisatie van de vier deelvragen beschreven.

De eerste deelvraag – *hoe ziet het ontwikkelingsproces voor het project stationsgebied Utrecht er uit en op welke wijze zijn de plannen tot stand gekomen?* – is gericht op hoeveel plannen er in totaal zijn gemaakt vanaf het begin van het ontwikkelingsproces, door welke partijen die zijn gemaakt, en welke partijen in het algehele proces zijn ingesloten, gemarginaliseerd en uitgesloten. De tweede deelvraag – *welke partijen participeren in het ontwikkelingsproces tussen 1990 en 2012, welke partijen vormen een coalitie en hoe verandert dit in die periode?* – is gericht op de vraag op welk moment de verschillende partijen betrokken zijn in het ontwikkelingsproces, welke partijen een coalitie vormen en welke partijen ingesloten, gemarginaliseerd en uitgesloten zijn tijdens het ontwikkelingsproces.

De derde deelvraag – *welke belangen, visies en discoursen zijn bij de partijen te ontdekken tussen 1990 en 2012, hoe verschuiven deze in die periode en welke worden meegenomen bij het ontwikkelingsproces?* – is gericht op de manier waarop de belangen, visie en discoursen van de verschillende partijen bij elkaar werden gebracht tijdens het ontwikkelingsproces en van welke partijen de belangen, visies en discoursen zijn ingesloten gemarginaliseerd en uitgesloten. De vierde deelvraag 4 – *welke visie is gekozen in het referendum van 2002 en op welke wijze komt het masterplan Stationsgebied Utrecht daar mee overeen?* – is gericht op de basiselementen van de gekozen visie uit het referendum, de manier waarop die basiselementen zijn uitgewerkt in het masterplan en welke partijen ingesloten, gemarginaliseerd en uitgesloten zijn in het ontwikkelingsproces van het masterplan.

3.2 Onderzoeksmethode en -technieken

Er is kwalitatief onderzoek verricht om diepgaand onderzoek te kunnen doen naar de verschillende partijen, coalities, belangen, visies, discoursen en het ontwikkelingsproces met betrekking tot de planvorming. Daarbij is gebruik gemaakt van twee onderzoekstechnieken. De eerste onderzoekstechniek was het onderzoeken van primaire bronnen. In dit onderzoek waren dat bronnen over de ontwikkeling van het stationsgebied van Utrecht. Het eerste deel van het bronnenonderzoek bestond uit de bestudering van notulen van raadsvergaderingen van de Gemeenteraad van Utrecht, voor de periode 1990 tot en met 2012. De keuze voor notulen van raadsvergaderingen is gemaakt, omdat het een type document is dat gedetailleerde informatie bevat over de totstandkoming van een stedelijk project, de betrokken partijen, belangen en visies en de besluiten met betrekking tot het project. De notulen zijn geselecteerd, door vanuit een brede inventarisatie (alle notulen over het centrum en stationsgebied van Utrecht) naar een compactere inventarisatie toe te werken (notulen over het project Stationsgebied Utrecht). In Bijlage 2 is een overzicht te zien van de notulen waarin de meest relevante informatie staat over het project en waarnaar het meest wordt gerefereerd in de resultaten van dit onderzoek.

Het tweede deel van het bronnenonderzoek bestond uit de bestudering van nieuwsberichten voor de periode van 1990 tot en met 2012. De keuze voor nieuwsberichten is gemaakt, omdat het een type document is dat informatie bevat over stedelijke projecten, de manier waarop de overheid en politiek daarmee omgaat en de manier waarop andere partijen daarbij betrokken zijn. Daarnaast zijn in nieuwsberichten vaak opvallende zaken te vinden, zoals verzet of ophef vanuit verschillende partijen. Via de zoekmachine voor academici "LexisNexis Academic" is een zoekopdracht uitgevoerd naar nieuwsberichten uit Nederlandse kranten, over het centrum en stationsgebied van Utrecht. Hieruit is een sample voortgekomen van 397 nieuwsberichten die bestaat uit artikelen van NRC Handelsblad, de Volkskrant, het Financieele Dagblad en het Algemeen Dagblad. Bijlage 3 geeft het aantal nieuwsberichten weer.

De tweede onderzoekstechniek was het afnemen van interviews. In dit onderzoek zijn interviews afgenomen bij personen die betrokken zijn bij het project Stationsgebied Utrecht, of die in het verleden betrokken zijn geweest. Hierdoor is aanvullende informatie verkregen over de betrokken partijen, visies, belangen, discoursen, de verschillende pogingen om een project te ontwikkelen, verzet en alternatieve plannen van partijen. Ook is informatie verkregen over processen van uitsluiting en marginalisatie. Voor dit onderzoek zijn in totaal elf respondenten geïnterviewd. Deze waren afkomstig uit verschillende partijen; de Gemeente Utrecht (waaronder de Gemeenteraad en Projectorganisatie Stationsgebied), Corio Vastgoed Ontwikkeling B.V., Jaarbeurs B.V., actievoerders en kleine ondernemers. Zeven van de elf respondenten zijn sinds ongeveer tien jaar betrokken bij het project. Vier van de elf respondenten zijn tussen de tien en vijftien jaar betrokken bij het project. In Bijlage 4 is een lijst van respondenten opgenomen. In Bijlage 5 is de vragenlijst opgenomen. De meest gebruikte data zijn afkomstig uit de raadsverslagen. De data uit de nieuwsberichten en interviews zijn vooral gebruikt om een algemeen beeld te vormen over het ontwikkelingsproces van het project en de betrokken partijen en om aanvullende informatie te verzamelen. Hierdoor kon het onderzoek specifiek gericht worden op specifieke partijen en deelgebieden.

3.3 Conclusie

Dit verslag gaat over een onderzoek naar de machtsbalans tussen partijen in een herstructureringsproject, maar op welke manier is dat onderzocht? Het concept macht is geoperationaliseerd door onderzoek te doen naar; ten eerste hoe het ontwikkelingsproces van het project er uit heeft gezien en hoe de plannen tot stand zijn gekomen. Ten tweede hoe de verschillende partijen zijn betrokken bij de ontwikkeling van het herstructureringsproject. Ten derde hoe de belangen, visies en discoursen van de partijen bij elkaar zijn gebracht. Ten vierde hoe het masterplan tot stand is gekomen en is uitgewerkt. Het onderzoek is uitgevoerd middels kwalitatief onderzoek. Daarbij zijn primaire bronnen bestudeerd en interviews afgenomen. In de volgende vier hoofdstukken worden de resultaten gepresenteerd.

4. Resultaten deelvraag 1: ontwikkelingsproces project stationsgebied Utrecht

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven met betrekking tot de eerste deelvraag van dit onderzoek;

hoe ziet het ontwikkelingsproces voor het project stationsgebied Utrecht er uit en op welke wijze zijn de plannen tot stand gekomen? In paragraaf 4.1 wordt het proces over het eerste voorstel voor het herstructureringsproject beschreven. In paragraaf 4.2 wordt het proces met betrekking tot het eerste masterplan beschreven. In paragraaf 4.3 wordt het proces beschreven waarbij private partijen wegens onenigheid uit de samenwerking stapten, daar vervolgens weer instapten en er een definitief ontwerp tot stand kwam. In paragraaf 4.4 wordt het proces beschreven waarbij private partijen nogmaals uit de samenwerking stapten wegens onenigheid, daar vervolgens weer instapten en waarbij de partijen uiteindelijk gezamenlijk een referendum organiseerden om tot een project te komen. Met de conclusies in paragraaf 4.5 wordt dit hoofdstuk afgesloten.

4.1 Het eerste voorstel voor een project

In deze paragraaf wordt het eerste voorstel beschreven voor de herstructurering van het stationsgebied van Utrecht, welke partijen dat voorstel ontwikkeld hadden en welke partijen werden uitgesloten. Deze paragraaf gaat over het ontwikkelingsproces begin jaren '90. De planvorming voor de herstructurering van het Utrechts stationsgebied is rond de jaren '90 begonnen (Raadsvergadering 22 maart, 1990; Raadsvergadering 19 april, 1990). Tussen eind jaren '80 en begin jaren '90 was er een intentie-overeenkomst van kracht tussen de Gemeente Utrecht, het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds, Jaarbeurs en Nederlandse Spoorwegen, voor de totstandkoming van een project voor het Utrechts stationsgebied (Raadsvergadering 16 september, 1993). De Gemeente Utrecht gaf in 1990 aan dat het over het algemeen van belang was om de sociale veiligheid, leefbaarheid en openbare ruimte in het stationsgebied te verbeteren en publieke voorzieningen, zoals woningen en werkgelegenheid te ontwikkelen (Raadsvergadering 22 maart, 1990; Raadsvergadering 19 april, 1990). De private partijen gaven aan dat zij hun eigen grondgebied en bedrijfspanden wilden opknappen, verplaatsen of uitbreiden (Raadsvergadering 16 september, 1993).

Het eerste officiële voorstel voor het herstructureringsproject heette het "Utrecht City Project" en werd in maart 1990 in de Gemeenteraad van Utrecht ingebracht. Het voorstel was ontwikkeld door de vier grote publieke- en private partijen. De hoofdelementen van het voorstel uit 1990 (Raadsvergadering 22 maart, 1990; Raadsvergadering 19 april, 1990) waren; verbetering van de sociale veiligheid en leefbaarheid in het centrum van Utrecht⁷, de verbetering van de openbare ruimte, meer woningen, meer werkgelegenheid, meer culturele voorzieningen, verbetering van het openbaar vervoer. Een aantal partijen uit de Gemeenteraad van Utrecht waren wel voor de ontwikkeling van het centrum, maar tegen het ingebrachte voorstel. Dat waren de PSP, SP, PPR en CPN (respectievelijk de pacifistische-, socialistische-, radicale- en communistische partij) (Raadsvergadering 22 maart, 1990). De partijen waren het er niet mee eens dat er een publiek- privaat samenwerkingsverband voor een project zou komen, terwijl de Gemeente nog geen eigen visie had ontwikkeld, maar al wel verantwoordelijk zou zijn voor een aanzienlijk deel van de kosten van het opzetten van het project. De partijen CDA, VVD en D66 waren voor het voorstel (Raadsvergadering 22 maart, 1990). Zij gaven aan zo spoedig mogelijk verbetering van het gebied te willen en dat het beter was voor de Gemeente om daar een aanzienlijk deel aan bij te dragen, om onenigheden tussen de partijen te voorkomen.

⁷ Het plangebied "Utrecht centrum" werd later uitgebreid en "stationsgebied Utrecht" genoemd.

Hier is het politiek spectrum in terug te vinden: het politiek links had twijfels over het voorstel, onder anderen omdat de Gemeente nog geen eigen visie had ontwikkeld. Het politiek midden en rechts was voor het voorstel, omdat die partijen zo snel mogelijk verbetering wilden zien.

Ongeveer een maand later, in april 1990 werd het "Utrecht City Project" weer in de Utrechtse Gemeenteraad besproken. Het onderwerp van de vergadering was een initiatiefvoorstel van de PSP (pacifistische partij) van 20 oktober 1987 over de ontwikkeling van het centrum van Utrecht (Raadsvergadering 19 april, 1990). Het blijkt dat dit initiatiefvoorstel uit 1987 pas in 1990 in de Gemeenteraad werd behandeld. De PSP gaf in april 1990 aan dat er al beslissingen waren genomen in het kader van het "Utrecht City Project", maar dat de Gemeenteraad zich niet heeft kunnen uitspreken over die beslissingen, omdat het project niet eerder inhoudelijk in de Gemeenteraad was besproken (Raadsvergadering 19 april, 1990). Het College van B en W ging hier inhoudelijk niet op in. In het jaar daarna, 1991, zijn de politieke partijen PSP, CPN en PPR (pacifistische-, communistische- en radicale partij) samengevoegd tot de partij GroenLinks. Vervolgens werd er jarenlang, tot april 1993, niet meer uitgebreid over het "Utrecht City Project" gesproken in de Gemeenteraad. GroenLinks beschreef in 1993, dat er vanuit de Gemeente Utrecht eerder een aanzet was geweest voor een masterplan, maar dat de private partijen hadden aangegeven dat dit plan voor hen onacceptabel was. Vervolgens werkte de Gemeente Utrecht samen met de private partijen aan een nieuw plan (Raadsvergadering 16 september, 1993). Daarnaast blijkt uit de woorden van de wethouder (stationsgebied) dat de vier publieke- en private partijen gezamenlijk vier of meer alternatieve plannen hadden ontwikkeld, dat uiteindelijk heeft geleid tot één plan (Raadsvergadering 16 september, 1993).

We zien in deze periode ten eerste dat er in 1990 een eerste voorstel voor een herstructureringsproject tot stand is gekomen en dat die is ontwikkeld door de publieke- en private partijen. Ten tweede zien we dat er door de publieke partij een masterplan was ontwikkeld dat is afgewezen door de private partijen en dat de Gemeente vervolgens samen met de drie private partijen meerdere plannen heeft ontwikkeld. Ten derde zien we dat andere partijen werden uitgesloten in het ontwikkelingsproces, dat waren de Gemeenteraad, lokale bewoners en ondernemers.

4.2 Het eerste officiële masterplan

In deze paragraaf wordt het eerste officiële masterplan voor de herstructurering van het Utrechts stationsgebied beschreven, welke partijen dat plan ontwikkeld hadden en welke partijen werden uitgesloten. Deze paragraaf richt zich op het ontwikkelingsproces richting halverwege de jaren '90. In september 1993, werd het "Masterplan Utrecht City Project" besproken. De intentie- overeenkomst tussen de vier publieke- en private partijen was inmiddels verlopen. De overeenkomst werd niet vervolgd, omdat de partijen geen overeenstemming konden bereiken over de bijdrage aan de openbare ruimte van het plangebied (Raadsvergadering 16 september, 1993). Het masterplan werd gepresenteerd aan de Gemeenteraad, maar het proces en de ontwikkeling van het plan was niet eerder inhoudelijk in de Gemeenteraad besproken. De wethouder gaf in september 1993 aan dat er voor het eerst een inhoudelijke discussie in de Gemeenteraad zou worden gevoerd over het project, maar dat het van belang was om snel voortgang te maken met de

planvorming om een zo hoog mogelijke Rijksbijdrage te kunnen krijgen (Raadsvergadering 16 september, 1993). De hoofdelementen van het masterplan "Utrecht City Project" uit 1993 (Raadsvergadering 16 september, 1993) waren; verbetering van de openbare ruimte, sociale veiligheid en leefbaarheid (met een nieuw begane- grond- model voor Hoog Catharijne, met plintbebouwing) verbetering van het openbaar vervoer, verbetering van verkeer en milieu, meer werkgelegenheid, meer woningen en de economische ontwikkeling van het centrum tot een A- locatie (Raadsvergadering 16 september, 1993). Een A- locatie werd hierbij beschreven als een locatie die erg aantrekkelijk is als vestigingsplaats voor bedrijven, vanwege een centrale ligging, een groot aantal vierkante meters aan kantooroppervlak een goede bereikbaarheid met auto en openbaar vervoer.

De partijen in de Gemeenteraad reageerden verdeeld. De partijen GroenLinks en D66 gingen niet akkoord met het masterplan. Zij gaven over het algemeen aan dat het masterplan niet puur vanuit het Gemeentelijk belang was opgesteld en dat er nog geen inhoudelijke discussie in de Gemeenteraad was geweest over het masterplan (Raadsvergadering 16 september, 1993). Er wordt door GroenLinks herhaaldelijk gewezen op het punt dat er weinig ruimte was voor discussie over het plan, omdat de wethouder er steeds op wees dat het masterplan al was ontwikkeld (Raadsvergadering 16 september, 1993). De reactie van de wethouder ging herhaaldelijk in dezelfde richting; "wij hebben het natuurlijk ook niet helemaal voor niets op deze manier gedaan" (Raadsvergadering 16 september, 1993, p. 29). Daarnaast gaf de wethouder (stationsgebied) aan dat er niet zomaar ongestraft wijzigingen zouden worden doorgevoerd in het masterplan, omdat eventuele wijzigingen gevolgen zouden hebben voor de hele samenstelling van het plan (Raadsvergadering 16 september, 1993). De partij GroenLinks ging hier tegen in en gaf aan dat zij ten eerste wilde dat er alternatieve plannen zouden worden ontwikkeld; modellen met minder volume, minder groei, met verschillende ontwikkelingsfasen. Ten tweede wilde GroenLinks dat er een referendum voor de Utrechtse burgers zou komen over het plangebied, om de bewoners bij de planvorming te betrekken (Raadsvergadering 16 september, 1993). Andere partijen (D66, PvdA, CDA, VVD) gaven aan dat zij het voorstel voor alternatieve plannen en een referendum niet steunden. De PvdA, het CDA en de VVD gingen akkoord met het masterplan, zij gaven aan dat zij de economische ontwikkeling van het gebied van belang vonden. Het besluit was dat het masterplan verder ontwikkeld zou worden. Ook hier is het politiek spectrum in terug te vinden. De meeste linkse partijen en het politiek midden gingen niet akkoord met het masterplan, omdat de Gemeenteraad en bewoners niet waren betrokken bij het ontwikkelingsproces van het masterplan en er alternatieve plannen zouden kunnen worden ontwikkeld. Het politiek rechts (en de linkse partij PvdA) gaat akkoord met het masterplan, omdat met het masterplan de economie in het gebied ontwikkeld zou worden.

We zien in deze periode ten eerste dat er een eerste officiële masterplan tot stand was gekomen in samenwerking tussen de publieke- en private partijen. Ten tweede zien we dat de samenwerkingsovereenkomst verliep en niet werd vervolgd, omdat er onenigheid tussen de publiek- en private partijen was over de bijdrage aan de openbare ruimte in het plangebied. Ten derde zien we dat andere partijen (partijen in Gemeenteraad) en hun suggesties werden gemarginaliseerd, terwijl zij nadrukkelijk aangaven dat er met hen nog geen inhoudelijke discussie was gevoerd over het masterplan en dat zij ook bewoners wilden betrekken. Ten vierde zien we dat andere partijen nog steeds werden uitgesloten

in het ontwikkelingsproces, dat waren de lokale bewoners en ondernemers.

