

**STURINGS-(ON)MOGELIJKHEDEN BIJ DE IMPLEMENTATIE VAN HET PLAN
VAN AANPAK BEREIKBAARHEID UTRECHT CENTRUM PROJECT**

Ing E.C.M Keyzers, Dienst Stadsontwikkeling gemeente Utrecht
Dr. D H van Egeraat, DynaVision Management Consultancy

September 1998

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	3
1 INLEIDING	4
1.1 De achtergrond van deze paper	4
1.2 Tweeledige doelstelling en Leeswijzer	4
2 BEREIKBAARHEID VAN HET UTRECHT CENTRUM PROJECT	5
2.1 Grootste OV-knooppunt, grootste overdekte winkelcentrum, etc	5
2.2 Bereikbaarheid UCP: grootschalige investeringen in infrastructuur	6
2.3 Meer dan infrastructuur alleen	6
2.4 De vijf projecten uit het Plan van Aanpak	7
3 SAMENWERKING ROND BEREIKBAARHEID UCP: EEN HERCULISCHE OPGAVE?	7
3.1 UCP als nieuw soort project vergt nieuw perspectief	8
3.2 Het Herculesmodel: nieuw perspectief op nieuw soort projecten	8
3.3 De Herculische opgaven voor de bereikbaarheid van het UCP: overzicht	10
3.3.1 <i>Opgave 1: Marktontwikkeling rond de bereikbaarheid van het UCP</i>	10
3.3.2 <i>Opgaven 2 en 3: Implementatie-strategie en het betrekken van de juiste organisaties</i>	13
3.4 Het meso-niveau: de betrokken organisaties	15
3.4.1 <i>Opgave 4: De transformatie van de kernactiviteit van de UCP-partners</i>	15
3.4.2 <i>Opgave 5: Het realiseren van de transformatie door programma-management</i>	17
3.4.3 <i>Opgave 6: Programma-afstemming</i>	18
3.5 Het micro-niveau: de betrokken personen	18
3.5.1 <i>Opgave 7: De ontwikkeling van Gewin-Genot-Gemak</i>	18
4. TOT BESLUIT	19
Eindnoten	20

SAMENVATTING

STURINGS-(ON)MOGELIJKHEDEN BIJ DE IMPLEMENTATIE VAN HET PLAN VAN AANPAK BEREIKBAARHEID UTRECHT CENTRUM PROJECT

Het Utrecht Centrum Project (UCP) is het ambitieuze plan voor de herontwikkeling van Hoog-Catharijne. Vier partners werken -naast Rijkswaterstaat- in het UCP-project, samen: de Gemeente Utrecht, NS, Winkel Beleggingen Nederland (WBN) en Koninklijke Jaarbeurs Binnen UCP wordt bereikbaarheid beschouwd als nieuwe concurrentiefactor. In onze colloquium bijdrage van vorig jaar hebben we de hoofdlijnen van de aanpak uiteengezet. In de voorliggende bijdrage berichten we over de voortgang. Verder analyseren we de complexiteit van de beoogde implementatie aan de hand van het zogenaamde "Herculesmodel". Sleutelwoorden daarbij zijn: interorganisatonisch veranderingsproces, marktontwikkeling, herinrichting van het raakvlak publiek-privaat, etc.

SUMMARY

THE ACCESSABILITY OF THE UTRECHT CITY PROJECT

The Utrecht Centrum Project (UCP) has the ambition to redevelop the 25-year-old shopping mall Hoog Catharijne. In UCP 4 partners work together: City of Utrecht, Dutch Railways, Utrecht Trade Fair, and the Exploitation Company WBN. The partners consider "accessability of UCP" as a new and important weapon in the competition between locations in the coming 20 years. In our 1997 paper we presented the way in which the partners intend to proceed. In this paper we will analyse the complexity of the implementation-process on the basis of the "Herculesmodel". Keywords are: interorganisational proces of change, market-development, (re-) arrangement between the public and private sector.

