

Sturen met structuren

*Verder op p. 275
385*



Bundeling van
bijdragen aan
het colloquium

Deel

1 | 1998

**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</i> 1: Markontwikkeling rond de bereikbaarheid van het UCP	10
	3.3.2 <i>Opgaven</i> 2 en 3: Implementatie-strategie en het betrekken van de juiste organisaties	13
	3.4 Het meso-niveau: de betrokken organisaties	15
	3.4.1 <i>Opgave</i> 4: De transformatie van de kernactiviteit van de UCP-partners	15
	3.4.2 <i>Opgave</i> 5: Het realiseren van de transformatie door programma-management	17
	3.4.3 <i>Opgave</i> 6: Programma-afstemming	18
	3.5 Het micro-niveau: de betrokken personen	18
	3.5.1 <i>Opgave</i> 7: De ontwikkeling van Gewin-Genot-Gemak	18
4.	TOTBESLUIT.....	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 TWEELIDIGE 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 1400 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) upgradering van het *OV-systeem* • HST-stop, RSS, HOV, **transformatie** Utrecht CS tot een OV terminal/mainport; (b) eventuele nieuwe *invalswegen* tot **a**an het centrum • parallel **a**an 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* **a**an de rand van de stad en in de regio, en (f) (her)inrichting van pleinen en *openbare ruimte*.

De infrastructurele **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 gelijklopende 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 bereikbaarheidsnon 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 vervoersvoornemens **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** huurdersexploatanten 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 **geïnvesteed** 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 raakvlak 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 met 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-onthwikkeling, 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>Implementatie-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

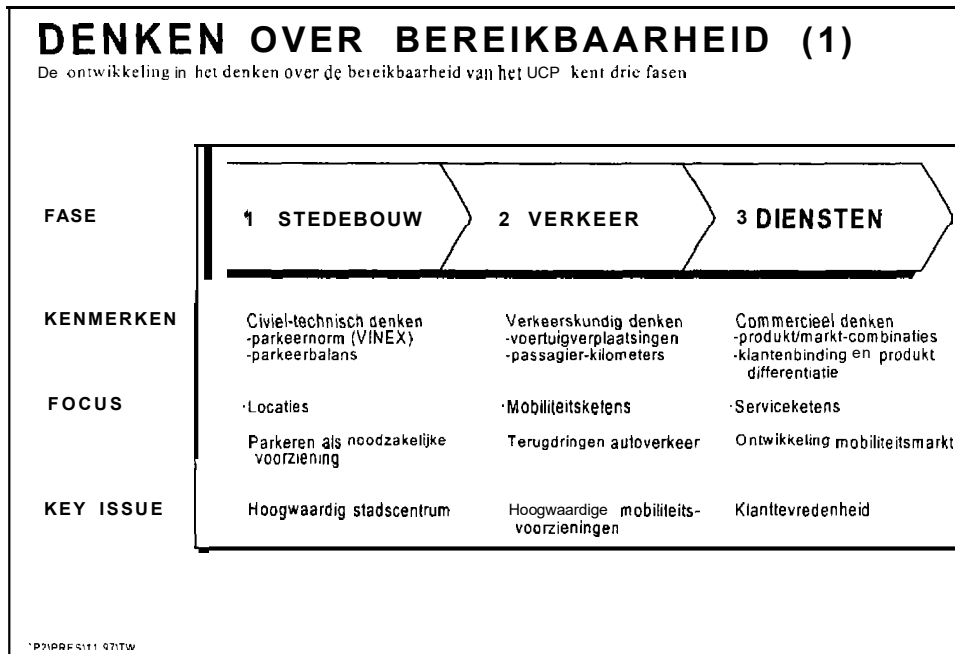
exponentiële vermenigvuldiging van het aantal opgaven. Zo vormt het Herculesmodel een concrete weerspiegeling van de ervaring van complexiteit zoals betrokkenen die in de werkelijkheid feitelijk opdoen. Het model maakt de weerbaarheid expliciet die besluitvormers in steeds verschillende gestalten **parten** 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

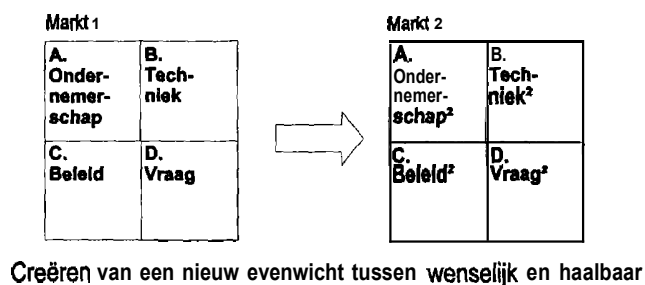
3.3.1 *Opgave I: Markontwikkeling rond de bereikbaarheid van het UCP*

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 markontwikkeling is een samenspel van partijen noodzakelijk. We gaan hieronder in op de ontwikkeling van *vraag* -zowel bij kianten als gebruikers-, de ontwikkeling van *ondernemerschap*, het realiseren van *technische voorzieningen* en het formuleren van *passend beleid* (zie Figuur 3):



Figuren 2a en 2b

**De marktontwikkeling
van huidig naar nieuw evenwicht:**



Figuur 3

ad A Ondernemerschap De concepten uit het Plan van Aanpak hebben een vernieuwend en heterogeen 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 I). 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 reisinfo, 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):



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
<i>W B N</i>	•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
<i>Jaarbeurs</i>	•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
<i>RWS</i>	• rijkswaterstaat 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
<i>Gemeente Utrecht</i>	•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
<i>NS Vastgoed</i>	•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 **parkeerverwijssysteem** 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. Inteme 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

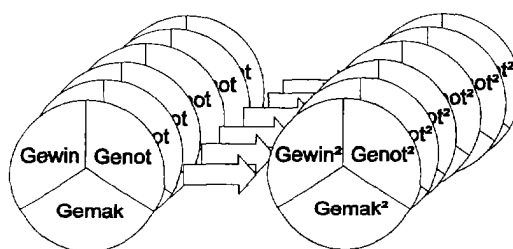
De **realisatie** van het Plan van Aanpak UCP **kan alleen slagen**, wanneer het de direct betrokken **personen** voldoende Gewin-Genot-Gemak oplevert. De concepten in kwestie **moeten** voldoende toegevoegde waarde bieden voor een veelheid van betrokkenen personen. Het ontwikkelen van die toegevoegde 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, EC 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 OV-knoop is kostbaar; © 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 fyste 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 met 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