4.3 Private partijen uit en in samenwerkingsverband, en ontwikkeling definitief ontwerp

In deze paragraaf wordt beschreven dat twee private partijen eerst uit en daarna weer in het samenwerkingsverband voor het project stapten en dat er een definitief ontwerp voor het project tot stand kwam. Deze paragraaf richt zich voornamelijk op de tweede helft van de jaren '90. In december 1993 werd het masterplan "Utrecht City Project" in de Gemeenteraad behandeld als richtinggevend besluit. Een van de hoofdelementen van dat plan was het uitgewerkte begane-grond-model. Dit model zou volgens de Gemeente Utrecht ten eerste moeten leiden tot een betere verbinding tussen winkelcentrum Hoog Catharijne, het centraal station en de binnenstad van Utrecht en ten tweede tot de verbetering van de openbare ruimte in dat gebied. De partijen ABP en Jaarbeurs hadden bij nader inzien kanttekeningen geplaatst bij het masterplan en de onderhandelingen daarover en stapten uit het samenwerkingsverband voor het project (Raadsvergadering 16 december, 1993). De Gemeente Utrecht gaf aan dat dit te maken had met onenigheid over de bijdrage aan de openbare ruimte. Daarbij gaf de Gemeente aan dat het ABP de eigen belangen als eigenaar van het winkelcentrum verzekerd wilde zien; het winkelcentrum op plus 1 niveau zou economisch goed moeten blijven functioneren, maar het nieuwe begane-grond-model vormde daar een bedreiging voor, omdat daar aan de buitenkant winkels en horeca zou komen (Raadsvergadering 16 december, 1993, p. 61). De Jaarbeurs gaf aan dat zij bij nader inzien niet tegemoet kon komen aan het financieel plaatje voor het project (Raadsvergadering 16 december, 1993). De Gemeente gaf aan dat de twee private partijen later toch betrokken zouden moeten worden bij het ontwikkelingsproces, omdat zij grootgrondbezitters waren in het plangebied. Ondanks dat de twee private partijen uit het samenwerkingsverband waren gestapt, besloot het College van B en W om het masterplan verder te ontwikkelen tot een definitief ontwerp. Ondertussen ging de Gemeente op zoek naar andere private partijen voor een bijdrage aan het project. De private partijen Multivastgoed B.V, Mabon/ Wilma en MBO⁸ werden bij het samenwerkingsverband gevoegd (Raadsvergadering 16 december, 1993). Dit waren vastgoedontwikkelaars.

Tussen 1995 en 1996, zijn de Gemeente Utrecht, Winkelbeleggingen Nederland (WBN)⁹, Jaarbeurs en de Nederlandse Spoorwegen met elkaar in overleg gegaan over een nieuw samenwerkingsverband voor de herstructurering van het stationsgebied van Utrecht. In januari 1997 werd er een voorstel in de Utrechtse Gemeenteraad ingebracht dat uit twee delen bestond; de beëindiging van het samenwerkingsverband met Multivastgoed B.V, Mabon/ Wilma en MBO¹⁰ en de ingang van een nieuwe overeenkomst met WBN, Jaarbeurs en NS (Raadsvergadering 9 januari, 1997). Deze laatstgenoemde partijen hadden gezamenlijk een "Definitief Stedenbouwkundig Ontwerp" voor het project ontwikkeld, met een nieuwe naam: het "Utrecht Centrum Project" (DSO UCP) (Raadsvergadering 9 januari, 1997). In het DSO UCP was het begane-grond-model van de Gemeente verder uitgewerkt. De partijen SP en het Nederlands Blok waren tegen het DSO

⁸ MBO werd rond 2005 ING Vastgoed.

⁹ Winkelbeleggingen Nederland was een vastgoeddochter van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds.

¹⁰ De reden van de beëindiging van die overeenkomst is onbekend.

UCP, omdat er nog geen officiële commitment tussen de partijen was voor een project en de bijdrage van de private partijen aan de openbare ruimte twijfelachtig was (Raadsvergadering 18 december, 1997). Het merendeel van de Gemeenteraad (waaronder D66, CDA, GroenLinks en de PvdA) was positief over het DSO UCP. De Gemeenteraad stelde drie voorwaarden op voor akkoord van het DSO UCP; er zou een hoofdstuk bij moeten komen over ten eerste de bereikbaarheid, ten tweede de financiële afspraken met als onderdeel de Rijksbijdrage en ten derde een afspraak met de private partijen over de bijdrage aan de openbare ruimte (Raadsvergadering 18 december, 1997). Het College van B en W ging hiermee akkoord, het DSO UCP werd verder ontwikkeld.

In oktober 1999 werd het voorstel "Start Uitvoeringsfase Utrecht Centrum Project" besproken. Daarvoor was het definitief ontwerp verder ontwikkeld (Raadsvergadering 7 oktober, 1999). Het merendeel van de Gemeenteraad – VVD, CDA, D66, PvdA, GroenLinks, RPF/GPV – was voor het voorstel. Dit deel vond dat er aan de drie voorwaarden was voldaan en dat er zo snel mogelijk verbetering van het gebied moest komen. De partijen Leefbaar Utrecht, SP, Ned. Blok waren tegen het voorstel, volgens hen was er niet aan de voorwaarden voldaan: ten eerste was de financiële verdeling van het project onduidelijk, ten tweede was de Rijksbijdrage nog niet zeker en ten derde was de bijdrage van de private partijen aan de openbare ruimte nog te onzeker. De private partijen hadden volgens deze partijen alleen de wil uitgesproken om een bijdrage te leveren, daar was nog geen officiële overeenkomst voor. Ook hier kunnen we het politiek spectrum bekijken: een aantal linkse partijen waren tegen het voorstel, vanwege onduidelijkheden over de bijdrage van de private partijen aan het project. De rest van de linkse partijen, het politiek midden en de rechtse partijen waren voor het voorstel, omdat zij vonden dat het plan voldoende was uitgewerkt. Een meerderheid van de Utrechtse Gemeenteraad was dus voor de uitvoering van het plan, ondanks de kritiek en zorgen vanuit meerdere partijen uit de Gemeenteraad. Het voorstel werd uiteindelijk aangenomen (Raadsvergadering 7 oktober, 1999).

We zien in deze periode ten eerste dat de publieke partij het masterplan verder had ontwikkeld op gebied van openbare ruimte (het begane-grond-model), dat de private partijen het niet eens waren met dat onderdeel en uit het samenwerkingsverband stapten. We zien ten tweede dat de publieke partij een samenwerkingsverband startte met andere private partijen, maar dat die werd beëindigd en dat er verder werd gegaan met de private partijen die eerder betrokken waren bij het project. Het grondbezit van die private partijen speelde hierbij een grote rol. We zien ten derde dat er een definitief ontwerp was ontwikkeld door de publieke- en private partijen en dat de meerderheid van de Gemeenteraad het plan had goedgekeurd, maar dat de kritiek en zorgen van meerdere partijen (in de Gemeenteraad) over de financiën en de twijfelachtige bijdrage van de private partijen aan de openbare ruimte gemarginaliseerd werden. Ten vierde zien we dat andere partijen nog steeds werden uitgesloten, dat waren de lokale bewoners en ondernemers.

4.4 Private partijen weer uit en in samenwerkingsverband, en totstandkoming referendum

In deze paragraaf wordt beschreven dat twee private partijen nogmaals uit en in het samenwerkingsverband voor het project stapten en dat er uiteindelijk een referendum over het plangebied werd georganiseerd voor

de Utrechtse burgers. Deze paragraaf richt zich op de eerste helft van de jaren '00. In maart 2000 was er een debat in de Gemeenteraad over het feit dat de Jaarbeurs en Winkelbeleggingen Nederland weer uit het samenwerkingsverband voor het project waren gestapt. De wethouder (stationsgebied) gaf aan dat die partijen geen bijdrage wilden leveren aan de verbetering van de openbare ruimte in het plangebied (Raadsvergadering 9 maart, 2000). De partij SP verwees naar de toezegging van de wethouder (stationsgebied) in oktober 1999 over de financiële overeenstemming met de private partijen en hun bijdrage aan de openbare ruimte en vroeg de wethouder om nader te verklaren hoe het kon zijn dat de private partijen toch weer uit het samenwerkingsverband zijn gestapt. De SP wees er ook op dat het merendeel van de Gemeenteraad destijds vond dat er aan de drie voorwaarden was voldaan, terwijl dat niet zo was en dat de SP hiervoor heeft gewaarschuwd. De wethouder (stationsgebied) ging hier inhoudelijk niet op in, maar maakte wel duidelijk dat dit een onverwachte en vervelende situatie was. De Gemeente Utrecht (hier wordt het College van B en W bedoeld) besloot om samen met de Nederlandse Spoorwegen een doorstart voor het project te maken (Raadsvergadering 9 maart, 2000).

In juni 2000 kwam er een grote verandering in de Utrechtse Gemeenteraad, de politieke partij Leefbaar Utrecht werd met veertien zetels de grootste partij in de Gemeenteraad en leverden drie wethouders. Een van de standpunten van de partij Leefbaar Utrecht, dit was ook een van de redenen waarom de partij halverwege de jaren '90 was opgericht, was dat het tegen grootschalige projecten was vanwege de grote hoeveelheid macht van de overheid en private partijen en het punt dat bewoners daarbij nauwelijks tot geen macht en invloed hebben, terwijl er wel een grote hoeveelheid publiek geld wordt geïnvesteerd in dergelijke projecten (Interview met R2, zie Bijlage 4). In juni 2000 werd de ontwikkeling van het "Utrecht Centrum Project" besproken. Het definitief ontwerp was verder ontwikkeld, gericht op de uitvoering daarvan. Hiernaast bleek dat de politieke partij Leefbaar Utrecht een eigen plan had ontwikkeld voor het stationsgebied. De meeste partijen uit de Gemeenteraad waren voor een combinatie van het definitief ontwerp en onderdelen van het Leefbaar Utrecht- plan. De PvdA, Groenlinks, CDA, D66 en RPF/GPV waren positief over het definitief ontwerp, vooral over het nieuwe-begane-grond-model en plinten van Hoog Catharijne met winkels, restaurants en kroegen (Raadsvergadering 29 juni, 2000). Deze partijen waren ook positief over het begane-grond-model en de kleinschalige bebouwing in het plan van Leefbaar Utrecht en vroegen het college deze punten op te nemen in het definitief ontwerp (Raadsvergadering 29 juni, 2000). Het was de wethouder VVD (financiën en economische zaken) die aangaf dat het definitief ontwerp al goed genoeg was (Raadsvergadering 29 juni, 2000). Het besluit van het College van B en W was dat het definitief ontwerp verder werd ontwikkeld en het plan van Leefbaar Utrecht niet werd ontwikkeld of meegenomen. De partijen Leefbaar Utrecht, SP, het Nederlands Blok en GroenLinks hadden zich niet met de beslissing verenigd (Raadsvergadering 29 juni, 2000). Hier valt op dat het merendeel van de Gemeenteraad voor de combinatie van de twee plannen was, maar dit werd afgewezen door het College van B en W.

Een jaar later, in juni 2001, werd in de Gemeenteraad het besluit genomen dat er een referendum zou worden georganiseerd over het stationsgebied van Utrecht. De eerder opgestapte private partijen verleenden hun medewerking hieraan en voegden zich weer bij het samenwerkingsverband. Begin 2002 werd vanuit de Gemeente Utrecht de afdeling projectorganisatie stationsgebied (POS) opgezet, met de

opdracht om in samenwerking met de private partijen twee visies voor het referendum op te stellen die van elkaar zouden verschillen en die rekening zouden houden met bereikbaarheid, sociale veiligheid, de openbare ruimte en het herstel van de Catharijnesingel. Een eerste plan werd gebaseerd op het oude masterplan/ definitief ontwerp (ontwikkeld in '93 en aangepast tussen '93 en '00). Het tweede plan zou in vergelijking met het eerste plan het volgende moeten bevatten; minder vierkante meters kantoren en winkels, meer woningen, meer aandacht voor de openbare ruimte en meer groen.

In februari 2002 werden de twee visies besproken, Visie 1 en Visie A. Kort samengevat had Visie A, in vergelijking met Visie 1: minder kantoren, minder winkels, meer woningen en meer openbare ruimte en meer groen. De Gemeenteraad reageerde verdeeld op de uitwerking van de visies. De partijen SP, GroenLinks, D66, ChristenUnie en Burger en Gemeenschap stemden over het algemeen tegen de visies. Volgens deze partijen was het aantal extra vierkante meters kantoren te groot, was er te weinig aandacht voor de openbare ruimte, stond ongeveer 85% van de inhoud al vast met betrekking tot het aantal vierkante meters kantoren, winkels en woningen, en hadden de burgers weinig te kiezen (Raadsvergadering 21 februari, 2002). De partijen Leefbaar Utrecht, PvdA, CDA en VVD stemden over het algemeen voor de visies. Ook hier is het politiek spectrum enigszins in terug te vinden: de meeste linkse partijen waren tegen de uitwerking van de visies voor het plangebied, vanwege teveel bebouwing, te weinig aandacht voor de openbare ruimte en te weinig keus voor burgers. De rechtse partijen (maar ook twee linkse) waren voor de uitwerking van de visies. Het College van B en W gaf aan dat de visies zouden worden aangepast. In maart 2002 was de laatste stemronde voor de twee visies voor het referendum van mei 2002. De partijen Leefbaar Utrecht, D66, PvdA en CDA keurden de visies over het algemeen goed. De partijen GroenLinks, Burger en Gemeenschap, SP, ChristenUnie en VVD keurden de visies af, zij vielen terug op de eerder aangegeven punten (Raadsvergadering 7 maart, 2002). We zien dat D66 wisselde van positie, die keurde de visies uiteindelijk wel goed. Ook de VVD wisselde van positie, die keurde de visies uiteindelijk af. Het besluit van het College van B en W was dat de visies voldoende waren uitgewerkt. In mei 2002 vond het referendum plaats. Het merendeel van de burgers koos voor Visie A. Daarna werden deel-contracten afgesloten tussen de Gemeente Utrecht en de afzonderlijke private partijen, om onenigheid in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen.

We zien in deze periode ten eerste dat twee private partijen weer uit het samenwerkingsverband stapten, omdat zij geen financiële bijdrage wilden leveren aan de verbetering van de openbare ruimte in het plangebied. We zien ten tweede dat de publieke partij samen met één overgebleven private partij een doorstart maakte, dat een andere partij (Leefbaar Utrecht, partij in Gemeenteraad) met een alternatief plan kwam, maar dat het alternatief plan en ook de suggesties daarover van meerdere partijen (uit de Gemeenteraad) werden gemarginaliseerd. We zien ten derde dat de publieke- en private partijen weer zijn gaan samenwerken en een referendum organiseerden om burgers te betrekken bij het project. We zien ten vierde dat anderen partijen (partijen in Gemeenteraad) en hun suggesties over teveel extra kantoren en te weinig aandacht voor publieke voorzieningen werden gemarginaliseerd. We zien ten vijfde dat lokale partijen, zoals bewoners uiteindelijk werden betrokken in het ontwikkelingsproces, maar pas aan het eind van het ontwikkelingsproces, over minder invloedrijke beslissingen en waarbij de beslissingsruimte relatief klein was: de keuze tussen twee visies die ontwikkeld waren door de publieke- en private partijen.

4.5 Conclusie deelvraag 1: ontwikkelingsproces project stationsgebied Utrecht

De ontwikkeling van het herstructureringsproject voor het stationsgebied van Utrecht heeft ongeveer 20 jaar in beslag genomen, maar hoe heeft het ontwikkelingsproces er uit gezien en op welke wijze zijn de plannen tot stand gekomen? Om die vraag te beantwoorden zijn notulen van raadsvergaderingen, nieuwsberichten en data uit interviews bestudeerd. Hieruit blijkt dat zowel publieke-, private-, als andere partijen (de Gemeenteraad, bewoners en ondernemers) in de jaren '90 het idee hadden dat het stationsgebied van Utrecht verbeterd moest worden, om het gebied veiliger, leefbaarder en economisch sterker te maken. Ook blijkt dat er begin jaren '90 een eerste voorstel voor een project tot stand is gekomen, dat was ontwikkeld door publieke- en private partijen, waarbij andere partijen (partijen in Gemeenteraad, lokale bewoners en ondernemers) werden uitgesloten. Hiernaast bleek dat publieke- en private partijen begin jaren '90 een masterplan hadden ontwikkeld met de openbare ruimte (het nieuwe begane-grond-model) daar in verwerkt en dat twee private partijen uit het samenwerkingsverband stapten, omdat ze geen bijdrage wilde leveren aan de openbare ruimte. Andere partijen (partijen in Gemeenteraad) werden gemarginaliseerd en lokale bewoners en ondernemers werden nog steeds uitgesloten. Vervolgens bleek dat de publieke partij eind jaren '90 het masterplan verder had ontwikkeld op gebied van openbare ruimte (het nieuwe begane-grond-model), de twee private partijen eind jaren '90 weer in het samenwerkingsverband kwamen en dezelfde private partijen begin jaren '00 weer uit het samenwerkingsverband stapten, weer met als reden dat zij geen bijdrage wilden leveren aan de openbare ruimte. Daarnaast bleek dat dezelfde publieke- en private partijen begin jaren '00 weer bij elkaar kwamen en zij gezamenlijk een referendum en twee visies daarvoor ontwikkelden. Andere partijen, zoals partijen in de Gemeenteraad, lokale bewoners en ondernemers, werden daarbij wel betrokken, maar mochten slechts meebeslissen over minder invloedrijke beslissingen met een relatief kleine beslissingsruimte in vergelijking met de invloedrijke beslissingen en de relatief grote beslissingsruimte van publieke- en private partijen.

