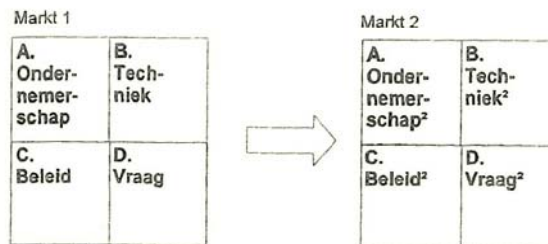




Figuren 2a en 2b

De marktontwikkeling
van huidig naar nieuw evenwicht:



Creëren van een nieuw evenwicht tussen wenselijk en haalbaar

Figuur 3

ad A Ondernemerschap De concepten uit het Plan van Aanpak hebben een vernieuwend en heteroog karakter. Ontwikkeling daarvan vergt een aanzienlijke mate van ondernemerschap. Zowel private als publieke partijen zullen daarbij financiële risico's moeten durven nemen. Maar er is hier ook een geheel andere dimensie in het geding: die van een fundamentele rolverandering tussen publieke en private sector. De *private partijen* zullen het moeten aandurven (financiering van) bereikbaarheid niet meer als pure overheidstaak te zien. In hun eigen belang zullen ze bereikbaarheid moeten durven koppelen aan hun eigen kernactiviteit: locatie-exploitatie. De betrokken *overheden* daarentegen zullen niet meer 'alles-bepalend' kunnen zijn - of dat nu is als opdrachtgever dan wel als aanbesteder. De overheid moet weliswaar voorwaarden scheppen, maar zal tevens markt moeten 'geven'. Daar kan de private sector de exploitatie van nieuwe voorzieningen ter hand nemen. Het gaat om vragen als: waar is ontwikkeling van transferia gewenst, waar niet en hoeveel geld hebben betrokken overheden daarvoor over? Kortom een ruimtelijk/financieel kader waar marktpartijen op kunnen inspringen met de exploitatie van transferia met alles erop en eraan.

Ad B Techniek. Technisch zijn veel ontwikkelingen gaande op het gebied van bereikbaarheid. Ze kunnen ook bij de bereikbaarheid van het UCP een rol gaan spelen. Een greep: People Movers (zie Tekstblok 1, Project 2), ondergronds transport van goederen (idem, pilot-studie gaat starten), dynamische reisinformatie (Project E-reis voor subsidie ingediend), klantkaarten met

faciliteiten op het gebied van parkeren/OV/fietsenstallingen etc. (zie Tekstblok 1, Project 3), elektronische betaalsystemen voor doelgroepenstroken (nieuwe invalswegen als pay-lanes?)

Ad C Beleid en draagvlak Bereikbaarheid is een steeds bepalender vestigingsplaatsfactor voor kantoren en voorzieningen. Een goede bereikbaarheid is daarom een succesfactor voor UCP. Maar wat is precies 'goede bereikbaarheid'? Nu bestaat daarover tussen publieke en private partners nog geen overeenstemming. Pregnante voorbeelden: zijn nieuwe invalswegen onontbeerlijk (private partners 'eisen' garantie bereikbaarheid OV en auto) of niet nodig (gemeentelijke 'besluiteloosheid' door omvangrijke politieke gevoeligheden). Is het voorgestelde HOV-concept inderdaad 'hoogwaardig' of schiet het ver tekort bij de klantwensen? Daarom is definitie van bereikbaarheid op een wijze die bij alle betrokkenen draagvlak heeft allereerst van belang (zie Tekstblok 1, Project 1). Maar ook in breder verband bestaan in vele visies over bereikbaarheid en -in samenhang daarmee- leefbaarheid. In het Utrechtse speelt dit zeer sterk. Dit blijkt uit de resultaten uit de 'inspraak'-rondes over de plannen voor het UCP en uit de resultaten van het mobiliteitsdebat (*Utrecht in beweging*) eind '97-begin '98. De recente politieke aardverschuiving (*Utrecht Leefbaar* nieuwe en grootste partij) is een teken aan de wand voor het draagvlak onder de bevolking van het beleid. Dit betreft zowel de groei van Utrecht (UCP) als verkeer en vervoer (HOV, bereikbaarheid UCP).