1. INLEIDING

1.1. DE ACHTERGROND VAN DEZE PAPER

Tijdens het Colloquium Vervoerplanologisch Speurwerk in 1997 presenteerden we het paper 'Samenwerken aan de bereikbaarheid van het Utrecht Centrum Project'.¹ We stonden stil bij de veelal ogenschijnlijke tegenstellingen in het bereikbaarheidsdenken van de UCP-partners. We stonden ook stil bij het feit dat zij een gezamenlijke koers voor hoogwaardige bereikbaarheid van het UCP willen ontwikkelen. Het paper ging verder in op het in juni 1997 uitgebrachte Plan van Aanpak Bereikbaarheid UCP door DynaVision Management Consultancy. Inmiddels is er in juni 1998 door DynaVision een Plan van Aanpak voor de Tweede Fase opgeleverd.² Daarin worden projecten voorgesteld die oplossingsrichtingen behelzen van de door de UCP-partners geconstateerde problemen.

Papier is geduldig en woorden zijn mooi. Maar de implementatie moet plaatsvinden in de praktijk - en die is vaak weerbarstig. Die weerbarstigheid analyseren we in deze paper aan de hand van het zogenaamde 'Herculesmodel'. Dit is in de recente dissertatie van D.H. van Egeraat uitgewerkt.³ Het kwam tot stand op basis van zijn praktijkervaringen met de implementatie van telematica in de verkeer- en vervoersector tussen 1988 en 1996. Het model biedt een gestructureerde benaderingswijze van de complexiteit die de bij de implementatie betrokkenen - ook bij UCP- parten speelt.

1.2. TWEELEDIGE DOELSTELLING EN LEESWIJZER

Dit paper belicht twee zaken. *Ten eerste* toont het de hoofdlijnen van de ontwikkeling rond de bereikbaarheid van het UCP in het afgelopen jaar. *Ten tweede* laat het zien hoe weerbarstig de praktijk van zo'n nieuwe aanpak is - en analyseren hoe we met die weerbarstigheid kunnen omgaan. Daarbij introduceren we het 'Herculesmodel'.

We schetsen in *Hoofdstuk 2* kort de hoofdlijnen van voornoemd Plan van Aanpak. In *Hoofdstuk 3* zetten we een paar relevante aspecten van het Herculesmodel uiteen en passen het toe op een aantal aspecten van de UCP-case. *Hoofdstuk 4* is een slotbeschouwing.

2. BEREIKBAARHEID VAN HET UTRECHT CENTRUM PROJECT

2.1 GROOTSTE OV-KNOOPPUNT, GROOTSTE OVERDEKTE WINKELCENTRUM, ETC

Het UCP is een ambitieus concept voor de hoogwaardige herontwikkeling van het Utrechtse Centraal Station (grootste OV knooppunt van Nederland), Hoog Catharijne (grootste overdekte winkelcentrum van Nederland), de Jaarbeurs en tenslotte de nu zo onaantrekkelijke openbare ruimte in en rond dit gebied. Het UCP is 1 van de 5 nieuwe sleutelprojecten. Het gebied waar het UCP betrekking op heeft zal nieuwe impulsen gaan krijgen op zowel (inter)nationaal, regionaal als lokaal gebied. Bovenstaande krijgt gestalte door een compleet andere inrichting van het openbaar vervoer-knooppunt. Bovendien is een omvangrijk programma voorzien bestaande uit 360.000 m² kantoren, ongeveer 1.400 woningen, bijna 50.000 m² winkels en leisure-activiteiten op het Jaarbeursterrein.

De partners die het UCP willen ontwikkelen zijn de vier grondeigenaren in het UCP-gebied. Tezamen vormen zij het Bestuurlijk Platform UCP: de gemeente Utrecht, Winkel Beleggingen Nederland (WBN, eigenaar Hoog Catharijne), NS Vastgoed (mede namens de overige NS- en vervoerbedrijven) en de Jaarbeurs Utrecht. In deze publieke-private samenwerking hebben alle partijen een evengroot belang. Zij laten het procesmanagement verzorgen door een extern 'adviseur' van het Bestuurlijk Platform - essentiële succesvoorwaarden voor het gezamenlijk ontwikkelde plan.

Voor de financiering hebben de vier partners vier deelexploitaties (1 per partner) afgesproken. Ook is een 'spaarvarkenconstructie' overeengekomen voor de gedeeltelijke financiering (50%) van de niet rendabele planonderdelen. Het gaat dan om de inrichting van de openbare ruimte en enkele delen van de infrastructuur. Daarvoor zijn geen bijdragen uit het MIT

mogelijk. De private partners dragen een deel van hun winsten af aan dit fonds. Het risico ligt daarmee bij de afzonderlijke partners. Voor onvoorziene omstandigheden zijn 'terugvalopties' ingebouwd. Voor de overige niet-rendabele planonderdelen is een beroep gedaan op het Rijk. Afspraken over voorfinanciering, aanvulling van eventuele tekorten alsmede over dekking van eventuele excessieve tekorten zijn (nog) niet gemaakt.