Met het verschil tussen minder invloedrijke beslissingen en kleine beslissingsruimte van andere partijen, zoals de Gemeenteraad, bewoners en ondernemers versus invloedrijke beslissingen en de grote beslissingsruimte van publieke- en private partijen wordt het volgende bedoeld. Lokale partijen, zoals bewoners en ondernemers, mochten aan het einde van het ontwikkelingsproces middels een referendum kiezen tussen twee visies die van elkaar verschilden in het aantal vierkante meters aan kantoren, winkels, woningen, openbare ruimte en groen, maar de publieke- en private partijen hadden vóór de ontwikkeling van die visies al de meest invloedrijke beslissingen genomen, namelijk de beslissingen over onder anderen de voortzetting van het project, het plangebied, de plan-grenzen en het minimale aantal vierkante meters aan kantoren en winkels dat in het gebied bijgebouwd zou moeten worden. Daarnaast hadden de publieke- en private partijen ook al vastgesteld wat voor soort functies er bij moesten komen: er moesten vooral functies bij komen die waren gericht op de versterking van de economie in het gebied, dus extra kantoren en winkels. Daarbij raakten andere functies, zoals wonen, de openbare ruimte en groen ondergeschikt. Dit laatste wordt in de volgende hoofdstukken duidelijker naar voren gebracht. Uiteindelijk was voor het referendum een visie ontwikkeld met relatief veel meer bebouwing dan de bestaande situatie en weinig aandacht voor de

openbare ruimte en groen (Visie1) en een visie met minder (maar toch relatief veel meer) bebouwing en meer aandacht voor de openbare ruimte en groen (Visie A). Volgens de Gemeente Utrecht waren de meeste stemmen bij het referendum uitgegaan naar Visie A.

Naar mijns inziens was het een strategische keuze van de publieke partij om een referendum te organiseren voor het herstructureringsproject, omdat het keer op keer was mislukt om een project op te zetten waarbij de private partijen een bijdrage zouden leveren aan de verbetering van de openbare ruimte van het plangebied. Naar mijn idee was de keuze voor een referendum gemaakt om via het betrekken van bewoners en de media bij de ontwikkeling van het project, de commitment vanuit de private partijen (grootgrondbezitters) te bewerkstelligen om toch mee te werken aan het project en een bijdragen te leveren aan de openbare ruimte. Naar mijn idee zijn de publieke- en private partijen daarna overeengekomen om het referendum als middel in te zetten om de Utrechtse bewoners het idee te geven dat zij invloed zouden kunnen uitoefenen op de planvorming door middel van een keuze tussen twee visies, terwijl de publieke- en private partijen gezamenlijk de meest invloedrijke beslissingen al hadden genomen. Naar mijn idee hebben de publieke- en private partijen uiteindelijk een overeenkomst bereikt over het referendum, omdat er middels het referendum meer draagvlak voor het project gecreëerd kon worden en de kans op verzet vanuit bewoners verminderd kon worden. Naar mijn inzicht lag het enigszins voor de hand en was het voorspelbaar dat het merendeel van de Utrechtse bewoners voor Visie A zouden kiezen, omdat zij in het verleden al massaal tegen de betonnen massa in het stationsgebied waren.

De eindconclusie van dit hoofdstuk, wat is gebaseerd op de voorgaande conclusies en visie, is dat er bij het herstructureringsproject een dominante coalitie is van publieke- en private partijen die de meeste invloedrijke beslissingen hebben genomen en die een relatief grote beslissingsruimte hadden. Andere partijen, zoals lokale bewoners en ondernemers, werden pas veel later in het ontwikkelingsproces betrokken en mochten slechts meebeslissen over minder invloedrijke beslissingen. Hierdoor hadden zij een relatief kleine beslissingsruimte en werden zij dus gemarginaliseerd. Schema 1 geeft overzicht van het ontwikkelingsproces, zoals dat is behandeld in dit hoofdstuk.

Schema 1 Ontwikkelingsproces project stationsgebied Utrecht

Periode	Voorstel/ masterplan	Besluit	Partijen	Bijzonderheden
Mrt. 1990	Eerste voorstel: "Utrecht City Project" (zie partijen voor ontwikkelaars)	Voorstel wordt verder ontwikkeld	Gemeente Utrecht, ABP, Jaarbeurs, NS	Partijen in Gemeenteraad gemarginaliseerd en lokale bewoners en ondernemers uitgesloten
Vóór 1993	Eerste masterplan (zie partijen voor de ontwikkelaar)	Eerste masterplan niet verder ontwikkeld	Gemeente Utrecht	Private partijen niet akkoord met masterplan van Gemeente Utrecht
Vóór 1993	Tweede, derde, vierde, vijfde masterplan, wellicht meer (zie partijen voor de ontwikkelaars)	Gezamenlijk één masterplan ontwikkelen	Gemeente Utrecht, ABP, Jaarbeurs, NS	Partijen in Gemeenteraad gemarginaliseerd en lokale bewoners en ondernemers uitgesloten
Sept. 1993	Zesde masterplan, dit is het eerste officiële masterplan: "Utrecht City Project" (zie	Het eerste officiële masterplan wordt verder ontwikkeld	Gemeente Utrecht, ABP, Jaarbeurs, NS	Partijen in Gemeenteraad gemarginaliseerd en lokale bewoners en ondernemers uitgesloten.

	partijen voor de ontwikkelaars)			Onenigheid tussen publieke- en private partijen over openbare ruimte
Dec. 1993	Aanpassing eerste officiële masterplan	Het officiële masterplan wordt verder ontwikkeld	Nieuwe samenstelling: Gemeente Utrecht, Multivastgoed, Mabon/ Wilma, MBO (per dec. 1993)	ABP en Jaarbeurs stappen uit samenwerking (per dec. 1993): onenigheid bijdrage openbare ruimte
Jan. 1997	Voorstel definitief ontwerp masterplan: "Utrecht Centrum Project" (Nieuwe naam. Zie partijen voor de ontwikkelaars)	Definitief ontwerp wordt verder ontwikkeld	Samenstelling met oude partijen: Gemeente Utrecht, WBN, Jaarbeurs, NS	Partijen in Gemeenteraad gemarginaliseerd en lokale bewoners en ondernemers uitgesloten
Okt. 1999	Start uitvoering "Utrecht Centrum Project"	Voorstel voor start uitvoering wordt verder ontwikkeld	Gemeente Utrecht, WBN, Jaarbeurs, NS	Partijen in Gemeenteraad gemarginaliseerd en lokale bewoners en ondernemers uitgesloten
Jun. 2000	Vaststelling definitief ontwerp en voorstel Leefbaar Utrecht-plan	Definitief ontwerp wordt ontwikkeld, Leefbaar Utrecht-plan verworpen.	Gemeente Utrecht en NS (per mrt. 2000)	WBN en Jaarbeurs stappen uit samenwerking (per mrt. 2000): onenigheid bijdrage openbare ruimte
Jun. 2001 t/m mei 2002	Voorstel voor referendum over plangebied voor Utrechtse burgers. Ontwikkeling Visie 1 en Visie A voor referendum in mei 2002	Visies worden verder ontwikkeld. In mei 2002 vindt het referendum plaats. De uitslag van het referendum is Visie A.	Gemeente Utrecht, Corio, Jaarbeurs, NS	Partijen in Gemeenteraad hebben herhaaldelijk kritiek op de uitwerking van de visies; teveel kantoren, te weinig aandacht voor openbare ruimte en groen. Deze partijen worden gemarginaliseerd. Lokale bewoners en ondernemers worden betrokken, maar hebben zeer beperkte ruimte om mee te beslissen, doordat de grote beslissingen (vierkante meters kantoren, woningen, openbare ruimte en groen) al zijn genomen.
Jun. 2002 t/m dec 2004	Voorstel masterplan (uitwerking Visie A)	Masterplan meerdere keren aangepast op dringend verzoek van Gemeenteraad. Publicatie masterplan in 2003. Aanpassing in 2004.	Gemeente Utrecht, Corio, Jaarbeurs en NS	Gemeenteraad heeft herhaaldelijk kritiek op uitwerking van het masterplan: meer kantoren, minder woningen, weinig aandacht voor openbare ruimte en groen. Visie A niet meer herkenbaar. Masterplan aangepast, in 2003 gepubliceerd, in 2004 weer aangepast.
2005 t/m 2012	Afsluiting deel-contracten tussen Gemeente Utrecht en de afzonderlijke private partijen.		1. Gemeente met NS 2. Gemeente met Corio 3. Gemeente met Jaarbeurs	Er worden deel-contracten afgesloten om toekomstige onenigheden tussen de partijen te voorkomen.

5. Resultaten deelvraag 2: partijen, coalities en verschuivingen

In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven met betrekking tot de eerste deelvraag van het onderzoek; welke partijen participeren in het ontwikkelingsproces tussen 1990 en 2012, welke partijen vormen een coalitie en hoe verandert dit in die periode? De resultaten van de eerste deelvraag worden inzichtelijk gemaakt door deze op te delen in perioden. In paragraaf 5.1 wordt een beschrijving gegeven van het proces in de eerste helft van de jaren '90. In paragraaf 5.2 wordt een beschrijving gegeven van het proces halverwege de jaren '90. In paragraaf 5.3 wordt een beschrijving gegeven van het proces in de tweede helft van de jaren '90. Dit hoofdstuk wordt in paragraaf 5.4 afgesloten met een conclusie.

5.1 De eerste helft van de jaren '90

In deze paragraaf zien we wanneer en waardoor het herstructureringsproject voor het stationsgebied¹¹ van Utrecht is ontstaan en welke partijen daarbij betrokken waren. De Gemeente Utrecht¹² constateerde tussen 1980 en 1990 dat het stationsgebied van Utrecht een opknappbeurt nodig had, omdat de openbare ruimte in, om en onder het winkelcentrum Hoog Catharijne (in het stationsgebied van Utrecht) sociaal onveilig en onleefbaar was geworden (Raadsvergadering 22 maart, 1990; Raadsvergadering 19 april, 1990). De Gemeente gaf aan dat dit met name werd veroorzaakt doordat dat gebied minder toegankelijk was geworden voor het publiek, doordat groepen daklozen, drugsverslaafden en drugdealers zich daar op hielden (Raadsvergadering 22 maart, 1990; Raadsvergadering 19 april, 1990). Deze groep groeide tussen de jaren '80 en '00 uit tot honderden personen, waardoor de overlast rondom Hoog Catharijne toenam (Raadsvergadering 6 februari, 1997; Raadsvergadering 7 oktober, 1999). Het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds constateerde in deze periode dat het winkelcentrum Hoog Catharijne, waar zij grotendeels eigenaar van was, te maken had met slijtage, een slecht imago en dat het aan een opknappbeurt toe was (Raadsvergadering 22 maart, 1990; Raadsvergadering 19 april, 1990, R1, R7, R9). De Koninklijke Nederlandse Jaarbeurs (na 1991 Jaarbeurs B.V) had plannen om bedrijfspanden te verplaatsen en uit te breiden (Raadsvergadering 22 maart, 1990; Raadsvergadering 19 april, 1990; R1, R10). De Nederlandse Spoorwegen wilde een vestiging van een kantoor verplaatsen (Raadsvergadering 22 maart, 1990; Raadsvergadering 19 april, 1990; R1, R2). De vier publieke- en private partijen kwamen in deze periode bij elkaar om een plan te ontwikkelen, met één gezamenlijk doel; het stationsgebied van Utrecht opknappen. In maart 1990 is het eerste officiële voorstel over de ontwikkeling van het stationsgebied van Utrecht in de Gemeenteraad ingebracht (Raadsvergadering 22 maart, 1990). De private partijen hebben meegewerkt aan de ontwikkeling van het voorstel. Het voorstel heette het "Utrecht City Project".

¹¹ Bij de planvorming in de jaren '90 werd het plangebied "het centrum van Utrecht" genoemd. In de jaren '00 werd het plangebied "het stationsgebied van Utrecht" genoemd.

¹² Met Gemeente Utrecht wordt met nadruk het College van Burgemeester en Wethouders bedoeld. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de Gemeente Utrecht (College van B en W) en de Gemeenteraad, omdat zichtbaar wordt dat deze partijen, die allebei onder de publieke partij vallen, verschillen in positie, belangen en visie. Daarom wordt de Gemeenteraad onder "andere partijen" geplaatst.

De politieke partijen CDA en VVD (een Christelijke partij en een partij voor vrijheid en democratie) gaven tijdens de Gemeenteraadsvergadering in maart 1990 aan akkoord te zijn met het voorstel. De partij D66 (democratische partij) nam een middenpositie in, vanwege de hoge kosten voor de Gemeente. De partijen SP, PSP, CPN en PPR (respectievelijk een socialistische-, pacifistische-, communistische- en radiale partij) uit de Gemeenteraad hebben zich niet verenigd met het voorstel Raadsvergadering 22 maart, 1990). Volgens deze partijen diende de Gemeente eerst een eigen visie te ontwikkelen, of zelfs alternatieve visies en diende de Gemeente een goede afweging te maken voordat er een publiek- privaatsamenwerkingsverband zou worden aangegaan (Raadsvergadering 22 maart, 1990). Ondanks kritiek vanuit de Gemeenteraad besloot de Gemeente Utrecht (daarmee wordt hier het College van Burgemeester en Wethouders bedoeld) in maart 1990 om het voorstel voor het "Utrecht City Project" verder te ontwikkelen met de drie private partijen (Raadsvergadering 22 maart, 1990).

We zien in deze periode ten eerste een dominante coalitie; de publieke partij Gemeente Utrecht (daarmee wordt hier het College van B en W bedoeld) en de private partijen (ABP, Jaarbeurs en NS) hadden zich gecommiteerd aan het voorstel voor de herstructurering van het stationsgebied en de verdeling van de kosten. De dominante coalitie was gericht op het gezamenlijk opknappen van het stationsgebied middels een publiek- privaatsamenwerkingsverband. We zien ten tweede dat bepaalde partijen werden gemarginaliseerd; partijen in de Gemeenteraad, die we kunnen onderscheiden van publieke- en private partij¹³, werden betrokken en hadden hun kanttekeningen geplaatst, maar hun suggesties werden gemarginaliseerd. We zien ten vierde dat partijen werden uitgesloten; de lokale bewoners en ondernemers werden niet betrokken bij de ontwikkeling van het project.

5.2 Halverwege jaren '90

We zien in deze paragraaf dat er halverwege de jaren '90 een eerste masterplan voor het stationsgebied van Utrecht was ontwikkeld, de dominante coalitie uit elkaar viel en er een nieuwe samenstelling van partijen kwam. Het ABP en de Jaarbeurs konden zich niet vinden in het masterplan, met betrekking tot de bijdrage aan de openbare ruimte in het stationsgebied van Utrecht (Raadsvergadering 16 september, 1993). Het APB distantieerde zich van het masterplan, omdat die partij het idee had dat de door de Gemeente geplande winkels op maaiveldniveau, buiten winkelcentrum Hoog Catharijne, een negatieve invloed zouden hebben op het rendement van de winkels op plus 1 niveau in het winkelcentrum (Raadsvergadering 16 december, 1993). Door onenigheid over dat onderdeel is de overeenkomst uiteindelijk verlopen. Het samenwerkingsverband tussen de Gemeente Utrecht en de private partijen ABP, Jaarbeurs en NS was verlopen, maar er was dus al wel een masterplan. Het College van B en W gaf aan dat later in het proces overleg met de private partijen zou worden gepleegd over een vervolg, vanwege hun grondbezit in het stationsgebied van Utrecht (Raadsvergadering 16 september 1993).

In december 1993 werd het masterplan "Utrecht City Project" in de Gemeenteraad behandeld als richtinggevend besluit. Tevens werd een voorstel behandeld over de beëindiging van het oude publiek-

¹³ We kunnen de Gemeenteraad onderscheiden van de publieke- en private partij, omdat de Gemeenteraad de rol van volksvertegenwoordiger draagt en op komt voor het maatschappelijke belang.

privaat samenwerkingsverband en de start van een nieuw samenwerkingsverband met andere private partijen; ten eerste Multivastgoed B.V., ten tweede Mabon/ Wilma en ten derde MBO. Dit waren vastgoedontwikkelaars. De Gemeente nam in 1994 het besluit om een ontwikkelingsmaatschappij met die partijen op te richten. Tussen 1994 en 1997 werd de ontwikkeling van het stationsgebied niet meer inhoudelijk besproken in de Gemeenteraad van Utrecht.

We zien in deze periode ten eerste dat de dominante coalitie van publieke- en private partijen uit elkaar viel, omdat die geen overeenstemming bereikten over de openbare ruimte in het gebied. We zien een strijd tussen het discours van de publieke partij Gemeente Utrecht en het discours van de private partij ABP. De private partij ABP wilde het rendement van het winkelcentrum behouden en vergroten door herstructurering van het gebouw. De Gemeente Utrecht wilde plintbebouwing op maaiveldniveau buiten het winkelcentrum, om de veiligheid, leefbaarheid en de openbare ruimte te verbeteren. We zien ten tweede dat bepaalde partijen (de Gemeenteraad in 1990) eerder hadden gewaarschuwd voor onenigheid tussen de publieke- en private partijen, maar dat die werden gemarginaliseerd en dat andere partijen (zoals lokale bewoners en kleine ondernemers) nog steeds werden uitgesloten bij de ontwikkeling van het project. We zien ten derde dat de publieke partij Gemeente Utrecht een samenwerkingsverband aanging met andere private partijen.