Ad D Vraag. De vraag naar mobiliteit is niet homogeen. Een klantgerichte benadering (klantsegmentering) is noodzakelijk om service op het gebied van mobiliteit te kunnen bieden. de basisgedachte van het plan van aanpak bereikbaarheid UCP (zie figuren 3a en 3b). Onder welke voorwaarden maken reizigers gebruik van transferia? Onder welke voorwaarden laten ze de auto thuis en kiezen ze voor het openbaar vervoer? Kennis van de markt en marketingconcepten zijn essentieel.⁸

3.3.2 Opgaven 2 en 3: Implementatie-strategie en het betrekken van de juiste organisaties

Tegelijk met de marktontwikkeling dienen implementatie-strategieën ontwikkeld te worden en moeten organisaties betrokken worden. Een implementatie-strategie is gedefinieerd als keuze uit mogelijke verhoudingsvormen van beleid en ondernemerschap in relatie tot techniek en

vraag. Verschillende strategieën zijn mogelijk: beleidsmatig, bestuurlijk, marktgericht en gecombineerd. Ze onderscheiden zich in complexiteit door de verschillende wijzen waarop publieke en private partijen zich tot elkaar verhouden. Er kunnen *enkelvoudige* (opdrachtgever en -nemer), dan wel *meervoudige* (andersoortiger, complexer) relaties in het geding zijn. Uit een oogpunt van beheersbaarheid verdienen enkelvoudige strategieën de voorkeur. Maar in de complexe situaties waarvan hierboven sprake was (zie Par. 3.2) kunnen meervoudige strategieën onvermijdelijk zijn. Bij de bereikbaarheid van het UCP zijn tal van implementatie-strategieën aan de orde. Afzonderlijke deelonderwerpen klantkaart, transferia, hoogwaardig vervoer tussen de transferia en UCP, dynamische reisinformatie, etc.) vergen een specifieke aanpak.

Met de implementatie-strategieën corresponderen verschillende krachtenvelden. Daarbinnen komt het aan op voldoende kritische massa - wat weer een haalbaar concept vergt (Opgave 1). Daarbij is betrokkenheid van 'vetopartijen' onmisbaar. Voor de UCP-bereikbaarheidsconcepten zijn niet alleen de vier partners van belang, maar ook de regio, provincie, Rijk, mogelijke 'service providers', financiers, bouwers etc. (zie Figuur 4):

De keuze van een implementatiestrategie:

	enkel- voudig	meer- voudig
publiek	A. Beleids- matig	B. Bestuur- lijk
privaat	C. Markt- gericht	D. Gecom- bineerd

Verticaal: bepalen verhouding publiek / privaat

Horizontaal: bepalen noodzakelijke complexiteit samenwerking

Figuur 4

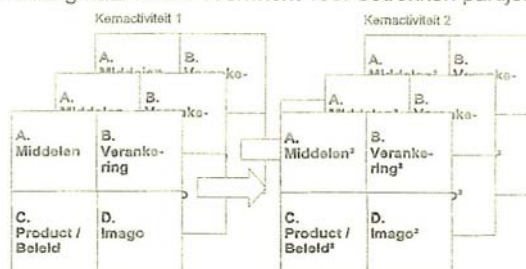
3.4 HET MESO-NIVEAU: DE BETROKKEN ORGANISATIES

3.4.1 Opgave 4: De transformatie van de kernactiviteit van de UCP-partners

Het Plan van Aanpak is voor de UCP-partners verre van vrijblijvend. Het vergt veranderingen bij de UCP-partners afzonderlijk die op hun kernactiviteit ingrijpen. We hebben hierboven de hoofdlijnen van de ontwikkeling van het denken omtrent bereikbaarheid geschetst. Die ontwikkeling in het denken kan in de realiteit nooit gestalte krijgen zonder een dergelijke ingreep. In onze Colloquium-bijdrage in 1997 gaven we het volgende overzicht (zie Tabel 1)

Een veranderingsproces rond de kernactiviteiten van betrokken partijen is op zichzelf niets nieuws. Maar fundamenteel anders is dat sprake is van meerdere veranderingsprocessen tegelijk, en dat ze onderling afstemming vergen - zowel inhoudelijk als qua tempo. Feitelijk is sprake van een *inter-organisatorisch veranderingsproces*. Hier ligt het 'Herculische' karakter van de beoogde transformatie. Een effectieve ontwikkeling van de kernactiviteit (overheid: *kerntaak*; bedrijfsleven: *'core-business'*) vergt ook veranderingen op de aandachtsgebieden middelen, verankering en profiel/imago. Deze transformatie raakt de identiteit van de organisatie en grijpt dieper in op de betrokken organisaties dan uitsluitend het aanpassen van beleid en producten. Ieder staat voor de opgave een nieuw evenwicht tot stand te brengen tussen 'wenselijk' en 'haalbaar'. En in de gezamenlijke transformatie moet een nieuwe rolverdeling tot stand komen op basis van complementariteit (zie Figuur 5).