2.2 BEREIKBAARHEID UCP. GROOTSCHALIGE INVESTERINGEN IN INFRASTRUCTUUR

Met het UCP hangen vele verkeers- en vervoersprojecten samen. We noemen: (a) *upgrading van het OV-systeem* - HST-stop, RSS, HOV, transformatie Utrecht CS tot een OV terminal/mainport; (b) eventuele *nieuwe invalswegen* tot aan het centrum - parallel aan te verdubbelen spoorlijnen; (c) een *stadsboulevard* rond het UCPgebied voor autoverkeer - kortgesloten door een nieuwe autotunnel onder de sporen; (d) *parkeervoorzieningen* - ABC locatiebeleid en fietsenstallingen; (e) *transferia* aan de rand van de stad en in de regio, en (f) (her)inrichting van pleinen en *openbare ruimte*.

De infrastructuurele plannen rond het UCP vormen een samenhangend geheel. De plannen lijken effectief om OV- en auto-bereikbaarheid te garanderen. AGV constateerde dit in een onderzoek voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat in mei 1998.⁴ Er zal een gunstige modal-split ontstaan.

2.3 MEER DAN INFRASTRUCTUUR ALLEEN

Toch zal de omvang van de ontwikkelingen op en rond het UCP per saldo in absolute zin meer autoverkeer genereren dan thans het geval is. De inrichting van het UCP vraagt dan ook meer dan het faciliteren van infrastructuur alleen. En bovendien: niet alle infrastructuur zal zo snel gereed kunnen zijn als feitelijk gewenst is. Maar de vier UCP-partners houden er geen gelijkluidende visies op na over de bereikbaarheid. Het *beleid van gemeente en Rijk* is nog vooral gestoeld op het niet onnodig faciliteren van autoverkeer. De *private partners* stellen autobereikbaarheid voorop. Deze -deels ogenschijnlijke- tegenstelling was voor het Bestuurlijk Platform UCP mede aanleiding tot het doen opstellen van een Plan van Aanpak

voor de Bereikbaarheid. Dit is uitgevoerd door DynaVision Management Consultancy⁵. We lichtten de hoofdlijnen toe in onze Colloquium-bijdrage in 1997.

2.4 DE VIJF PROJECTEN UIT HET PLAN VAN AANPAK

Het Plan van Aanpak biedt oplossingsrichtingen die aansluiten op de door de partners geconstateerde problemen. DynaVision heeft vijf projecten voorgesteld (zie Tekstblok 1):

Project 1. Bereikbaarheidsnormering

Project 1 beoogt verzakelijk van de 'geloofsdiscussie' rond bereikbaarheid en operationalisering van het concept 'bereikbaarheidsnormering' als nieuw management-instrument. Overeenstemming over en vaststelling van een maatstaf voor bereikbaarheid. Uitwerking van klantsegmentatie in relatie tot bereikbaarheid. Invulling van bereikbaarheidsnorm per klantsegment. Vaststelling van omvang en aard van de 'bereikbaarheidskloof' in 2010 (het verschil tussen de norm enerzijds, en de gerealiseerde bereikbaarheid anderzijds), zodanig dat daarover overeenstemming ontstaat.

Project 2. Ketenbenadering hoogwaardig vervoer.

Hoogwaardige vervoersvoorzieningen maken deel uit van het kwaliteitsconcept van UCP. Maar deze oplossingen kunnen pas worden uitgewerkt op basis van inzicht in aard en omvang van de bereikbaarheidskloof (zie Project 1). Inzet van project 2 vormt ontwikkeling van vervoer als onderdeel van hoogwaardige serviceketens. Dit omvat stedenbouwkundige inpassing in de 'toegangspoorten tot UCP' (transferia) (zie Project 4) en in het stedenbouwkundig ontwerp van UCP zelf. Duidelijkheid omtrent zin en relevantie van opties als People Movers en ondergronds transport.