5.3 De tweede helft van de jaren '90

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van de verschuiving in de samenstelling van partijen in de tweede helft van de jaren '90. In januari 1997 werd er in de Gemeenteraad van Utrecht weer inhoudelijk over de planvorming van het stationsgebied van Utrecht gesproken. Er werd een voorstel in de Gemeenteraad van Utrecht ingebracht met betrekking tot een nieuwe intentieovereenkomst met de oude samenstelling van private partijen; Winkelbeleggingen Nederland B.V.¹⁴, Jaarbeurs en NS (Raadsvergadering 9 januari, 1997). Er werd een nieuwe naam gegeven aan het nieuw samenwerkingsverband: "Utrecht Centrum Project". De Gemeente Utrecht (hiermee wordt hier het College van B en W bedoeld) wilde het oude masterplan doorontwikkelen. In oktober 1999 werd het masterplan weer in de Gemeenteraad ingebracht (Raadsvergadering 7 oktober, 1999). De wethouder gaf aan dat er officieel commitment was vanuit het WBN, Jaarbeurs en NS, om het project mee te financieren. Tevens werd door de wethouder benadrukt dat de private partijen hadden aangegeven dat zij een bijdrage wilden leveren aan de openbare ruimte in het stationsgebied¹⁵ (Raadsvergadering 7 oktober, 1999). De partijen in de Gemeenteraad reageerden verdeeld. De partijen VVD, CDA, D66 en PvdA gaven goedkeuring voor de start van de uitvoering van het project, omdat zij wilden dat het gebied zo snel mogelijk zou worden opgeknapt. De partijen GroenLinks, Leefbaar Utrecht, SP en Burger en Gemeenschap gaven aan dat er geen duidelijke financiële verdeling en commitment vanuit de private partijen was. Tevens gaven deze politieke partijen aan dat er in het masterplan te weinig aandacht was voor de openbare ruimte en andere publieke zaken, dat er teveel aandacht was voor de ontwikkeling van kantoren in het stationsgebied en dat de Gemeente zich meer als ondernemer opstelde

¹⁴ Winkelbeleggingen Nederland B.V. (WBN) was een vastgoeddochter van het ABP.

¹⁵ Het onderdeel openbare ruimte wordt in de notulen van raadsvergaderingen de vijfde deel- exploitatie genoemd.

dan als de overheid (Raadsvergadering 7 oktober, 1999). Deze partijen waarschuwden het College van B en W voor het afwijken van het publiek belang van de Gemeente en voor nieuwe misstanden in het publiek-privaat samenwerkingsverband. Ondanks de zorgen en kritiek vanuit meerdere partijen in de Gemeenteraad werd het voorstel voor de start van de uitvoering van het project goedgekeurd.

We zien in deze periode ten eerste (net zoals in 1990) een dominante coalitie; de publieke partij Gemeente Utrecht (hier wordt bedoeld het College van B en W) en de private partijen WBN, Jaarbeurs en NS hadden zich gecommitteerd aan het masterplan voor de herstructurering van het stationsgebied van Utrecht. Het discours van de dominante coalitie was gericht op economische groei in het stationsgebied, met name door extra vierkante meters kantooroppervlak. We zien ten tweede dat dat bepaalde partijen werden gemarginaliseerd; partijen in de Gemeenteraad werden betrokken, maar bepaalde suggesties werden gemarginaliseerd. Ten derde zien we dat andere partijen werden uitgesloten; lokale bewoners en kleine ondernemers werden nog steeds niet betrokken bij de ontwikkeling van het project.

5.4 De eerste helft van de jaren '00

In deze paragraaf wordt het proces in de eerste helft van de jaren '00 beschreven, waarin de dominante coalitie weer uit elkaar valt, weer bij elkaar komt en een referendum organiseert waarbij burgers zich mogen uitspreken over het plangebied. In maart 2000 werd er in de Gemeenteraad van Utrecht een debat gevoerd over het "Utrecht Centrum project", omdat Winkelbeleggingen Nederland en Jaarbeurs uit het publiek-privaat samenwerkingsverband waren gestapt. De wethouder (stationsgebied) gaf aan dat de reden daarvan was dat die partijen geen bijdrage wilden leveren aan de openbare ruimte (Raadsvergadering 29 juni, 2000). Tegelijkertijd was er nog iets bijzonders aan de hand. De SP gaf aan dat de private partij Jaarbeurs een bijzondere positie had gekregen, doordat de Jaarbeurs in het jaar 1997 twee locaties van de Gemeente Utrecht had gekregen om kantoren op te ontwikkelen en vervolgens in het jaar 2000 uit de samenwerking is gestapt (Raadsvergadering 9 maart, 2000). De toewijzing van die locaties was door het College van B en W tijdens een geheime bijeenkomst op 10 december 1997 aan de Gemeenteraad medegedeeld, maar mocht niet naar buiten gebracht worden (Raadsvergadering 9 maart 2000). Een krantenartikel van NRC Handelsblad beschrijft dat de Jaarbeurs (de heer Brienen, directeur Jaarbeurs) aan had gegeven dat de Jaarbeurs kan bouwen wat de Jaarbeurs zelf wil en dat het aanleggen en beheren van openbare ruimte niet tot de kernactiviteiten van de Jaarbeurs horen (Raadsvergadering 9 maart 2000, p. 4, 5). De partij Leefbaar Utrecht gaf aan dat het vrijkomen van informatie over de toewijzing van de twee locaties aan Jaarbeurs een van de redenen was voor het vertrek van WBN uit het samenwerkingsverband, omdat die kantorenlocaties in de toekomst zouden gaan concurreren met de WBN en het WBN daar niet aan wilde meedoen¹⁶ (Raadsvergadering 9 maart, 2000). Uiteindelijk was in maart 2000 het besluit van het College van B en W dat de Gemeente samen met de NS een doorstart zou maken voor het project. Ondertussen zou overleg worden gepleegd met WBN en Jaarbeurs.

Een jaar later, in juni 2001 besloot de Gemeente Utrecht (hiermee wordt het College van B en W bedoeld) om samen met de drie grote private partijen een referendum te organiseren over het stationsgebied

¹⁶ WBN was door een fusie rond 2001 verder gegaan als Corio Vastgoed Ontwikkeling B.V.

van Utrecht (Raadsvergadering 28 juni, 2001). Het merendeel van de partijen in de Gemeenteraad was het hiermee eens. De twee eerder vertrokken private partijen voegden zich weer bij het samenwerkingsverband en werkten mee aan het referendum. De partij ChristenUnie gaf aan dat de vraag bestond of dit referendum in het leven is geroepen om legitimiteit voor een bepaalde beslissing te creëren of dat het een politiek schaamschot was, omdat de politiek geen knoop kon doorhakken (Raadsvergadering 28 juni 2001, p. 19). De wethouder (stationsgebied) richtte het antwoord op het betrekken van burgers bij de besluitvorming (Raadsvergadering 28 juni 2001, p. 20). Partijen uit de Gemeenteraad, SP, GroenLinks en Burger en Gemeenschap, gaven aan dat ze nog steeds twijfelen hadden over de medewerking van Corio (fusie uit o.a. WBN) aan de openbare ruimte. Na deze periode is de samenstelling van publieke- en private partijen in het herstructureringsproject hetzelfde gebleven. Uiteindelijk werd dit jarenlange proces van planvorming afgesloten met een referendum waarbij de bewoners van Utrecht zich konden uitspreken over het plangebied.

We zien in deze periode ten eerste (net zoals in 1993) dat de dominante coalitie bestaande uit publieke- en private partijen weer uit elkaar valt. De private partijen wilden wel kantoren ontwikkelen en een hoger rendement bereiken door herstructurering van hun gebied en bedrijfspanden, maar wilden niet bijdragen aan het publieke deel; de verbetering van de openbare ruimte in het stationsgebied. We zien ten tweede in deze periode dat er weer een dominante coalitie wordt gevormd en dat er samen wordt gewerkt aan een referendum. We zien ten derde dat lokale partijen uiteindelijk werden betrokken bij de ontwikkeling van het project, door middel van het referendum.

5.5 Conclusie deelvraag 2: partijen, coalities en verschuivingen

Er zijn verschillende partijen betrokken geweest bij de ontwikkeling van het herstructureringsproject voor het stationsgebied van Utrecht, maar de vraag was welke partijen bij de ontwikkeling van het project participeerden, welke partijen een coalitie vormden en hoe dit verschoof. Om die vraag te beantwoorden zijn notulen van raadsvergaderingen, nieuwsbericht en data uit interviews bestudeerd. Hieruit blijkt dat er begin jaren '90 een machtige coalitie was van publieke- en private partijen die een project wilden ontwikkelen voor het stationsgebied van Utrecht, dat andere partijen – de Gemeenteraad, lokale bewoners en ondernemers – werden uitgesloten en dat halverwege jaren '90 de machtige coalitie van publieke- en private partijen uit elkaar viel door een strijd tussen het discours van een publieke partij en het discours van een private partij. De publieke partij wilde de veiligheid, leefbaarheid en de openbare ruimte in het plangebied verbeteren, door onder andere een nieuw begane-grond-model te ontwikkelen voor winkelcentrum Hoog Catharijne (met plintbebouwing aan de buitenkant op maaiveldniveau), maar de private partij/ eigenaar gaf aan dat dit de winst binnen het winkelcentrum negatief zou beïnvloeden en wilde hier niet aan bijdragen.

Hiernaast blijkt dat in de tweede helft van de jaren '90 dezelfde publieke- en private partijen weer bij elkaar kwamen en een machtige coalitie vormden, dat bepaalde partijen (partijen in Gemeenteraad) werden gemarginaliseerd en lokale bewoners en ondernemers nog steeds werden uitgesloten. Vervolgens viel begin jaren '00 de dominante coalitie van publieke- en private partijen weer uit elkaar, door een strijd tussen het discours van de publieke partij en het discours van de private partijen. De private partijen wilden wel hun

bedrijfspannen herstructureren en uitbreiden, maar niet bijdragen aan de openbare ruimte.

Daarnaast blijkt dat de publieke- en private partijen in 2001 alsnog zijn gaan samenwerken aan een herstructureringsproject en dat er een referendum over het plangebied werd georganiseerd, waardoor lokale burgers en ondernemers bij het ontwikkelingsproces werden betrokken. De eindconclusie is dat er bij de ontwikkeling van het herstructureringsproject een dominante coalitie was van publieke- en private partijen, dat andere partijen – lokale bewoners en ondernemers – lange tijd werden gemarginaliseerd en uitgesloten, dat zij uiteindelijk na ongeveer tien jaren plannenmakerij meer werden betrokken en mochten meebeslissen middels een referendum, maar dat zij daarbij slechts mochten meebeslissen over minder invloedrijke beslissingen waarbij hun beslissingsruimte relatief klein was¹⁷.

6. Resultaten deelvraag 3: belangen, visies, discoursen en verschuivingen

In dit onderdeel worden de resultaten beschreven met betrekking tot de tweede deelvraag; welke belangen, visies en discoursen zijn bij de partijen te ontdekken tussen 1990 en 2012, hoe verschuiven deze in die periode en welke worden meegenomen bij het ontwikkelingsproces? In paragraaf 6.1 worden de bevindingen over Gemeente Utrecht (en Gemeenteraad) beschreven. In paragraaf 6.2 de bevindingen over Corio (voorheen ABP en WBN) beschreven. In paragraaf 6.3 worden de bevindingen over Jaarbeurs beschreven. In paragraaf 6.4 worden gezamenlijke belangen en de onderlinge afhankelijkheid beschreven. In paragraaf 6.5 wordt dit hoofdstuk afgesloten met een conclusie.

6.1 Gemeente Utrecht en de Gemeenteraad

In deze paragraaf worden de belangen, visies, discoursen van de Gemeente Utrecht¹⁸ en de Gemeenteraad beschreven en de verschuivingen daarvan. De resultaten worden verdeeld in perioden, omdat daardoor de verschuivingen duidelijker naar voren komen.

6.1.1 De periode 1990 tot 2000

In deze deel-paragraaf zien we dat de belangen, visie en het discours van de gemeente Utrecht over het algemeen verschuiven van de focus op publieke zaken richting de focus op economische groei. De Gemeente Utrecht gaf begin jaren '90 aan dat het centrum van Utrecht een opknapbeurt nodig had. Met

¹⁷ Zie paragraaf 4.5 (p. 27) voor de uitleg over de invloedrijke beslissingen en de relatief grote beslissingsruimte van publieke- en private partijen versus de minder invloedrijke beslissingen en relatief kleine beslissingsruimte van andere partijen, zoals lokale bewoners en ondernemers.

¹⁸ Met Gemeente Utrecht wordt met nadruk het College van Burgemeester en Wethouders (College van B en W) bedoeld. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de Gemeente Utrecht en de Gemeenteraad, omdat zichtbaar wordt dat deze partijen, die eigenlijk allebei onder de publieke partij vallen, verschillen in belangen en visie. Daarom wordt de Gemeenteraad onder overige partijen geplaatst.

name de openbare ruimte in, onder en om winkelcentrum Hoog Catharijne moest sociaal veiliger en leefbaarder worden. Daarnaast wilde de Gemeente Utrecht meer woningen, werkgelegenheid, openbaar vervoer, openbaar groen en de Catharijnesingel herstellen (Raadsvergadering 16 september, 1993). In deze periode waren de belangen en de visie van de publieke partij met betrekking tot de herstructurering van het stationsgebied over het algemeen gericht op de ontwikkeling van publieke voorzieningen (Raadsvergadering 16 september, 1993). Het discours van de publieke partij in deze periode is te beschrijven als de verbetering van de sociale veiligheid, leefbaarheid en de openbare ruimte.

Halverwege en in de tweede helft van de jaren '90 gaf de Gemeente Utrecht aan dat de ontwikkeling van extra kantoren in het stationsgebied van Utrecht in de toekomst zou gaan zorgen voor meer financiële opbrengst uit het gebied en dat de meeropbrengst besteed zou kunnen worden aan de openbare ruimte of andere functies (Raadsvergadering 16 december, 1993, p. 49-51; Raadsvergadering 29 oktober, 1998 p. 8, 9). De commerciële functie van het stationsgebied zou volgens de wethouder (stationsgebied) goed vertegenwoordigd moeten worden (door meer winkels), zodat burgers meer voorzieningen zouden hebben en het stationsgebied economisch goed zou blijven functioneren. Het stationsgebied zou volgens de wethouder een ontmoetingsfunctie moeten hebben (openbaar toegankelijk zijn, sociaal veilig zijn), zodat de binnenstad van Utrecht een aantrekkelijke plek zou blijven. De Gemeente Utrecht stond volgens de wethouder voor de opgave om de delen van Hoog Catharijne – die slecht toegankelijk waren, onprettig om te lopen en als sociaal onveilig werden ervaren – te herstructureren, zodat het winkelcentrum Hoog Catharijne economisch goed zou blijven functioneren. Daarnaast gaf de wethouder aan dat het plan ruimte zou moeten scheppen voor de vestiging van bedrijven, om economische groei van het stationsgebied te bewerkstelligen. De wethouder (stationsgebied) wees tevens op de centrale ligging van Utrecht in Nederland en Europa en de mogelijkheid voor economische groei van het gebied door het stationsgebied te herstructureren. Stationsgebieden in Stockholm, Frankfurt, München en Parijs werden als voorbeeld genoemd, om aan te tonen dat er “veel mee te winnen viel en toch economische groei ter plekke, lokaal en op die bijzondere plek gegeneerd zou kunnen worden” (Raadsvergadering 16 december, 1993, p. 38-42). We zien in deze periode dat de belangen en visie van de Gemeente Utrecht langzaam steeds meer verschuiven richting economische groei.

Partijen in de Gemeenteraad (de SP, Leefbaar Utrecht en het Nederlands Blok) waren tegen de ontwikkeling van extra kantoren in het stationsgebied van Utrecht en gaven aan dat de Gemeente zich zou moeten vasthouden aan de publieke taak (Raadsvergadering 7 oktober, 1999). Leefbaar Utrecht wilde een referendum over het plangebied om de burgers bij de besluitvorming te betrekken (Raadsvergadering 7 oktober, 1999). Het College van B en W ging niet inhoudelijk in op de kritiek en verzoeken van de partijen uit de Gemeenteraad en bleef bij het punt dat een raadsmeerderheid voor het voorstel was (Raadsvergadering 7 oktober, 1999).

We zien in deze periode bij de publieke partij een verschuiving van de belangen, visie en discours gericht op de ontwikkeling van publieke voorzieningen (openbare ruimte, woningen, openbaar vervoer en groen) naar de belangen, visie en discours die meer waren gericht op de ontwikkeling van extra kantoren en economische groei in het plangebied. Ook zien we dat de belangen, visie en het discours van andere partijen (partijen in Gemeenteraad) werden gemarginaliseerd en dat die van lokale partijen (bewoners en

ondernemers) werden uitgesloten.

6.1.2 De periode 2000 tot en met 2012

In deze deel-paragraaf zien we dat de belangen, visie en het discours van de Gemeente Utrecht over het algemeen weer verschuiven in de richting van de ontwikkeling van publieke zaken. In 2001 werd door de Gemeente Utrecht besloten dat er een referendum zou worden georganiseerd over het stationsgebied van Utrecht, waarbij de Utrechtse burgers een keuze zouden mogen maken tussen twee visies. Tussen het jaar 2000 en 2002 werden er twee visies ontwikkeld voor het referendum in 2002. Tijdens de ontwikkeling van de visies werd de Gemeenteraad op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen. De partijen SP, GroenLinks, D66 en Burger en Gemeenschap vonden dat de twee visies (Visie A en Visie 1) teveel extra kantooroppervlak bevatten en dat er te weinig aandacht was voor publieke voorzieningen als woningen, openbaar vervoer, openbare ruimte en sociale veiligheid (met name de veiligheid in, onder en om winkelcentrum Hoog Catharijne) (Raadsvergadering 21 februari, 2002). Daarnaast gaven die partijen aan dat ongeveer 84% van het plan al vast stond wat betreft het aantal vierkante meters kantoren, winkels, woningen en dat er voor de burgers weinig te kiezen zou zijn. De partijen verzochten het College van B en W om de visies aan te passen. Het aantal vierkante meters kantoren werd verminderd, het aantal woningen werd vermeerderd en er was meer aandacht voor het openbaar vervoer en de openbare ruimte. Desondanks gaf het merendeel van de partijen in de Gemeenteraad aan dat de visies onduidelijk waren. De visies werden voorgelegd middels het referendum. Het resultaat van het referendum in mei 2002, was Visie A.