De ontwikkeling van de kernactiviteit
van huidig naar nieuw evenwicht voor betrokken partijen:



Intra-org: nieuw evenwicht tussen wenselijk en haalbaar
Inter-org: nieuwe rolverdeling op basis van complementariteit

Figuur 5

BEELD VAN KERNACTIVITEITEN VAN BELANGHEBBENDEN IN UCP
EN HUN VISIE OP BEREIKBAARHEID NU EN IN DE TOEKOMST

BELANG- HEBBENDE	KERNACTIVITEIT		BEREIKBAARHEID	
	VAN...	...NAAR	VAN...	...NAAR
WBN	•exploitatie Hoog Catharijne	•bieden van een omgeving voor hoogwaardige consumptie en vrije tijdsbesteding	•(auto) bereikbaarheid UCP verantwoordelijkheid gemeente •klant niet als mobilist gezien	•bereikbaarheid UCP als deelproduct •klant als mobilist gezien
Jaarbeurs	•organisatie beurzen, congressen en evenementen	•bieden kwalitatief hoogwaardig trefpunt voor uitwisseling tussen mensen en organisaties	•(auto) bereikbaarheid UCP gedeelde verantwoordelijkheid gemeente (o.b.v. convenant) •klant niet als mobilist gezien	•hoogwaardige bereikbaarheid als deelproduct van kernactiviteit •klant als mobilist gezien
RWS	•rijks verkeer- en vervoerbeleid •aanleg en beheer (w.o. benutting) HWN •financiering infrastructuur (incl. OV)	•bieden van condities en randvoorwaarden voor marktontwikkeling van mobiliteit als schaars goed op landelijk niveau	•aanbesteding in schakels	•aanbesteding in ketens
Gemeente Utrecht	•gemeentelijk verkeer- en vervoerbeleid •aanleg en beheer (w.o. benutting) SWN	•bieden van condities en randvoorwaarden voor marktontwikkeling van mobiliteit als schaars goed op lokaal niveau	•aanbesteding in schakels •leverancier infrastructuur voorzieningen	•aanbesteding in ketens •producten rond infrastructuur
NS Vastgoed	•exploitatie vastgoed NS	•blijvend invloed op kwaliteit stations-omgeving	•sectoraal denken	•kwaliteit in bereikbaarheid

Tabel 1

3.4.2 Opgave 5: Het realiseren van de transformatie door programma-management

We staan -bij wijze van voorbeeld- stil bij de betekenis hiervan voor de gemeente Utrecht. Om de beoogde transformatie te realiseren is de gemeente actief op vier gebieden.

Ad A Beleidsontwikkeling. Het vastgestelde beleid (raadsbesluiten) straalt uit dat Openbaar Vervoer en fiets ten koste mogen gaan van de ruimte voor de auto. In dit beleid treedt ambtelijk langzaam een kentering op. Dat geldt ook voor bepaalde politieke partijen: het komt erop aan, zowel goede autobereikbaarheid als goede OV- en fietsbereikbaarheid te bieden. De reiziger moet zelf zijn keuzes kunnen maken.⁹ Vanuit die filosofie ontwikkelen gemeente en private partijen producten. Succesvol: de vrachtwagen-strook bij bedrijventerrein Lage Weide aan de A2, de Winklexpress, het dynamisch parkeerwijssysteem PRIS etc. Minder succesvol: initiatieven als call-a-car en city-taxi.

Ad B Ontwikkeling van middelen. Ook waar het gaat om de overige punten zal de gemeentelijke organisatie nog hard aan de weg moeten timmeren. De middelen zijn in algemene zin duidelijk in beweging. Interne veranderings-processen bij gemeentelijke diensten ondersteunen de nieuwe rol.

Ad C Samenwerking. De gemeente ziet wel dat er 'markt gegeven' zal moeten worden. Maar implementatie van dit inzicht kost -over en weer- nog moeite. De gemeente werkt met private partijen aan realisatie van twee parkeergarages in de binnenstad en van de transferia Westraven en Hooggelegen. Het blijkt steeds weer moeite te kosten, in ruil voor realiseerbaarheid 'beleidsruimte' prijs te geven - hoe weinig ook. Overigens liggen er ook omgekeerd drempels. Samenwerking krijgt weer anders gestalte in de *Werkgroep BV Bereikbaarheid*. Daarin overleggen vertegenwoordigers van onder meer Kamer van Koophandel, gemeente (sectoren Verkeer en Economie), BRU, Rijkswaterstaat, Provincie, Platform Vervoermanagement, Jaarbeurs en diverse andere ondernemers en ontwikkelaars. Het *Mobiliteitsdebat* beoogde samenwerking op een nog ander niveau.