Project 3. Loyaliteitsprogramma en klantkaart

Ontwikkeling van een UCP-klantkaart kan een rol spelen in de dienstverlening naar de klant, ook op het gebied van bereikbaarheid (zie Project 2). Dit geldt zowel op korte (tijdens de fase van bouwactiviteiten) als op langere termijn. Een voor de consument aantrekkelijk loyaliteitsprogramma, waarvan de kaart onderdeel is, kan helpen de UCP-klant blijvend aan het gebied te binden. Op korte termijn wordt een aantal scenario's rond de organisatie van geld- en informatiestromen uitgewerkt. Deze bieden een globaal functioneel overzicht, inclusief investerings- en exploitatieraming alsmede een samenwerkingsmodel.

Project 4. Service-concept Toegangspoort.

Een aantal potentiële huurders-exploitanten is al betrokken in de uitwerking van een service-concept voor de toegangspoorten. Dit is complementair aan de tot op heden veelal dominerende verkeerskundige aanpak voor de toegangspoorten (transferia). Kennis van de consument wordt in de ontwikkeling ingebracht, en bezien wordt hoe geïnvesteerd kan worden in formule-ontwikkeling. Additionele mogelijkheden zijn boodschappen-services in relatie met klantkaart (zie Project 3) en inrichting als opslag- (magazijnfunctie) en distributiepunt.

Project 5. Businessplan

Een zakelijke aanpak moet voorop staan. Het businessplan krijgt gaandeweg gestalte. Het bevat resultaten van vier bovenstaande projecten. Ter voorbereiding van besluitvorming worden scenario's ontwikkeld.

Tekstblok 1

3. SAMENWERKING ROND BEREIKBAARHEID UCP: EEN HERCULISCHE OPGAVE?

3.1 UCP ALS NIEUW SOORT PROJECT VERGT NIEUW PERSPECTIEF

Met het inzetten van de realisatie van de projecten zal de complexiteit van het UCP programma toenemen. Juist hier komt de weerbarstige praktijk om de hoek kijken. Niet alleen laat het overleg tussen de vier partners nog steeds aanzienlijke verschillen zien in denken over bereikbaarheid⁶. Die weerbarstigheid hangt ook samen met de specifieke complexiteit van de problematiek. Hieronder zullen we die complexiteit nader analyseren, aan de hand van het al genoemde 'Herculesmodel'.

De complexiteit van het vraagstuk van de bereikbaarheid van het UCP bestaat in de combinatie van een veelheid van factoren. Zoals op veel andere plaatsen in Nederland speelt rond bereikbaarheid UCP bijvoorbeeld de problematiek van de inzet van *nieuwe technologie*. Dit in combinatie met een besef dat hoogwaardige bereikbaarheid een *schaars goed* is, en ook als zodanig moet worden beschouwd. Het besef van de *soevereiniteit van de consument* breekt ook elders door in het mobiliteitsdebat.⁷ Mobiliteit wordt niet uitsluitend meer beschouwd als collectief goed - en daarmee als unieke zorgtaak voor de overheid. Centraal bij UCP staat dan ook herinrichting van het *ruimtelijk publiek-privaat*: de ontwikkeling van dienstverlening door private partijen binnen door overheden 'gegeven' markt. Binnen deze context is vanzelfsprekend de bijdrage van *private financiering* aan het mobiliteitsvraagstuk aan de orde.

Rond UCP kunnen we zien wat deze overgang kan betekenen. UCP is daarin zeker niet uniek. Het is een goed voorbeeld van een belangrijke categorie nieuwe projecten. Zij belichamen de zoektocht naar vormen van maatschappelijke inrichting rond de herziening van de verzorgingsstaat en de uitbouw van de diensteneconomie in de 21e eeuw. Daarvan zullen de komende jaren naar verwachting meer tot ontwikkeling komen. De complexiteit van deze projecten stelt op indringende wijze het *vraagstuk van beheersbaarheid*. Project-management en traditionele vormen van programma- en proces-management blijken daarbij niet meer toereikend.