In 2002 en 2003 werd het masterplan Stationsgebied Utrecht ontwikkeld en gericht op Visie A. Het masterplan werd een aantal keer voorgelegd aan de Gemeenteraad. In 2002 had merendeel van de Gemeenteraad kritiek op de manier waarop het masterplan was uitgewerkt; Visie A was niet terug te zien in het masterplan, onder anderen omdat het masterplan vergeleken met Visie A meer extra vierkante meters kantooroppervlak bevatte, minder woningen en er te weinig aandacht was voor de openbare ruimte (Raadsvergadering 5 september, 2002). Na herhaaldelijk kritiek van het merendeel van de Gemeenteraad werd het masterplan aangepast. In augustus 2003 werd het definitieve masterplan gepubliceerd. Het definitieve masterplan en de overeenkomst daarvan met Visie A werd echter pas in december 2003 in de Gemeenteraad besproken. In dat masterplan was het aantal vierkante meters kantooroppervlak verminderd, er waren meer woningen gepland en er was meer aandacht voor de openbare ruimte, maar de uitwerking was volgens de Gemeenteraad nog steeds niet overeenkomstig met Visie A. Het aantal vierkante meters kantoren was nog steeds te hoog en er was nog steeds te weinig aandacht voor de openbare ruimte, groen en woningen. In 2004 werd het masterplan nogmaals aangepast, waarover het merendeel van de Gemeenteraad redelijk tevreden was.

We zien in deze periode dat in de belangen en visie van de publieke partij de aandacht voor publieke voorzieningen, waaronder de openbare ruimte meer terug kwam, mede dankzij herhaaldelijke kritiek uit de Gemeenteraad. Het discours van de publieke partij in deze periode is te beschrijven als de bevordering van de economische groei en het verbeteren en uitbreiden van publieke voorzieningen. Uiteindelijk werden de belangen en visies van andere partijen, zoals de Gemeenteraad en lokale partijen betrokken, maar werden

die gemarginaliseerd.

6.2 Corio Vastgoed Ontwikkeling B.V. (en voorgangers verbonden aan deze partij)

In deze paragraaf worden de belangen, visie en discoursen van Corio Vastgoed Ontwikkeling B.V. (en voorgangers) beschreven. De resultaten worden verdeeld in perioden, zodat de verschuivingen duidelijker naar voren komen.

6.2.1 De periode 1990 tot 2000

In deze deel-paragraaf worden de belangen, visie en het discours van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) beschreven, die tussen eind jaren '80 en '97 grotendeels eigenaar was van winkelcentrum Hoog Catharijne. Op de vraag wat begin jaren '90 het belang en de visie van de eigenaar

(ABP) van Hoog Catharijne was geeft Corio¹⁹ aan dat winkelcentrum Hoog Catharijne destijds heel sterk naar binnen was gekeerd en heel weinig relatie had met de stad, dus dat het winkelcentrum nog mooier en beter zou kunnen worden voor zijn functie (Interview met R9, zie Bijlage 4). De eigenaar (ABP) wilde het succes van winkelcentrum Hoog Catharijne vergroten. Dat kon volgens deze partij bereikt worden door het winkelcircuit (de looproute van klanten) aan te passen; van een assenkruis naar een cirkel, zodat klanten rondjes zouden kunnen blijven lopen in het winkelcentrum en daar langer kunnen verblijven (Interview met R9, zie Bijlage 4). Dit zou de ideale looproute zijn voor een winkelcentrum, geeft Corio aan, maar daar was in de jaren '70 bij de planvorming van het winkelcentrum nog niet aan gedacht (Interview met R9, zie Bijlage 4).

We zien in deze periode dat het belang en de visie van de private partij ABP gericht was op het versterken van het commercieel succes van winkelcentrum Hoog Catharijne, door mensen langer te laten verblijven in het winkelcentrum, zodat ze meer gaan consumeren. Het discours van de private partij ABP in deze periode is te beschrijven als het verhogen van de winst.

6.2.2 De periode 2000 tot en met 2012

In deze deel-paragraaf worden de belangen, visie en het discours van Corio Vastgoed Ontwikkeling B.V. beschreven voor jaren '00. Corio geeft aan dat mensen steeds meer eisen stellen aan de omgeving waarin ze willen verblijven en dat de beleving van mensen van een bepaalde plek steeds belangrijker is geworden. Daarom wil de partij "favorite meeting places" creëren. Hierdoor zullen mensen graag naar die plekken toe komen. Corio geeft daarbij het volgende aan; "je moet niet alleen spullen kunnen kopen, je moet ook naar

¹⁹ Vanaf eind jaren '80 tot '97 was het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds als private partij betrokken bij de planvorming over het herstructureringsproject voor het centrum van Utrecht, in '97 werd dat vastgoeddochter Winkelbeleggingen Nederland. Rond 2001 ging WBN (door een fusie) over naar Corio Vastgoed Ontwikkeling.

horeca kunnen gaan. Je moet ook een evenement kunnen bezoeken, er moeten ook functies omheen zijn die van toegevoegde waarde zijn, dan kan een bibliotheek zijn of vergaderfaciliteiten, of een hotel of wat dan ook. (...) Uiteindelijk kunnen ze ook gaan consumeren.” (Interview met R9, zie Bijlage 4). Corio geeft aan dat het creëren van “favorite meeting places” heel erg met de locatie te maken heeft. De partij geeft aan dat Hoog Catharijne zich op een goede manier zou kunnen ontwikkelen, omdat het winkelcentrum een gunstige ligging heeft; aan treinstation Utrecht Centraal, een centraal punt voor het openbaar vervoer van Utrecht en centraal knooppunt van Nederland. Hierdoor heeft het winkelcentrum en het station nu al 26 miljoen mensen per jaar die er door heen lopen, geeft Corio aan. Corio anticipeert op verhoging van het aantal passanten; “dat zullen er alleen maar meer worden.” (Interview met R9, zie Bijlage 4).

Corio heeft ook specifieke ideeën over het creëren van “favorite meeting places”; “mooie restaurants, terrassen dat soort dingen. (...) Een van de plekken waarbij je dat goed kan zien is hier, bij de singel, het herstellen van het water. Hier overheen maken wij de stadskamer, dat is een overdekt binnenstadsplein, met poortgebouw.” (Interview met R9, zie Bijlage 4). De Catharijneknoop is voor Corio dus een belangrijke plek voor het creëren van een “favorite meeting place”. De Catharijneknoop was voorheen alleen op plus 1 niveau van Corio, omdat daar het winkelcentrum doorliep van de oostzijde naar de westzijde. De begane grond was van de Gemeente Utrecht. Het blijkt uit het interview met Corio dat er grondruil heeft plaatsgevonden tussen Corio en Gemeente Utrecht met betrekking tot de begane grond van de Catharijneknoop (Interview met R9, zie Bijlage 4). Corio geeft in het interview duidelijk aan dat “de stadskamer” (het gebouw over de singel) 24- uur per dag open zal zijn en dat het “hun” gebouw is. Corio heeft een duidelijke visie over de taakverdeling tussen de partij zelf en de Gemeente Utrecht; “alles buiten het gedeelte, dat valt onder de gemeente Utrecht, dus die gaat daar in de investeringen doen. Dus wij doen binnen het gebouw, de gemeente doet het buiten het gebouw.”

We zien in deze periode dat de private partij Corio in plaats van een winkelcentrum met alleen winkels, ook favoriete plekken voor ontmoetingen wil creëren met horeca, terrassen, evenementen, vergaderfaciliteiten en hotels. We zien ook dat de private partij Corio van de Catharijneknoop een binnenstadsplein met economische activiteiten (restaurants en terrassen) wil maken. Het belang en de visie van de private partij Corio in deze periode kan beschreven worden als het ontwikkelen van meer economische activiteiten, waardoor meer mensen worden aangetrokken, die langer in het winkelgebied van Corio verblijven en die meer consumeren. Het discours van de private partij Corio in deze periode is het verhogen van de winst en is dus hetzelfde gebleven ten opzichte van de periode hiervoor.

6.3 Jaarbeurs B.V.

In deze paragraaf worden de belangen, visie en discourses van Jaarbeurs B.V. beschreven. De resultaten worden verdeeld in perioden, zodat de verschuivingen duidelijker naar voren komen.

6.3.1 De periode 1990 tot 2000

In deze deel- paragraaf worden de belangen, visie en het discours van de Jaarbeurs beschreven in de

beginfase van de planvorming van het herstructureringsproject. De Jaarbeurs geeft aan dat zij zelf de partij is met de meeste grond in het stationsgebied van Utrecht. “Als je gaat kijken naar wat is benoemd als werkgebied voor de projectorganisatie stationsgebied [...] dan is Jaarbeurs daar de grootste speler in. (...) Onze totale oppervlakte is 35 hectare. Wij accommoderen [...] zo een 120 beurzen per jaar, zo een 50 tot 60 grote evenementen, zo een 10.000 congressen en vergaderingen. Wij ontvangen gemiddeld per jaar zo een drie tot drieënhalf miljoen bezoekers.” (Interview met R10, zie Bijlage 4). Hieruit kan geconcludeerd worden dat Jaarbeurs B.V. een partij is met een grote rol in het stationsgebied van Utrecht en dat de partij belang heeft bij het aantal beurzen, en evenementen per jaar waaraan zij plaats bieden en aan het aantal bezoekers daarvan. De Jaarbeurs geeft de belangen en visie van de jaren '90 aan; “het complex dat hier staat is gebouwd in de periode tussen 1950 en 1995. (...) Die zijn oud en versleten en die moeten vervangen worden.” De Jaarbeurs noemt de vernieuwing het “upgraden” van de gebouwen en het gebied van de Jaarbeurs. Hiernaast zijn bereikbaarheid en veiligheid van oudsher twee belangrijke elementen in de belangen en visie van de partij (Interview met R10, zie Bijlage 4). De Jaarbeurs geeft aan dat het feit dat het bedrijf naast “het grootste station van Nederland” ligt bijdraagt aan een goede bereikbaarheid en het aantal bezoekers (Interview met R10, zie Bijlage 4).

We zien in deze periode dat de belangen en visie van de private partij Jaarbeurs is te beschrijven als het opknappen van de gebouwen en het gebied van de Jaarbeurs, om beurzen, evenementen en bezoekers daarvan te kunnen accommoderen. Het discours van de private partij Jaarbeurs in deze periode is te beschrijven als het verhogen van de winst en vergroten van de bestaanszekerheid voor de toekomst.

6.3.2 De periode 2000 tot en met 2012

In deze deel- paragraaf worden de belangen, visie en het discours van Jaarbeurs beschreven voor de jaren '00. De Jaarbeurs geeft aan dat de belangen en de visie van het bedrijf verder zijn ontwikkeld; “wij merken wel dat, dat is ook een stukje groei in onze eigen organisatie, onze visie geëvolueerd is tot de visie die we op dit moment hanteren. We noemen dat “het dorpsplein van Nederland”. We willen als Jaarbeurs de plek zijn waar – als het gaat om grootschalige bijeenkomsten, maar ook de kleinschalige bijeenkomsten – mensen automatisch aan denken als er iets georganiseerd wordt dat van belang is en wat groot is. (...) De eerste gedachte is dan, dat is in het centrum van Nederland, de plek, the place to be bij de Jaarbeurs in Utrecht.” (Interview met R10, zie Bijlage 4). Jaarbeurs B.V. geeft ook aan hoe hun visie kan worden waargemaakt; “als je kijkt naar de huidige situatie, als de beurzen stoppen rond een uur of zes of zeven dan is het stil, dan gebeurt en niet veel meer. Wij willen veroorzaken door het toevoegen van een megabioscoop, casino, en er komt een hotel bij, dat er 24/7 dynamiek is, 24 uur per 7 dagen gebeurt er dan iets.” (Interview met R10, zie Bijlage 4). De Jaarbeurs geeft ook aan dat de partij “lounges” (ontspanningsruimten) wil ontwikkelen waar kleine groepen mensen zich tijdelijk kunnen terugtrekken als ze een evenement bezoeken.

De belangen en visie van de private partij Jaarbeurs in deze periode is te beschrijven als het opknappen van het gebied van de Jaarbeurs en het gebied te ontwikkelen tot “dorpsplein” van Nederland, waardoor meer mensen worden aangetrokken, die langer in het Jaarbeurs- gebied gaan verblijven en die meer gaan consumeren. Het discours van de de private partij Jaarbeurs in de periode is te beschrijven als

het verhogen van de winst en vergroten van de bestaanszekerheid van de toekomst. Het discours van de Jaarbeurs blijft tussen 1990 en 2012 over het algemeen hetzelfde, gericht op het verhogen van de winst.

6.4 Gezamenlijke belangen en onderlinge afhankelijkheid

In deze paragraaf worden de gezamenlijke belangen en onderlinge afhankelijkheid beschreven. Dit is interessant voor dit onderzoek, omdat hierdoor duidelijk wordt dat de partijen al vanaf begin jaren '90 allen baat hadden bij het herstructureringsproject, maar dat er tussen 1990 en 2000 een patstelling was ontstaan waar de partijen geen baat bij hadden, doordat zij zich teveel op het eigen belang richtten. Ten eerste worden een aantal belangen beschreven die de publieke- en private partijen in gemeenschap hebben. De Gemeente Utrecht, Corio (voorheen ABP en WBN), Jaarbeurs en de Nederlandse Spoorwegen hebben allen belang bij een goede infrastructuur, goede veiligheid, goede bereikbaarheid en een aangenaam verblijfsklimaat. De Gemeente Utrecht geeft aan deze vier zaken van belang zijn voor zowel publieke- als private partijen (Raadsvergadering 16 september, 1993).

We hebben in paragraaf 6.2 gezien dat ook de private partij Corio een goede infrastructuur, bereikbaarheid en een aangenaam verblijfsklimaat van belang vind, omdat Corio zoveel mogelijk mensen wil aantrekken tot het winkelgebied en wil dat mensen daar langer verblijven en meer consumeren. We hebben in paragraaf 6.3 gezien dat ook de private partij Jaarbeurs een goede infrastructuur, veiligheid, bereikbaarheid en een aangenaam verblijfsklimaat van belang vind, omdat de Jaarbeurs zoveel mogelijk mensen wil aantrekken tot haar eigen grondgebied, dat ze daar langer verblijven en meer consumeren. Deze gezamenlijke belangen zijn al in 1993 aangegeven, maar desondanks ontstond er een patstelling waar de partijen geen baat bij hadden.

Ten tweede wordt de onderlinge afhankelijkheid tussen de publieke- en private partijen beschreven. De Gemeente Utrecht wilde al vanaf begin jaren '90 de openbare ruimte in het stationsgebied van Utrecht verbeteren, met name door de plinten van winkelcentrum Hoog Catharijne te bebouwen. De Gemeente Utrecht realiseerde dat ze het ABP nodig had voor het voor de financiering en medewerking voor de verbetering van de openbare ruimte. Het ABP zag de plintbebouwing als mogelijke bedreiging voor het rendement van het winkelcentrum. Het ABP realiseerde ook dat ze de Gemeente nodig had, want het ABP wilde winkelcentrum Hoog Catharijne opknappen en de Gemeente kon zorgen voor een overheidsbijdrage voor het opknappen van het stationsgebied van Utrecht (Raadsvergadering 16 december, 1993). We zien in dit onderzoek dat de publieke- en private partijen onderling afhankelijk van elkaar waren, maar ook dat ze elkaar dwars zaten.

We hebben ook gezien dat de publieke partij Gemeente Utrecht en de private partij Jaarbeurs onderling van elkaar afhankelijk waren. De Gemeente Utrecht realiseerde begin jaren '90 dat ze de Jaarbeurs nodig had voor de financiering van de verbetering van de openbare ruimte in het centrum. Ook Jaarbeurs had de Gemeente nodig, omdat het bedrijf stukken grond in het centrum van Utrecht wilde ontwikkelen en de activiteiten wilde uitbreiden. In december 1997 zou in een geheime bijeenkomst een wijziging van het bestemmingsplan overeen zijn gekomen, zodat de Jaarbeurs kantoren zou kunnen ontwikkelen op grond die de Jaarbeurs in erfpacht had van de Gemeente (Raadsvergadering december,

1997; Raadsvergadering oktober, 1998). Vervolgens stapt de Jaarbeurs in 2000 uit het samenwerkingsverband, omdat de partij de verbetering van de openbare ruimte niet als hun taak zag. Ook hier zien we dat de publieke- en private partijen onderling afhankelijk van elkaar waren, maar dat ze elkaar dwars zaten.

6.5. Conclusie deelvraag 3: belangen, visies, discoursen en verschuivingen

Er zijn verschillende partijen betrokken geweest bij de ontwikkeling van het herstructureringsproject voor het stationsgebied van Utrecht, maar hoe zijn hun belangen, visies en discoursen meegenomen in het ontwikkelingsproces? Om die vraag te beantwoorden zijn notulen van raadsvergaderingen, nieuwsberichten en data uit interviews bestudeerd. Hieruit blijkt dat de belangen, visie en het discours van de publieke partij met betrekking tot de herstructurering van het stationsgebied Utrecht begin jaren '90 waren gericht op de verbetering van de sociale veiligheid, leefbaarheid, openbare ruimte en publieke voorzieningen en dat die in de loop van de jaren '90 steeds meer verschoven richting van ontwikkeling van extra kantoren en economische groei in het plangebied. Daarnaast blijkt dat de belangen, de visie en het discours van de private partijen in de periode 1990 tot en met 2012 waren gericht op het verhogen van de winst en dat dit in die periode over het algemeen gelijk is gebleven.