Ad D Communicatie. Het imago van de gemeente terzake bereikbaarheid is bij de plaatselijke ondernemers zeer negatief geweest. Hierin valt een kentering te bespeuren door beter overleg tussen gemeente en ondernemers. Inzet van capaciteit van de juiste kwaliteit, gericht 'netwerken' en communicatie-strategieën zijn hiertoe nodig

3.4.3 Opgave 6: Programma-afstemming

Binnen de betrokken organisaties moeten programma's onderling afgestemd worden. Dit geldt ook voor de uitvoering van het Plan van Aanpak. Het vergroot de complexiteit van programma-management. Bij de gemeente blijkt de programma-afstemming op het gebied van verkeer en vervoer moeizaam. Netwerk-opbouw en beleidsuitvoering komen daardoor versnipperd over - met alle consequenties van dien voor het imago van de gemeente. Toch krijgt programma-afstemming bij de gemeente langzaam maar zeker meer vorm

3.5 HET MICRO-NIVEAU: DE BETROKKEN PERSONEN

3.5.1 Opgave 7: De ontwikkeling van Gewin-Genot-Gemak

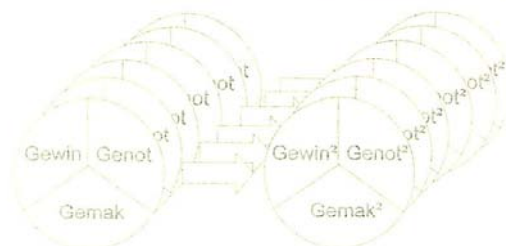
De realisatie van het Plan van Aanpak UCP kan alleen slagen, wanneer het de direct betrokken personen voldoende Gewin-Genot-Gemak oplevert. De concepten in kwestie moeten voldoende toegevoegde waarde bieden voor een veelheid van betrokkenen personen. Het ontwikkelen van die toegevoegde waarde vormt de zevende opgave van het Herculesmodel.

Deze opgave geldt niet alleen tijdens de *exploitatiefase* maar ook tijdens de *ontwikkelingsfase*. Want de noodzaak tot toegevoegde waarde geldt niet alleen aan de vraagzijde -op het niveau van de betrokken (potentiële en beoogde) klanten- maar tevens aan de aanbodzijde. Het gaat dan om de veelheid aan personen die betrokken zijn bij de bereikbaarheid van UCP: projectleiders en -medewerkers, directeuren, adviseurs, account- en branchemanagers, etc., hun functie/status en hun betrokkenheid, en de verschillende wijzen waarop zij intern binnen hun organisatie draagvlak kunnen verkrijgen. Het komt vooral aan op het motiveren van de betrokken personen in termen die hen aanspreken en wanneer zij daarvoor open staan.

In dit soort projecten blijkt de scheiding van publieke en private denkwerelden een obstakel te vormen voor de marktontwikkeling. We hebben hierboven gesproken over de eigen vorm van rationaliteit die beide sferen eigen is. Daarom moeten de pogingen er van meet af aan op zijn gericht concepten te vinden waarin voor zowel het *beleidsmatig* als *marktgericht* denken voldoende aanknopingspunten aanwezig zijn.

In de praktijk is niet sprake van 'toegevoegde waarde' zonder meer, maar van vele vormen van toegevoegde waarde - er zijn immers meerdere personen betrokken. De concepten in kwestie moeten voldoende toegevoegde waarde bieden voor voldoende betrokkenen. Op micro-niveau is niet sprake van een opgave met slechts één uitkomst, maar van een vermenigvuldiging daarvan en van tal van uitkomsten. En daarmee is tevens de opgave gesteld tot onderlinge afstemming bij het betrekken van alle voor realisering noodzakelijke personen (zie Figuur 6):

Definitie van 'Gewin Genot Gemak'
voldoende toegevoegde waarde voor veelheid van personen:



Confrontatie van beleidsmatig en marktgericht denken

Figuur 6

4. TOT BESLUIT

In dit paper hebben we de hoofdlijnen geschetst van de ontwikkeling rond de bereikbaarheid van het UCP in het afgelopen jaar. Met name hebben we geanalyseerd waarin precies de complexiteit bestaat van de voorgenomen implementatie. We hebben de nadruk gelegd op de **samenhang** tussen implementatie en marktontwikkeling. Het verdient aanbeveling de

implementatie te beschouwen als inter-organisatorisch veranderingsproces. Verder verdient naar onze mening de uitvoering van het Plan van Aanpak veel meer proces-aandacht dan er tot nu toe door de partners aan is gegeven. Uitvoering vergt immers veel van alle betrokkenen: partners, stakeholders, adviseurs: voorwaar een Herculische opgave. Het Plan van Aanpak heeft voor deze opgave een basis gelegd.