3.2 HET HERCULESMODEL. NIEUW PERSPECTIEF OP NIEUW SOORT PROJECTEN

Het Herculesmodel moet in dit perspectief worden gezien. Het vormt een z.g. 'metakader' waarvoor in de bestuurskunde de laatste tijd aandacht is. Het Herculesmodel loopt niet om deze complexiteit heen, maar neemt die tot uitgangspunt en maakt die expliciet. Het model is geen 'stappenplan', maar vormt een basis voor de inzet van tal van bestaande management- en veranderingsinstrumenten. Het heeft als uitgangspunt respect voor de specifieke rationaliteit die het optreden van betrokken partijen en personen kenmerkt. Het model is niet alleen een basis voor diagnose, maar kan ook richtinggevend zijn bij de transformatie van de huidige naar de gewenste situatie.

Het Herculesmodel is bedoeld om gestalte te geven aan complexe samenwerkingsprocessen waarin concept-ontwikkeling, besluitvorming en samenwerking intrinsiek verbonden zijn. Deerschikking van kernactiviteiten betekent voor ieder van de betrokken partijen de noodzaak tot een eigen veranderingsproces. Het feit dat geen van de partijen die transformatie alleen kan volbrengen betekent de noodzaak tot samenwerking. De samenwerking slaagt alleen wanneer zich bij betrokken partijen parallel -naar inhoud en tijd afgestemde- veranderingsprocessen voltrekken. Het model gaat in op dit specifieke karakter van de implementatie als *inter-organisatorisch veranderingsproces*.

Het Herculesmodel biedt voor het eerst een overzicht van de 'opgaven' die betrokken partijen en personen zowel gezamenlijk als ieder voor zich moeten 'volbrengen'. Het model omvat de drie hoofdopgaven concept-ontwikkeling, organisatie van besluitvorming en van het krachtenveld. Deze vergen elk invulling op drie niveau's, te weten *macro* i.c. het niveau van het maatschappelijk vraagstuk, *meso* i.c. het vlak van betrokken organisaties en *micro* i.c. dat van de betrokken personen. Aldus zijn 9 afzonderlijke opgaven bepaald (zie Figuur 1):

Er is echter een complicatie. Waar op macro-niveau organisaties en betrokkenen gezamenlijk voor dezelfde 3 opgaven staan, is op meso-niveau sprake van 3 opgaven voor ieder van de betrokken organisaties afzonderlijk. Op micro-niveau is zelfs sprake van evenveel opgaven als de veelheid van betrokken personen. Daarmee is in het model zelf sprake van een

Herculesmodel
overzicht van de 9 opgaven:

	macro	meso	micro
ontwikkeling concept	<i>Markt- ontwikkeling</i>	<i>Ontwikkeling van kernactiviteit</i>	<i>Ontwikkeling van G, G, G + Belang</i>
organisatie besluit- vorming	<i>Implemen- tatie- strategie</i>	<i>Programma- management</i>	<i>Project- management</i>
organisatie krachten- veld	<i>Betrekken organisaties</i>	<i>Betrekken programma's</i>	<i>Betrekken personen</i>

Figuur 1

exponentiële vermenigvuldiging van het aantal opgaven. Zo vormt het Herculesmodel een concrete weerspiegeling van de ervaring van complexiteit zoals betrokkenen die in de werkelijkheid feitelijk opdoen. Het model maakt de weerbarstigheid expliciet die besluitvormers in steeds verschillende gestalten parten speelt. Het Herculesmodel is weliswaar complex, maar het is tenminste concreet.

3.3 DE HERCULISCHE OPGAVEN VOOR DE BEREIKBAARHEID VAN HET UCP: OVERZICHT

Hieronder volgt een overzicht van afzonderlijke opgaven met nadruk op Opgaven 1 en 4.

3.3.1 Opgave 1: Marktontwikkeling rond de bereikbaarheid van het UCP

De kern van het Plan van Aanpak bestond in de introductie van een nieuw perspectief rond de UCP-bereikbaarheid. Aanvullend op de dominerende stedenbouw- en verkeerskundige perspectieven is dat van dienstverlening geïntroduceerd (zie Figuur 2a). Dit heeft vergaande consequenties (zie Figuur 2b). De ontwikkeling van deze dienstverlening staat in feite nog in de kinderschoenen. Voor de vereiste marktontwikkeling is een samenspel van partijen noodzakelijk. We gaan hieronder in op de ontwikkeling van *vraag* -zowel bij klanten als gebruikers-, de ontwikkeling van *ondernemerschap*, het realiseren van *technische voorzieningen* en het formuleren van passend *beleid* (zie Figuur 3):