Hiernaast blijkt dat de belangen, visie en het discours van de publieke partij in de jaren '90 neigden naar de belangen, visie en het discours van de private partijen, gericht op de bevordering van het economisch functioneren van het plangebied en het bereiken van meeropbrengst. Desondanks waren de belangen, visie en het discours van de publieke partij eind jaren '00 weer meer gericht op de verbetering van de sociale veiligheid, leefbaarheid, openbare ruimte en publieke voorzieningen. Daarnaast blijkt dat Utrechtse bewoners en ondernemers pas vanaf begin jaren '00 werden betrokken bij de ontwikkeling van het project. Daarbij mochten zij slechts meebeslissen over minder invloedrijke beslissingen, waarbij zij een relatief kleine beslissingsruimte hadden.

De eindconclusie is dat er een dominante coalitie is van publieke en private partijen in het herstructureringsproject, doordat de belangen, visie en discoursen van de publieke- en private partijen voorop stonden en zij de meest invloedrijke beslissingen hebben genomen. Andere partijen werden lange tijd gemarginaliseerd en uitgesloten. Lokale partijen, zoals bewoners en ondernemers, en hun belangen, visie en discoursen werden pas aan het eind van het ontwikkelingsproces betrokken middels een referendum, maar daarbij mochten zij slechts kiezen tussen twee door de publieke- en private partijen opgestelde visies.

7. Resultaten deelvraag 4: overeenkomst masterplan met gekozen visie

Dit hoofdstuk is gericht aan de resultaten met betrekking tot de vierde deelvraag; welke visie is gekozen in het referendum van 2002 en op welke wijze komt het masterplan Stationsgebied Utrecht daar mee overeen? In paragraaf 7.1 wordt een beschrijving gegeven van de uitslag van het referendum en de overeenkomst tussen het masterplan en Visie A met betrekking tot de basiselementen; kantoren, woningen, openbare ruimte en groen. In paragraaf 7.2 wordt de uitwerking van het masterplan vergeleken met Visie A, met

betrekking tot de twee gekozen deelgebieden. Met de conclusies in paragraaf 7.3 wordt dit hoofdstuk afgesloten.

7.1 De elementen kantoren, woningen, openbare ruimte en groen

In deze paragraaf wordt beschreven dat het masterplan volgens bepaalde partijen niet overeen kwam met de gekozen visie uit het referendum. In mei 2002 mochten Utrechtse burgers middels een referendum een keuze maken tussen Visie 1 en Visie A, over de herstructurering van het stationsgebied van Utrecht. De uitslag van het referendum was Visie A. Vergeleken met Visie 1 had Visie A een meer ontspannen stationsgebied, met minder kantoren, meer woningen, meer aandacht voor de openbare ruimte en meer groen. Van mei 2002 tot augustus 2003 werd het masterplan ontwikkeld door de publieke- en private partijen. In de periode september 2002 tot met december 2004 toonden bijna alle partijen in de Gemeenteraad van Utrecht (waaronder de VVD, PvdA, D66, Leefbaar Utrecht, GroenLinks, Burger en Gemeenschap) meerdere keren verzet tegen de voorlopige en definitieve uitwerking van het masterplan, omdat de uitwerking niet meer te vergelijken was met Visie A, waar de Utrechtse burgers voor hadden gekozen (Raadsvergadering 5 september, 2002; Raadsvergadering 11 december, 2003; Raadsvergadering 2 september, 2004; Raadsvergadering 14 oktober, 2004). Het verzet van de Gemeenteraad ging over het algemeen over de vier genoemde basiselementen. In het voorlopige en definitieve masterplan was, in vergelijking met Visie A, te veel vierkante meters aan kantoren gepland, te weinig woningen en er was te weinig aandacht voor de openbare ruimte en groen (Raadsvergadering 5 september, 2002; Raadsvergadering 11 december, 2003; Raadsvergadering 2 september, 2004; Raadsvergadering 14 oktober, 2004). Op herhaaldelijk verzoek van de Gemeenteraad werd het masterplan meerdere keren aangepast.

Ondertussen werd het masterplan Stationsgebied Utrecht gepubliceerd in augustus 2003. Wat opvalt is dat het masterplan voor de publicatie niet meer inhoudelijk is besproken in de Gemeenteraad voor een eindbespreking, dat werd pas in december 2003 gedaan. In het definitieve masterplan (augustus 2003) was het aantal vierkante meters kantoren verminderd, het aantal woningen vermeerderd en was er meer aandacht voor de openbare ruimte en groen in het stationsgebied in vergelijking met het voorlopige masterplan (Raadsvergadering 11 december 2003, middag en avond). Desondanks gaf het merendeel van de Gemeenteraad (VVD, GroenLinks, Burger en Gemeenschap, CDA, ChristenUnie en SP) aan dat het masterplan niet overeen kwam met Visie A, omdat de verhouding van de vier basiselementen in het masterplan nog steeds niet overeenkwam met Visie A (Raadsvergadering 11 december 2003, middag en avond). Deze partijen legden de nadruk op het gebrek aan aandacht voor de verbetering van de openbare ruimte en groen in het stationsgebied (Raadsvergadering 11 december 2003, middag en avond). Een klein deel (Leefbaar Utrecht en D66) gaf aan dat het definitieve masterplan voldoende overeen kwam met Visie A. In 2004 kwam er een actualisatie van het masterplan. Na de actualisatie van het masterplan gaf het merendeel van de partijen in de Gemeenteraad aan dat het masterplan meer in de richting kwam van Visie A en dat ze hier redelijk tevreden over waren (Raadsvergadering 4 november 2004, middag en avond).

De private partijen Corio en Jaarbeurs hadden geen bijzondere opmerkingen over de overeenkomst tussen het masterplan en Visie A. De partijen geven allebei in een interview aan dat de uitvoering volgens hen redelijk dichtbij het masterplan en Visie A komt (Interview met R9 en R10, zie Bijlage 4). Corio geeft het volgende aan; "als je kijkt naar wat er nu op de tekentafel ligt, wat richting uitvoering gaat, in essentie lijkt dat heel erg op de plannen van jaren geleden." (Interview met R9, zie Bijlage 4). De Jaarbeurs geeft het

volgende aan; “de hoofdlijn van de gekozen visie die zie ik wel terug in wat er uiteindelijk gerealiseerd wordt op alle deelprojecten.” (Interview met R10, zie Bijlage 4)

We zien in deze periode ten eerste dat het masterplan was ontwikkeld door publieke- en private partijen en dat andere partijen (partijen in Gemeenteraad) herhaaldelijk kritiek hadden op de uitwerking van het masterplan, maar werden gemarginaliseerd. We zien ten tweede dat de kritiek en suggesties van bepaalde partijen (merendeel van Gemeenteraad) over de basiselementen kantoren, woningen, openbare ruimte en groen (Visie A) in eerste instantie niet voldoende waren meegenomen bij de uitwerking van het definitieve masterplan van 2003. We zien ten derde dat suggesties uit de Gemeenteraad over de vier basiselementen (Visie A) later alsnog werden meegenomen, maar wel pas bij de actualisatie van het masterplan in 2004.

7.2 De twee deelgebieden: het begane-grond-model Hoog Catharijne en de Catharijneknoop

Deze paragraaf gaat over de overeenkomst tussen het masterplan met Visie A, met betrekking tot de twee gekozen deelgebieden. Dat zijn ten eerste de openbare ruimte om en onder winkelcentrum Hoog Catharijne en de plintbebouwing op maaiveldniveau en ten tweede de Catharijneknoop.

7.2.1 Het eerste deelgebied: het begane-grond-model van winkelcentrum Hoog Catharijne

In deze deel- paragraaf wordt beschreven dat het masterplan overeenkomt met Visie A, met betrekking tot de openbare ruimte om en onder Hoog Catharijne en de plintbebouwing op maaiveldniveau. In het masterplan was verwerkt dat de plinten buiten winkelcentrum Hoog Catharijne op maaiveldniveau bebouwd zouden worden met winkel en horeca. Volgens het masterplan van 2003 zou het nieuwe begane-grond-model van winkelcentrum Hoog Catharijne de leefbaarheid en sociale veiligheid van de openbare ruimte om en onder het winkelcentrum verbeteren. Dit had de Gemeente Utrecht al sinds begin jaren '90 voor ogen en komt overeen met de gekozen visie uit het referendum, Visie A. Figuur 5 geeft een weergave van de geplande plintbebouwing.

We zien in deze periode ten eerste dat het masterplan overeenkomt met Visie A, met betrekking tot het door de Gemeente Utrecht lang gewenste begane-grond-model. Ten tweede zien we dat het de Gemeente uiteindelijk is gelukt om de eigen visie en het belang met betrekking tot het begane-grond-model te bewaken en door te voeren in het masterplan, ondanks de grote hoeveelheid macht die het ABP/ later WBN/ later Corio eerder heeft gehad over het project en de bijdrage aan de openbare ruimte.

Figuur 5 Plinten buiten winkelcentrum Hoog Catharijne op maaiveldniveau (oranje lijnen) en de Catharijneknoop (rode cirkel).



Bron: Gemeente Utrecht, 2003, p. 47 (markering aangebracht door S.H)

7.2.2. Het tweede deelgebied: de Catharijneknoop

In deze deel- paragraaf wordt beschreven dat het masterplan niet helemaal overeenkomt met Visie A, met betrekking tot de Catharijneknoop en ook niet met een amendement vanuit de Gemeenteraad die het College van B en W heeft aangenomen. In het masterplan van 2003 is over de Catharijneknoop een traverse te zien die twee delen van winkelcentrum Hoog Catharijne met elkaar verbind. In Figuur 5 is dit afgebeeld als twee dunne lijnen. De Catharijneknoop werd verder beschreven als bouwvlek, omdat er nog met Corio gesproken moest worden over de uitwerking van dat gebied. De Gemeente was toentertijd grondbezitter van de begane grond op de Catharijneknoop en Corio was grondbezitter op plus 1 niveau (de traverse tussen het oostelijk en westelijk deel van het winkelcentrum). In 2004 is er een amendement ingebracht door de Gemeenteraad als richtlijn voor het ontwerp van de Catharijneknoop. Dat is amendement 2004/A55 en komt er op neer dat de Catharijnesingel hersteld zou moeten worden, met een rustige en groene inrichting en een duidelijke zichtlijn over het water, zonder winkels. Daarbij zouden er twee smalle loop- bruggetjes van ieder ongeveer 10 meter over de Catharijneknoop komen, om het oostelijk deel en het westelijk deel van winkelcentrum met elkaar te verbinden (Raadsvergadering 10 januari, 2008). In 2005 en 2006 werden er overeenkomsten gesloten tussen de Gemeente Utrecht en Corio over het herstel van de Catharijnesingel en de Catharijneknoop. Het onderdeel Catharijneknoop werd jarenlang niet meer inhoudelijk in de Gemeenteraad besproken.

In 2008 presenteerde Corio de plannen met betrekking tot de Catharijneknoop in het openbaar, in aanwezigheid van de Gemeente Utrecht. Volgens dat plan zou een traverse over de Catharijnesingel (over de Catharijneknoop) geplaatst worden van ongeveer 120 meter breed (Raadsvergadering 10 januari, 2008). Op de traverse zou een gebouw geplaatst worden dat de "Stadskamer" zou heten, met winkels en terrassen (Raadsvergadering 10 januari, 2008). Een aantal partijen van de Gemeenteraad, waaronder GroenLinks, Leefbaar Utrecht, D66, en Burger en Gemeenschap reageerden geschokt op het ontwerp (Raadsvergadering 10 januari, 2008). De Gemeenteraad wees het College van B en W op het amendement uit 2004. Het College van B en W wees de Gemeenteraad er op dat er in 2005 en 2006 afspraken waren gemaakt met Corio over dat deelgebied. Het merendeel van de Gemeenteraad eiste van het College van B en W dat het amendement alsnog verwerkt zou worden in het ontwerp. Het ontwerp zou aangepast worden.

Bijna twee jaar later, in december 2009, werd het definitief ontwerp van de Catharijneknoop in de Gemeenteraad ingebracht (Raadsvergadering 17 december, 2009). Partijen in de Gemeenteraad, waaronder GroenLinks, Leefbaar Utrecht, D66 en Burger en Gemeenschap, kwamen er weer op terug dat amendement 2004/A55 niet was verwerkt. De reactie van het College van B en W daarop was dat de verwerking van het amendement het gevolg zou hebben dat de overeenkomsten tussen Corio en de Gemeente verbroken zouden moeten worden, dat dit teveel geld zou kosten en dat het verstandiger was om het ontwerp te laten zoals het was (Raadsvergadering 17 december, 2009). Uit het interview met een raadslid en uit het interview met Corio, blijkt dat de begane grond van de Catharijneknoop (een stuk openbare ruimte) voorheen van Gemeente Utrecht was, maar rond 2006 werd overgedragen aan Corio en dat dit een gevolg was van grondruil (Interview met R2 en R9, zie Bijlage 4). De Gemeente Utrecht had het stuk grond dat vóór het centraal station van Utrecht lag nodig voor de uitvoering van een deelproject, maar dat stuk grond was in bezit van Corio (Interview met R2 en R9, zie Bijlage 4). Als oplossing werd de afspraak

gemaakt dat Corio een deel van de grond op het Vredenburgplein zou krijgen en de begane grond over de Catharijneknoop (Interview met R2 en R9, zie Bijlage 4). Corio gaf in het interview het volgende aan; “kijk onderdeel van de afspraken, zeg maar de contractuele afspraken tussen Corio en de gemeente, is dat wij allerlei plekken inleveren en op andere plekken weer nieuwe gebouwen mogen maken. Daar komt het in feite op neer. En er zitten ook plekken bij bijvoorbeeld die Radboudtraverse die we dan opgeven, en daarvoor is ook de afspraak gemaakt dat wij een klimaat mogen maken over de Catharijne singel heen, waar mensen heel goed winkelend, van de ene kant naar de andere kant kunnen lopen. Die afspraak is in 2006 gemaakt.” (Interview met R9, zie Bijlage 4).

Over het definitief ontwerp van de Catharijneknoop geeft Stadspartij Leefbaar Utrecht het volgende aan; “dat heeft dus geen enkele relatie meer met het masterplan, net zo min als die plaat van 120 meter geen relatie met het masterplan heeft, laat staan met visie A.” (Interview met R2, zie Bijlage 4). Het blijkt uit het interview met Stadspartij Leefbaar Utrecht, dat er in 2004 een lijst vanuit de Projectorganisatie Stationsgebied naar de Gemeenteraad is gegaan, met alle veranderingen die aangebracht waren in het masterplan, maar waar het onderdeel Catharijneknoop niet op heeft gestaan (Interview met R2, zie Bijlage 4); “wat ze niet op het lijstje hadden gezet, was dat er een nieuwe tekening van dat stuk over de singel in het pakket geschoven was, niet met gaten er in, nee ook niet 70 meter lang, maar opeens een overspanning van 120 meter.” (Interview met R2, zie Bijlage 4). Het blijkt uit het interview dat de afspraak met Corio over de verbreding van de traverse niet aan de Gemeenteraad is gemeld; “dat hebben ze ons nooit gemeld. En er wordt ergens verwezen naar een bepaalde bijlage, maar vervolgens hebben ze de bijlage vernummerd, met als gevolg dat niemand hem dus terug kon vinden.” (Interview met R2, zie Bijlage 4). De partijen PvdA, GroenLinks, VVD, D66 geven tijdens interviews een reactie die overeenkomt met de voorgaande reactie van Stadspartij Leefbaar Utrecht (Interview met R4, R5, R6, R8, zie Bijlage 4). In Figuur 5 is binnen de rode cirkel de toekomstige Catharijneknoop te zien volgens het masterplan van 2003. Wat opvalt is dat hier twee dunne lijnen zijn gepland, die lijken op twee smalle bruggen, wat uiteindelijk een traverse van circa 120 meter breed is geworden.

We zien in deze periode ten eerste dat partijen in de Gemeenteraad middels een amendement een richtlijn gaven voor het ontwerp van de Catharijneknoop, die is overgenomen door het College van B en W. Ten tweede zien we dat een private- en publieke partij met elkaar hebben onderhandeld over de Catharijneknoop en dat daarbij grondruil heeft plaatsgevonden. Ten derde zien we dat het ontwerp van de Catharijneknoop niet overeenkwam met de richtlijn van de partijen in de Gemeenteraad en dat deze partijen eisten dat die alsnog verwerkt zou worden. Ten vierde zien we dat de publieke- en private partij het definitief ontwerp van de Catharijneknoop hebben ontwikkeld en dat de richtlijn van de Gemeenteraad weer werd gemarginaliseerd.

7.3 Conclusie deelvraag 4: overeenkomst masterplan met gekozen visie

In 2002 is er een referendum gehouden voor de Utrechtse burgers waarbij zij de keuze konden maken tussen twee visies voor de herstructurering van het Utrechts stationsgebied, maar welke visie werd gekozen en op welke wijze komt het masterplan dat in 2003 is gepubliceerd daar mee overeen? Om die vraag te

beantwoorden zijn notulen van raadsvergaderingen, nieuwsberichten en data uit interviews bestudeerd. Hieruit blijkt dat het merendeel van de Utrechtse burgers bij het referendum van 2002 had gekozen voor de visie (Visie A) met minder kantoren, meer woningen, meer aandacht voor de openbare ruimte en meer groen, dat het merendeel van de partijen in de Gemeenteraad herhaaldelijk verzet toonden, omdat de uitwerking van het definitieve masterplan in 2003 niet overeen kwam met Visie A met betrekking tot die vier basiselementen en dat de suggesties van de Gemeenteraad daarover uiteindelijk pas eind 2004 mee zijn meegenomen middels een actualisatie van het masterplan.