Eindnoten

1 Zie: Egeraat, D H van en Keyzers, E C M , Samen werken aan de bereikbaarheid van het Utrecht Centrum Project In: Colloquium Vervoerplanologisch Speurwerk, 1997

2 Zie: DynaVision Management Consultancy in opdracht van Bestuurlijk Platform UCP Fase II Plan van Aanpak Bereikbaarheid Utrecht Centrum Project, Wassenaar, juni 1998

3 Zie: D H van Egeraat Een Herculische opgave De implementatie van telematica in de verkeers- en vervoersector als inter-organisatorisch veranderingsproces, Wassenaar, juni 1998

4 Er werden enkele kanttekeningen gemaakt: (a) de plannen dienen tijdig (en in de juiste volgorde) uitgevoerd te worden; (b) de stedenbouwkundig/vervoerkundig optimale oplossing voor de OVknoop is kostbaar; (c) voor de invalswegen (waarover nog niet is besloten) is de opgave om enerzijds voldoende capaciteit te bieden maar anderzijds geen extra verkeer te trekken; (d) vraagpunten bij de kans van welslagen van het ABClocatiebeleid (meewerken particuliere exploitanten aan tariefstrategie; ontbreken (juridisch) instrumentarium om 'overtollige' parkeerplaatsen op particulier terrein te schrappen) Zie: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer Inventarisatie verkeers- en vervoersaspecten nieuw sleutelproject Utrecht Centrum Project (AGV in opdracht van Ministerie van Verkeer en Waterstaat), mei 1998

5 De partners constateerden voor de langere termijn drie probleemgebieden: de fysieke bereikbaarheid, het bereikbaarheidsimago en de organisatie van de besluitvorming. Een gezamenlijke koers voor hoogwaardige bereikbaarheid van UCP is voor alle UCP-partners van vitaal belang, met twee kritische succesfactoren. Ten eerste of de UCP-partners elkaar vinden vanuit een visie op het eigen belang op lange termijn - de termijn waarop UCP gerealiseerd zal zijn. Ten tweede of zij het op korte termijn eens kunnen worden over de condities waaronder zij hun gemeenschappelijk belang op lange termijn gestalte kunnen geven. Succes straks vergt actie nu. Daarvoor werd in 1997 voldoende strategisch perspectief aangetroffen bij de UCP-partners.

6 De in het Plan van Aanpak voorgestelde projecten, blijken niet voor alle partners even aansprekend en vanzelfsprekend te zijn. Waar de ene partner (bijvoorbeeld WBN en Jaarbeurs) graag zo snel mogelijk onderzocht wil zien onder welke voorwaarden People Movers een toegevoegde waarde voor de bereikbaarheid van UCP hebben, is een andere partner (het OV) daarin terughoudender omdat deze eerst de 'bereikbaarheidskloof' goed gedefinieerd wil zien (zie Project 1). En waar bijvoorbeeld de gemeente Utrecht snel de verschillende projecten opgepakt wil zien, zijn andere partners wat voorzichtiger in de snelheid waarmee werk gemaakt wordt van de projecten. De belangen van de projecten afzonderlijk en in hun onderlinge samenhang worden wel gezien, maar voor hun deelname daarin willen zij van de overheid basisvoorzieningen in de bereikbaarheid van UCP terugzien (bijvoorbeeld besluitvorming over de invalswegen, rijkssteun voor de beoogde OV-oplossing in UCP).

7 Zie: ministerie van Verkeer en Waterstaat Dienstverlening en ketenmobiliteit Invulling boegbeeld Ketenmobiliteit, Den Haag, maart 1998

8 Zie: A. van der Elst Bereikbaarheid van het UCP-gebied. Afstudeerrapport TU Delft-Techniek, Bestuur en Management, Technische Bestuurskunde, Juli 1998

9 Zie: ministerie van Verkeer en Waterstaat Dienstverlening en ketenmobiliteit Invulling boegbeeld Ketenmobiliteit, Den Haag, maart 1998