Hiernaast blijkt dat het masterplan van 2003 wel overeen kwam met Visie A met betrekking tot het nieuwe begane-model voor winkelcentrum Hoog Catharijne. Het was de Gemeente Utrecht en de Gemeenteraad gelukt om de eigen visie en het belang met betrekking tot dit onderdeel te bewaken en door te voeren in het masterplan, ondanks dat de private partijen veel macht hadden over de ontwikkeling van het project en het onderdeel openbare ruimte. Daarnaast blijkt dat een richtlijn van de Gemeenteraad voor het ontwerp van de Catharijneknoop in 2004 was overgenomen door het College van B en W, dat een private- en publieke partij in 2005/ 2006 hebben onderhandeld over dat deelgebied en het ontwerp daarvoor en dat de richtlijn van de Gemeenteraad niet in het definitief ontwerp van de Catharijneknoop (2009) was meegenomen. De Gemeenteraad eisten dat de richtlijn alsnog zou worden verwerkt in het ontwerp, maar kreeg van het College van B en W te horen dat dit contractbreuk met de private partij en hoge kosten voor de Gemeente met zich mee zou brengen en dat het meest verstandige was om het plan te laten zoals het was, in voordeel van de betrokken private partij.

De eindconclusie is dat publieke- en private partijen een dominante coalitie vormen bij het herstructureringsproject, doordat zij de meest invloedrijke beslissingen hebben genomen en een relatief grote beslissingsruimte hadden en dat andere partijen, zoals partijen in Gemeenteraad, herhaaldelijk werden gemarginaliseerd en slechts mee mochten praten over minder invloedrijke beslissingen waarbij zij een relatief kleine beslissingsruimte hadden²⁰

8. Beantwoording onderzoeksvragen, relevantie en afsluiting

In dit hoofdstuk, tevens het laatste hoofdstuk van het verslag, wordt als eerst in paragraaf 8.1 antwoord gegeven op de onderzoeksvragen. Daarna wordt in paragraaf 8.2 de relevantie van het onderzoek en de rol van de politiek beschreven. Ter afsluiting geeft paragraaf 8.3 een beschrijving van de beperkingen en mogelijkheden van het onderzoek en aanbevelingen.

²⁰ Zie paragraaf 4.5 (p. 27) voor de uitleg over de invloedrijke beslissingen en de relatief grote beslissingsruimte van publieke- en private partijen versus de minder invloedrijke beslissingen en relatief kleine beslissingsruimte van andere partijen, zoals lokale bewoners en ondernemers.

8.1 Beantwoording van onderzoeksvragen

Het ontwikkelingsproces voor het herstructureringsproject heeft ongeveer 20 jaar in beslag genomen, van begin jaren '90 tot eind jaren '10, maar hoe ziet het proces er uit en op welke wijze zijn de plannen tot stand gekomen? Het antwoord op die deelvraag is dat er over het algemeen gesteld kan worden dat er een dominante coalitie was van publieke- en private partijen, die in 1990 het eerste voorstel, in 1993 het eerste masterplan, in 1997 het definitief ontwerp en in 2001 de twee visies voor het masterplan ontwikkelden. Andere partijen (de Gemeenteraad, lokale bewoners en ondernemers) en hun suggesties en alternatieven werden structureel gemarginaliseerd en mochten slechts meebeslissen over minder invloedrijke beslissingen waarbij zij een relatief kleine beslissingsruimte hadden. Tijdens het ontwikkelingsproces zijn twee private partijen tot twee keer toe uit het samenwerkingsverband met de private partij zijn gestapt, omdat zij het niet eens waren over de bijdrage die van hen werd gevraagd met betrekking tot de verbetering van de openbare ruimte in het plangebied. Dat heeft gezorgd voor een financieel vraagstuk over het project, met als gevolg dat de publieke partij het project niet verder kon ontwikkelen.

We zien hier een afhankelijkheidsrelatie tussen de publieke partij en de private partijen in het plangebied, wegens financiering en grondbezit, waarbij de private partijen veel meer macht hadden dan de publieke partij. Vanaf begin jaren '00 is er een beweging zichtbaar waarbij de publieke partij, de Gemeenteraad, lokale bewoners en ondernemers meer macht verkregen en de private partijen iets minder. Dat was vanaf het moment waarop de publieke partij besloot dat er een referendum over het plangebied zou komen waarbij bewoners en kleine ondernemers een keuze mochten maken tussen twee visies voor het plangebied. De Gemeente stelden een aantal voorwaarden op voor de ontwikkeling van de twee visies voor het referendum, er moesten een aantal elementen in terug komen, waaronder veiligheid, de openbare ruimte, groen, herstel van de Catharijnesingel. Dit was ook het moment waarop de media aanzienlijk meer aandacht besteedde aan het herstructureringsproject voor het stationsgebied van Utrecht, aan de verschillende partijen en aan de onenigheden tussen de partijen. Waarschijnlijk heeft die publieke aandacht een rol gespeeld bij het proces waarbij de private partijen zich uiteindelijk weer hebben ingezet voor een gezamenlijk project en de bijdrage aan de verbetering van de openbare ruimte in het plangebied.

Tussen 1990 en 2012 zijn er verschillende partijen betrokken geweest bij het ontwikkelingsproces voor de herstructurering van het stationsgebied van Utrecht, maar welke partijen werden betrokken, welke partijen vormden een coalitie en hoe veranderde dit in die periode? Het antwoord op die deelvraag is dat er over het algemeen gesteld kan worden dat er tussen 1990 en 2012 een dominante coalitie was van publieke- en private partijen bij de ontwikkeling van het herstructureringsproject en dat bepaalde partijen (partijen in Gemeenteraad) herhaaldelijk en lange tijd werden gemarginaliseerd en andere partijen (lokale bewoners en ondernemers) werden uitgesloten. Uiteindelijk zijn de publieke- en private partijen gaan samenwerken aan een referendum over het plangebied, werden de Gemeenteraad en lokale bewoners en ondernemers (meer) betrokken, maar mochten zij slechts meebeslissen over minder invloedrijke zaken.

De verschillende partijen die tussen 1990 en 2012 betrokken zijn bij het project droegen verschillende belangen, visies en discoursen, maar welke waren dat, hoe verschoven die en welke werden meegenomen bij het ontwikkelingsproces? Het antwoord op die deelvraag is dat er over het algemeen gesteld kan worden dat er tussen 1990 en 2012 een dominante coalitie was van publieke- en private partijen

bij de ontwikkeling van het herstructureringsproject, waarbij de belangen, visies en discoursen van die partijen domineerden. Hiernaast hebben we gezien dat de publieke partij tussen 1990 en 2012 meerdere keren is verschoven in haar belangen, visie en discours; deze waren begin jaren '90 gericht op de verbetering van de sociale veiligheid, leefbaarheid, openbare ruimte en andere publieke voorzieningen, verschoven in de loop van de jaren '90 meer richting de economische ontwikkeling van het plangebied en ontwikkeling van kantoren, maar verschoven begin jaren '00 weer richting de verbetering van de openbare ruimte en publieke voorzieningen. Bij de laatste verschuiving heeft de herhaaldelijke kritiek en verzet vanuit de Gemeenteraad tegen de focus op economische ontwikkeling en over het gebrek aan aandacht voor de ontwikkeling van publieke voorzieningen een grote rol gespeeld. Hiernaast zijn de belangen, visie en het discours van de private partijen tussen 1990 en 2012 nauwelijks verschoven; deze waren in de hele periode over het algemeen gericht op de ontwikkeling van economische activiteiten en de verhoging van de winst. Daarnaast werden de belangen, visies en discoursen van andere partijen dan de publieke- en private partijen lange tijd gemarginaliseerd (partijen in Gemeenteraad) en uitgesloten (lokale bewoners en ondernemers) en mochten deze partijen aan het eind van het ontwikkelingsproces slechts meebeslissen over minder invloedrijke zaken.

Tijdens het referendum van 2002 hebben Utrechtse burgers een keuze mogen maken tussen twee visies over het stationsgebied van Utrecht, maar voor welke visie is er gekozen en op welke wijze komt het masterplan Stationsgebied Utrecht daar mee overeen? Het antwoord op die deelvraag is dat er over het algemeen gesteld kan worden dat het merendeel van de Utrechtse burgers in het referendum van 2002 heeft gekozen voor Visie A (de visie met minder kantoren, meer woningen, meer aandacht voor de openbare ruimte en meer groen), maar dat er tijdens het ontwikkelingsproces een dominante coalitie was van publieke- en private partijen die het masterplan hebben ontwikkeld en dat andere partijen (de Gemeenteraad) duidelijk maakten dat het masterplan niet overeen kwam met de gekozen visie. De uitwerking van het definitieve masterplan kwam volgens het merendeel van de Gemeenteraad niet overeen met de gekozen visie (Visie A) uit het referendum, omdat er in het masterplan meer kantoren waren gepland, minder woningen en er was te weinig aandacht voor de openbare ruimte en groen. Een deel van de kritiek en de suggesties hierover vanuit de Gemeenteraad werd verwerkt, maar pas in 2004 middels een actualisatie van het masterplan. Een ander deel van de kritiek en suggesties werd gemarginaliseerd. Uiteindelijk kan gesteld worden dat de Gemeenteraad, lokale bewoners en ondernemers slechts mee mochten beslissen over minder invloedrijke zaken en dat zij een relatief kleine beslissingsruimte hadden tegenover de invloedrijke beslissingen van de publieke- en private partijen met hun relatief grote beslissingsruimte.

De hoofdvraag van dit onderzoek is; hoe is de machtsbalans tussen de verschillende partijen in het herstructureringsproject Stationsgebied Utrecht tussen 1990 en 2012 te beschrijven? Het antwoord op de hoofdvraag is dat er gesteld kan worden dat er over het algemeen een ongelijke machtsbalans is tussen betrokken partijen in een herstructureringsproject (gebaseerd op de casus Stationsgebied Utrecht), omdat er bij het project verschillende soorten partijen betrokken zijn – publieke partijen, private partijen en andere partijen – die verschillende belangen, visies en discoursen dragen, maar er duidelijk een dominante coalitie is van publieke- en private partijen, die andere partijen en hun belangen, visie en discoursen marginaliseren,

waardoor andere partijen slechts mee mogen beslissen over minder invloedrijke zaken waarbij zij een relatief kleine beslissingsruimte hebben. Hiermee is hypothese 2 bevestigd.

8.2 Relevantie en de rol van de politiek

Er is een proces zichtbaar gemaakt waarbij publieke- en private partijen een dominante coalitie vormen in de ontwikkeling van het project en waarbij andere partijen en hun belangen, visies en discoursen worden gemarginaliseerd. De uitkomst van dit onderzoek heeft een relevantie voor de bredere samenleving. Ten eerste kan er gesteld worden dat de beschreven machtsbalans kenmerkend is voor grootschalige herstructureringsprojecten. Dit proces lijkt ook van toepassing te zijn op meerdere herstructureringsprojecten (Swyngedouw et al, 2002; Fainstein 2008; Mathur 2007). Uit het onderzoek van Swyngedouw blijkt dat grootschalige herstructureringsprojecten vaak jaren van te voren gepland worden door een coalitie van publieke- en private partijen, voordat ze aan andere partijen (lokale bewoners) worden gepresenteerd (Swyngedouw et al, 2002). Fainstein stelt dat grootstedelijke projecten gericht worden op de belangen van machtige partijen, gericht op economische winst (Fainstein, 2008). Mathur maakt zichtbaar hoe bepaalde (zwakkere) partijen worden betrokken bij de ontwikkeling van een herstructureringsproject, maar tegelijkertijd ook worden gemarginaliseerd (Mathur, 2007).

Ten tweede kan gesteld worden dat de verdeling van middelen en macht in een grootschalig herstructureringsproject kenmerkend is voor de verdeling van middelen en macht over de bredere samenleving. In het theoretisch kader is behandeld dat grootschalige herstructureringsprojecten het effect hebben dat sociale ongelijkheid wordt versterkt, mede door de verschuiving naar een neoliberale bestuursvorm, die gericht is op selectieve investering in bepaalde gebieden. Deze selectiviteit heeft te maken met de bestuursvorm van de overheid die sinds de laatste decennia meer gericht is op het afslanken van de verzorgingsstaat en grotere investering in plaatselijke economische groei. Deze investering wordt gedaan door de (lokale- en nationale) overheid en grote private partijen. Het effect is dat een groot deel van publiek geld wordt geïnvesteerd in plaatselijke groei en er minder publiek geld naar andere zaken stroomt waar de bredere samenleving profijt van kan hebben. Anders gezegd; er gaat minder publiek geld naar die groepen die dat het hardst nodig hebben.

We hebben in de resultaten van dit onderzoek gezien dat een aantal partijen in de Gemeenteraad begin jaren '90 suggesties gaven over het project, maar structureel werden gemarginaliseerd. Dit waren de Pacifistische Socialistische Partij (PSP), GroenLinks²¹, de SP, Leefbaar Utrecht en Burger en Gemeenschap. Deze partijen gaven destijds meerdere malen aan dat de Gemeente eerst een eigen visie moest ontwikkelen voor de herstructurering van het plangebied, waarbij er ook een kleinschalige visie moest komen, dat er daarna een goede afweging gemaakt moest worden voor een publiek- privaat samenwerkingsverband, en dat in dit proces ook bewoners betrokken moesten worden. De partijen in de Gemeenteraad die destijds weinig steun boden aan die suggesties of die tegen waren zijn de PvdA, D66, CDA, VVD. Hier zien we over het algemeen het politiek spectrum in terug; enerzijds zien we de meeste linkse partijen die begin jaren '90

²¹ PSP werd met de Communistische Partij van Nederland en de Politieke Partij radicalen in 1991 samengevoegd tot GroenLinks.

met suggesties kwamen en structureel werden gemarginaliseerd, tegen anderzijds een linkse partij, het politiek midden en rechtse partijen voor een snelle voortgang van het project waren en die weinig steun boden aan de eerder genoemde suggesties. We hebben in de resultaten van het onderzoek ook gezien dat juist die suggesties van de meeste linkse partijen een decennia later (begin jaren '00) toch terugkwamen in de aanpak van de Gemeente Utrecht en dat er een lichte machtsverschuiving kwam.

Wat opvalt is dat er in de politiek een lichte verschuiving is te zien; in de eerste helft van de jaren '90 hadden meer politiek-midden en -rechtse partijen de meeste zetels in de Gemeenteraad en in de tweede helft van de jaren '90 en begin jaren '00 hadden meer politiek-linkse -midden partijen de meeste zetels. Vooral de verschuiving naar linkse partijen tussen 2000 en 2006 valt op (Leefbaar Utrecht 14 zetels en GroenLinks 8 zetels), want dit is de periode van het besluit en de organisatie voor het referendum, de ontwikkeling van de visies en de ontwikkeling van het masterplan. Een aantal voormalige raadsleden van de PSP, GroenLinks en Leefbaar Utrecht zijn in die periode wethouder geworden. Het is zeer waarschijnlijk dat een kleine groep, bijvoorbeeld de partijen met de meeste zetels in de Gemeenteraad en een aantal wethouders, een grote rol hebben gespeeld bij de lichte machtsverschuiving van de private partijen naar de publieke- en andere partijen.

8.3 Afsluiting: beperkingen, mogelijkheden en aanbevelingen

In deze paragraaf wordt een reflectie gegeven op het onderzoek. Naast de beschrijving van een beperking van het onderzoek wordt er een aanbeveling gegeven. Daarna volgt het slot.

8.3.1 Beperkingen en mogelijkheden van het onderzoek

Het onderzoek laat zien dat er, naast een ongelijke, ook een wisselende machtsbalans is tussen publieke- en private partijen bij het herstructureringsproject. Er is vanaf begin 2000 een lichte machtsverschuiving waarneembaar, waarbij de publieke partij een machtigere positie kreeg dan voorheen, ten opzichte van de private partijen. Dit lijkt een relatie te hebben met het besluit van de publieke partij Gemeente Utrecht om een referendum te organiseren over het stationsgebied waarbij de lokale burgers en ondernemers zich konden uitspreken over het plangebied. De machtsverschuiving lijkt ook een relatie te hebben met de groeiende media-aandacht voor het herstructureringsproject stationsgebied Utrecht, tussen 2000 en 2004. Het lijkt er op dat de private partijen zich, mede door het referendum en de media-aandacht, meer als voorheen zijn gaan richten op het publiek belang. Het lijkt er op dat dit laatste vooral te maken heeft met de bescherming van het eigen imago tegenover de samenleving, omdat de samenleving bestaat uit potentiële consumenten. Het lijkt er daarnaast op dat de private partijen, door de bijdrage aan het herstructureringsproject en aan het publiek belang een positiever beeld van zichzelf wilden verspreiden door de samenleving en dat zij daarnaast wilden profiteren van de winst die het project uiteindelijk zou opleveren. Daarnaast lijkt het er op dat er binnen de publieke partij Gemeente Utrecht sprake was van een machtsbalans, bijvoorbeeld tussen enerzijds het College van B en W die veel beslissingsbevoegdheid had en anderzijds de Gemeenteraad die het College van B en W controleert. Ook lijkt het er op dat er een machtsbalans is tussen de verschillende afdelingen binnen de Gemeente. De Projectorganisatie

Stationsgebied, als voorbeeld, was de afdeling die onderhandelde met de private partijen. Een eerste beperking van het onderzoek is het gebrek aan theorie over een wisselende machtsbalans en complexiteitstheorieën over de complexiteit van macht wegens de veelheid aan partijen. Theorieën over stedelijke ontwikkeling zijn vaak gericht op een constante machtsbalans. Mede door het tijdsbestek voor de uitvoering van het onderzoek zijn de theoretische perspectieven en hypothesen in het onderzoek gericht op een constante machtsbalans tussen partijen in zijn algemeenheid en minder op een wisselende machtsbalans en specifieke verklaringen daarvoor. Een mogelijkheid voor verder onderzoek zou zijn om theoretische perspectieven te betrekken over een wisselende machtsbalans en complexiteit.

Een tweede beperking van het onderzoek is het gebrek aan respondenten uit de periode 1990 tot en met 1995 in de sample van respondenten voor een interview. Vier van de elf respondenten zijn tussen de tien en vijftien jaar betrokken bij het project stationsgebied Utrecht (vanaf 1995 - 2000), zeven van de elf respondenten zijn ongeveer tien jaar betrokken (vanaf 2000). Naast deze groep respondenten is contact gelegd met voormalig raadsleden en voormalig wethouders die betrokken zijn geweest bij het project stationsgebied Utrecht, met het verzoek voor een interview. De reactie was over het algemeen dat er geen behoefte was om het politiek proces weer naar boven te halen, dat zij andere werkzaamheden te verrichten hadden met een hogere prioriteit of de melding dat ik bij de afdeling Projectorganisatie Stationsgebied van de Gemeente Utrecht moest zijn. Dit heeft als gevolg dat aanvullende informatie over de periode 1990 tot en met 1995 ontbreekt. Deze beperking wordt deels ondervangen door twee zaken; ten eerste de gedetailleerde informatie uit de notulen van raadsvergaderingen van 1990 tot en met 2012. Ten tweede informatie uit nieuwsberichten waarin interviews zijn opgenomen met leden van publieke-, private- en andere partijen voor de periode 1990 tot en met 2012. Een mogelijkheid voor verder onderzoek naar het herstructureringsproject zou gericht kunnen worden op (meer pogingen voor) het betrekken van meer personen, zoals voormalige raadsleden, voormalige wethouders, voormalige directeuren en meer leden van andere partijen, zoals bewoners en ondernemers, om de machtsbalans en het ontwikkelingsproces voor het project uitgebreider te onderzoeken.

8.3.2 Aanbeveling

Molotch gaf in 1976 al aan dat bewegingen om de drang naar macht en economische groei te verminderen van belang zijn om versterking van sociale ongelijkheid tegen te gaan (Molotch, 1976, 329). Molotch gaf daarbij ook aan dat ambtenaren en medewerkers van andere organisaties die zich niet laten leiden door groei en een meeropbrengst daar belangrijke figuren voor zijn (Molotch, 1976, 329). Molotch gaf ook al in 1976 aan dat andere ideeën over stedelijke ontwikkeling er voor kunnen zorgen dat er een nieuwe vorm van dienstverlening ontstaat, waarbij de lokale overheid een instantie wordt die vraagt wat het kan doen voor de bewoners in plaats van wat het kan doen om economische groei te versterken. Op die manier wordt een project niet zozeer gericht op stedelijke- en economische groei, maar meer gericht op het maatschappelijk belang voor bewoners en de bredere samenleving. Daarnaast gaf Molotch aan dat als de focus op groei en economische belangen wordt verminderd, grote private partijen gedwongen worden om meer mee te denken over lokaal beleid in plaats van dat de bevolking moet neerbuigen voor het economisch belang.

Mijn aanbeveling is geformuleerd in de vorm van een verzoek, dat ten eerste gericht is aan de overheid en ambtenaren, ten tweede aan medewerkers van alle organisaties in het algemeen, en ten derde aan iedereen in de samenleving. Ik beveel u aan (lees ook als verzoek), om langer en dieper na te denken over het beleid van de organisatie waar u werkzaam voor bent of waarmee u te maken heeft en de manier waarop dat beleid wordt uitgevoerd. Ten tweede beveel ik u aan om langer en dieper na te denken over de manier waarop dat beleid middelen, macht en kansen verdeeld over allerlei partijen in de samenleving. Ten derde beveel ik u aan om langer en dieper na te denken over het bredere effect van dat beleid op de samenleving; denk aan huisvesting, werkgelegenheid, welzijn en milieu. Op die manier kunnen nieuwe ideeën ontstaan over lokaal-, nationaal- en uiteindelijk ook regionaal (EU) beleid. Ten vierde beveel ik de overheid en andere organisaties aan om na te gaan of zij voldoende deskundigheid in huis hebben, om beleid en de effecten daarvan op een systematische manier te onderzoeken en aanbevelingen te geven. Ik beveel de overheid en andere organisaties daarbij aan om te overwegen om meer deskundigheid in huis te halen. Onderzoekers/ sociologen kunnen hierbij een belangrijke rol spelen. Op die manier kunnen we er voor zorgen dat middelen en invloed op een meer evenwichtiger manier binnen de organisatie (maar ook tussen organisaties en tussen interne afdelingen) en over de samenleving worden verdeeld, waarbij ook die partijen worden bereikt die dat het hardst nodig hebben.

Referenties

- Daamen, T. (2010) *Strategy as Force: Towards effective strategies for Urban Development Projects, the case of Rotterdam CityPorts*. Amsterdam, IOS Press.
- Fainstein, S. (2008) Mega-projects in New York, London and Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research* 32 (4): 768-85.
- Gemeente Utrecht (2003) *Masterplan Stationsgebied Utrecht*. Utrecht, Projectorganisatie Stationsgebied.
- Lin, J. en Mele, C. (2005) *The Urban Sociology Reader*. Routledge, Oxon.
- Mathur, N. (2007) Urban Revitalization and Participatory Governance: Methodology for a Discursive Policy Analysis. *Policy and Society* 25(2): 77-108.
- Meer, T. van der (2013) *Stedelijke vernieuwing op uitnodiging: Keerpunt in de stedelijke vernieuwing?* Masterthesis, Universiteit van Utrecht.
- Molotch, H. (1976) The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *The American Journal of Sociology* 82(2): 309-332.
- Molotch, H. (1988) Strategies and Constraints of Growth Elites. In Scott Cummings ed. *Business Elites and Urban Development: Case Studies and Critical Perspectives*. Albany: State University of New York Press, 25-47.
- Ramsay, J. (1996) Power Measurement. *European Journal of Purchasing & Supply Management* 2(2/3): 129-143.
- Rein, M. en Schön, D. (1996) Frame-critical policy analysis and frame-reflexive policy practice. *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization* 9(1): 85-104.
- Schinkel, W. (2012) Van bestuur naar zelfbestuur: overheid, burger en zelforganisatie. In *De toekomst van de stad*. Essay t.b.v. de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur: 10-13.
- Swyngedouw, E., Moulaert, F. en Rodriguez, A. (2002) Neoliberal Urbanisation in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. *Antipode* 34(3): 542-577.
- Uitermark, J. (2012) De zelforganiserende stad. Gevaren van een inspirerend ideaal. In *De toekomst van de stad*. Essay t.b.v. de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur: 5-9.

Bijlage 1 Lijst met afkortingen

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (van jaren '80 tot en met '97 betrokken bij het herstructureringsproject)
CDA	Christen Democratisch Appèl (politieke partij in de Gemeenteraad van Utrecht)
Corio	Corio Vastgoed Ontwikkeling B.V. (resultaat van fusie rond 2001 van o.a. WBN. Corio is vanaf 2001 betrokken bij het herstructureringsproject)
College van B en W	College van Burgemeester en Wethouders/ Gemeente Utrecht
CPN	Communistische Partij van Nederland (politieke partij in de Gemeenteraad van Utrecht, in 1991 samen met PPR en PSP samengevoegd tot GroenLinks)
D66	Democraten 66 (politieke partij in de Gemeenteraad van Utrecht)
De drie private partijen	1. Jaarbeurs; 2. ABP/ vanaf '97 WBN/ vanaf '01 Corio; 3. Nederlandse Spoorwegen
De vier grote partijen	1. Gemeente Utrecht; 2. Jaarbeurs; 3. ABP/ WBN/ Corio; 4. Nederlandse Spoorwegen
Jaarbeurs	Jaarbeurs B.V. (voorheen Koninklijke Nederlandse Jaarbeurs N.V., tot 1991)
NS	Nederlandse Spoorwegen N.V.
PPR	Politieke Partij Radicalen (politieke partij in de Gemeenteraad van Utrecht, in 1991 samen met CPN en PSP samengevoegd tot GroenLinks)
PSP	Pacifistisch Socialistische Partij (politieke partij in de Gemeenteraad van Utrecht, in 1991 samen met CPN en PPR samengevoegd tot GroenLinks)
SP	Socialistische Partij (politieke partij in de Gemeenteraad van Utrecht)
UCP	Utrecht City Project
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (politieke partij in de Gemeenteraad van Utrecht)
WBN	Winkelbeleggingen Nederland (dochteronderneming ABP, in '97 betrokken bij het project)

Bijlage 2 Inventarisatie notulen raadsvergaderingen Gemeente Utrecht

Datum, dagdeel	Onderwerp
22 maart 1990, middag	Voorstel Utrecht City Project
19 april 1990, avond	Behandeling initiatiefvoorstel 20-10-1987 van PSP-fractie over binnenstad
16 september 1993, avond	Voorstel Utrecht City Project
16 december 1993, avond	Masterplan Utrecht City Project 1993
27 januari 1994, avond	Voorstel project Utrecht en NS
18 december 1997, avond	Voorstel Definitief Stedenbouw kundig Ontwerp Utrecht City Project
3 september 1998, middag	Vragen inzake bouw van extra kantoren op Jaarbeursplein
29 oktober 1998, avond	Voorstel overeenkomst UCP-partners voor ontwikkeling van kantoren
29 september 1999, avond	Extra raadsvergadering; verzoek Leefbaar Utrecht voor debat over UCP
30 september 1999, avond	Voorstel start uitvoeringsfase Utrecht centrum project
7 oktober 1999, avond	Voortzetting voorstel uitvoeringsfase Utrecht centrum project
9 maart 2000, avond	Interpellatie inzake problemen overeenkomst Utrecht Centrum Project
29 juni 2000, middag	Stand van zaken Utrecht Centrum Project
29 juni 2000, avond	Voortzetting stand van zaken Utrecht Centrum Project
28 juni 2001, avond	Voorstel ver. Raadplegend referendum stationsgebied Utrecht
21 februari 2002, middag	Ontbinding overeenkomst tussen gemeente Utrecht en NS
21 februari 2002, middag	Eindrapportage stationsgebied
21 februari 2002, avond	Voortzetting eindrapportage stationsgebied
7 maart 2002, middag	Vraag inzake einde gedoogbeleid in en om Hoog Catharijne
7 maart 2002, middag	Startdocument raadplegend referendum stationsgebied Utrecht
7 maart 2002, avond	Voortzetting startdocument raadplegend referendum stationsgebied Utrecht
16 mei 2002, avond	Reactie op voorlopige uitslag referendum stationsgebied
13 juni 2002, middag	Vraag inzake uitslag referendum stationsgebied
13 juni 2002, middag	GroenLinks, SP, Burger en Gemeenschap, ChristenUnie over Jaarbeurs
11 december 2003, middag	Masterplan stationsgebied 2003
11 december 2003, avond	Vervolg masterplan stationsgebied 2003
2 september 2004, middag	Debat op verzoek van Groenlinks over voortgang stationsgebied en Corio
14 oktober 2004, middag	Motie 89 tegen contracten Corio
4 november 2004, middag	Actualisatie masterplan stationsgebied
4 november 2004, avond	Actualisatie masterplan stationsgebied
15 december 2005, avond	Debat over overeenkomst met Hoog Catharijne, NS, Jaarbeurs
15 december 2005, avond	Voorstel bestuursrapportage stationsgebied
14 december 2006, avond	Voorstel vaststelling structuurplan stationsgebied
10 januari 2008, middag	Debat overeenkomsten Radboud/ Koppen OV-T (inclusief Catharijneknoop)
17 december 2009, middag	Debat definitief ontwerp Catharijneknoop
3 juni 2010, middag	Voorstel vaststelling bestemmingsplan Catharijnesingel
30 juni 2011, ochtend	Voorjaarsnota 2011 + bestuursrapportage stationsgebied
30 juni 2011, middag	Voorjaarsnota 2011 + bestuursrapportage stationsgebied
30 juni 2011, avond	Voorjaarsnota 2011 + bestuursrapportage stationsgebied
5 juli 2012, middag	Voorjaarsnota 2012 + bestuursrapportage stationsgebied
5 juli 2012, avond	Voorjaarsnota 2012 + bestuursrapportage stationsgebied

Bijlage 3 Nieuwsberichten per jaartal en krant

	NRC Handelsblad	Volkskrant	Financieele Dagblad	Algemeen Dagblad	Totaal
1990	0	0	0	0	0
1991	0	0	0	0	0
1992	0	0	0	0	0
1993	0	0	0	0	0
1994	0	0	0	0	0
1995	0	1	0	0	1
1996	0	0	1	0	1
1997	1	0	0	1	2
1998	0	0	1	0	1
1999	0	5	5	1	11
2000	2	8	2	7	19
2001	4	9	1	4	18
2002	8	21	20	4	53
2003	3	30	5	2	40
2004	4	44	10	5	63
2005	3	11	5	0	19
2006	7	11	6	1	24
2007	7	9	6	7	29
2008	7	5	4	0	16
2009	6	15	2	10	33
2010	6	14	2	10	32
2011	1	4	2	5	13
2012	4	3	3	12	22
Totaal	63	190	75	69	397

Bijlage 4 Lijst van respondenten voor diepte-interview

Respondent 1 (R1)	Erik Suik, Communicatiemanager, afdeling Communicatie, Gemeente Utrecht
Respondent 2 (R2)	Vincent Oldenburg, Raadslid en Fractievoorzitter Stadspartij Leefbaar Utrecht.
Respondent 3 (R3)	Kees van Oosten, actievoerder tegen project stationsgebied Utrecht, eigenaar rechtsbureau
Respondent 4 (R4)	Bart Beerlage, Raadslid Partij van de Arbeid
Respondent 5 (R5)	Chiel Rottier, Raadslid Groenlinks
Respondent 6 (R6)	André van Schie, Raadslid VVD
Respondent 7 (R7)	Siert de Vos, Projectorganisatie Stationsgebied
Respondent 8 (R8)	Bram Fokke, Raadslid D66
Respondent 9 (R9)	Menno Overtoom, Adjunct directeur Corio Vastgoed Ontwikkeling B.V.
Respondent 10 (R10)	Rob Van der Heijden, Adjunct directeur Jaarbeurs B.V.
Respondent 11 (R11)	Ben Van Veenendaal, voorzitter belangencomité van marktkeopliden van de Utrechtse markt

Bijlage 5 Vragen voor diepte-interview

A. Inleiding (5 min.)

1. Wat is uw naam?
2. Vanuit welke organisatie of partij bent u werkzaam?
3. Wat is uw functie? Hoe lang bent u werkzaam binnen deze functie?
4. Wat zijn uw hoofdtaken en bevoegdheden?
5. Wat was en/ of is uw rol met betrekking tot het project?

B. Ontwikkeling Project Stationsgebied Utrecht (15 min.)

6. Hoe is het project ontstaan?
7. Wanneer is het project ontstaan?
8. Op wiens initiatief is het project ontstaan?
9. Wat zijn de verschillende fasen in de ontwikkeling van het project Stationsgebied Utrecht?

C. Visie en belangen van respondent (15 min.)

10. Wat zijn de belangen van de partij die u vertegenwoordigd?
11. Wat was uw visie in het verleden op het Stationsgebied Utrecht?
12. Wat is uw visie op dit moment op het Stationsgebied Utrecht?
13. Wat zou de visie moeten zijn volgens het plan?

D. Besluiten (10 min.)

14. Wat zijn de meest belangrijkste besluiten die zijn genomen?
15. Wanneer zijn deze besluiten genomen?
16. Door welke partij zijn deze besluiten genomen?
17. Welke partijen vormden/ vormen hierbij een samenwerkingsverband?
18. Hoe zijn de besluiten en het samenwerkingsverband veranderd in de loop der tijd?

D. Andere partijen en hun visies (20 min.)

19. Welke partijen zijn er nog meer betrokken bij het proces?
 - Hoe is dit veranderd in de loop der tijd?
20. Welke belangen hebben de verschillende actoren?
 - Hoe is dit veranderd in de loop der tijd?
21. Welke visie van de verschillende actoren ligt hier aan ten grondslag?
 - Hoe is dit verandert in de loop der tijd?

22. Welke partijen ondersteunden genomen besluiten?
- Hoe is dit verandert in de loop der tijd?
23. Welke partijen toonden verzet tegen besluiten?
- Hoe is dit verandert in de loop der tijd?
24. Welke belangentegenstellingen zijn er?
- Hoe is dit verandert in de loop der tijd?
25. Hoe is eventueel verzet meegenomen in het verdere proces?

E. De twee visies voor het referendum en de uitwerking van de gekozen visie (15 min.)

26. Hoe zijn de verschillende belangen en visies samengebracht tot twee voorstellen voor het referendum, visie 1 en visie A, die in 2002 zijn voorgesteld aan de Utrechtse bevolking?
27. Op welke wijze is de gekozen visie uit het referendum uitgewerkt tot een plan?
- Welke punten zijn meegenomen in de planning en uitvoering?
 - Welke punten wijken af in de planning en uitvoering?
28. Wat zijn belemmeringen in het proces geweest?
29. Wat zijn belemmeringen op dit moment?

E. Afronding interview (10 min.)

29. Wie heeft de meeste invloed gehad op het proces?
30. Wat zijn leerpunten voor projecten die in de toekomst ontwikkeld worden?
31. Wat zijn uw adviezen of referenties naar documenten of andere te interviewen personen voor dit onderzoek?

- Einde interview-