

# ZIT JE VAST? MAAK HET COMPLEXER!

Hoe complexificeren als  
managementstrategie  
Stationsplein Oost nieuw leven gaf

Hans Bil en Geert Teisman,  
Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam  
In samenwerking met de Gemeente Utrecht



Eburon  
Delft 2017

ISBN 978-94-6301-158-7

Uitgeverij Eburon  
Postbus 2867  
2601 CW Delft  
tel.: 015-2131484 / fax: 015-2146888  
info@eburon.nl / www.eburon.nl

Beeld omslag: cu2030.nl  
Grafisch ontwerp: Textcetera, Den Haag

© 2017. Hans Bil/Geert Teisman. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

# INHOUD

1	Inleiding	7
2	De hoofdrolspelers voorgesteld	15
3	Velen komen er, niemand wil er zijn	17
4	Het Verhaal	23
5	Het verrassende succes van een complexiteitvergroten de aanpak	71
6	Ontwerpprincipes voor effectieve besluitvorming	85
7	Verantwoording	95
	Bijlage	99
	Noten	101



# 1 INLEIDING

Ten oosten van Station Utrecht Centraal lag tot 2011 een verweesd en onooglijk gebiedje – een taxiplatform, twee busstations en een beurstraverse (in de volksmond de Patatstraat) – dat cruciale functies vervulde, maar eigenlijk niet wilde deugen. Plannen om hier iets hoogwaardigs van te maken, strandden aanvankelijk. De grote spelers: NS, ProRail, Klepierre (eigenaar van Hoog Catharijne) en de Gemeente, wilden hier iets moois maken, dat zowel commerciële belangen dient als een sprong voorwaarts is op gebied van verblijfskwaliteit en leefbaarheid, maar kwamen eerder tot een waterig compromis dan tot de gewenste sprong voorwaarts. Iedereen hield vast aan eigenbelangen en kwam niet in beweging uit angst dat wat wel bereikt is, te verliezen.

De status-quo had blijvend kunnen zijn. Dan was er een oplossing gekomen, waar niemand zich tegen verzette, maar waarover ook niemand enthousiast was. In deze casus is de status-quo doorbroken. Door een onconventionele manier van werken, de complexiteit van het project te vergroten en een zekere chaos te creëren is er uiteindelijk een aanpak voor Stationsgebied Oost ontwikkeld dat acceptabel was voor alle partijen. En ook aanwijsbaar waarde toevoegde aan het gebied en daarmee aan de stad. De bereidheid de status-quo te verlaten, van een onbevredigende inhoud weg te bewegen en de ingenomen posities te verlaten resulteerde niet in gevreesde wanorde, maar in een stationsplein en de grootste fietsenstalling ter wereld. Dit plan is sinds 2014 in uitvoering en wordt in 2018 en 2019 (in fasen) opgeleverd.

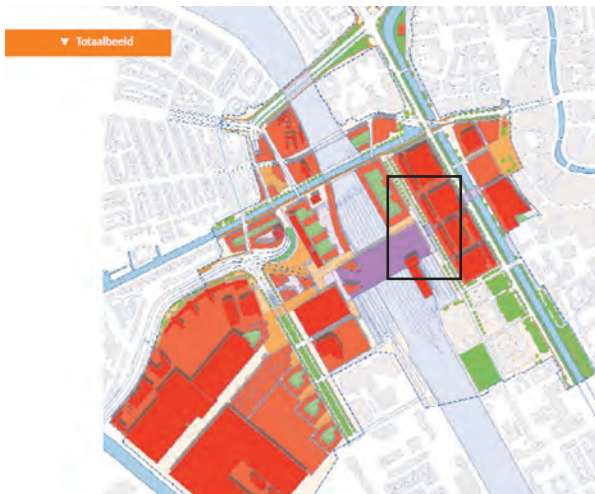
Dit onderzoek vertelt dit wonderbaarlijke verhaal van durf bij de ontwikkeling van Stationsplein Oost en verbindt dit praktijkverhaal aan wetenschappelijke inzichten over complexiteitsmanagement, innovatiemomenten en systeemdynamiek. De inzichten leren ons dat we niet met een uitzondering te maken hebben van managers die niet weten hoe het hoort, maar met een 'erkende' aanpak die qua complexiteit past bij de complexiteit van de opgave. Hier leest u over de resultaten van een complexiteit-vergroten aanpak.



## 1.1 DE CASUS IN EEN NOTENDOP

Na jaren van voorbereiding, plannen maken, plannen neerhalen, afspraken met partijen maken, afspraken cancelen, is er in 2003 een masterplan Stationsgebied vastgesteld. Dit masterplan vormt het basisplan van het grotere geheel, waarin de doelstelling voor het Stationsgebied is verwoord: herstellen, verbinden en betekenis geven. Onderdeel van dit masterplan is Stationsgebied Oost. Het masterplan laat systemen in systemen in systemen zien: van het gehele Stationsgebied naar gebied Nieuw Hoog Catharijne naar Stationsplein Oost naar fietsenstalling (of plein, of andere onderdelen van het stationsplein).

Stationsplein Oost is uiterst functioneel als verbinding tussen Utrecht Centraal, winkelcentrum Hoog Catharijne en de binnenstad. Hoog Catharijne geniet nagevoeg garandeerde loopstromen van reizigers door het winkelcentrum naar Utrecht Centraal en vice versa. De Gemeente verlangde evenwel meer verblijfskwaliteit in de openbare ruimte rond Hoog Catharijne en wilde het grootste station van Nederland een duidelijke entree naar de oude binnenstad geven. Dit zijn ingrediënten voor ingewikkelde planvormings- en besluitvormingsprocessen waarin we vaak zien -ook hier- dat partijen sterk op hun belangen 'zitten' en iedere kans als risico voor hun gevestigde eigenbelang bestempelen. Jaren van planvorming zonder elkaar echt in de ogen te durven kijken en kansen te zien, leidden ongewenst, maar ook onontkoombaar lijkt het wel, tot een onbevredigend en waterig ontwerp waarover geen der partijen tevreden is.



**Figuur 1** Totaalbeeld Stationsgebied uit masterplan 2003. Omkaderd het Stationsgebied Oost.

Het bijzondere in dit proces is dat er toch een doorbraak kwam. Een publieke erkenning van de onvrede door sommigen en de bereidheid het radicaal anders te doen, bracht een nieuwe ronde in de plan- en besluitvorming met nieuwe kansen. Als bij toeval gingen betrokken partijen ertoe over of misschien moeten we zeggen erin mee het vraagstuk Station Oost complexer te maken, vastgeroeste patronen van belangenarticulatie en oplossingen vastleggen te doorbreken en nieuwe verbinding met elkaar en een mogelijk betere aanpak aan te gaan. Dit is geen sinecure: er was geen garantie voor succes, er waren substantiële risico's en de eigen organisatieloga's werkten niet altijd mee. Het was veiliger geweest aan de reeds geaccordeerde oplossing vast te houden.

Dat gebeurde hier niet. We kunnen het moment van kantelen tot op de dag nauwkeurig aanwijzen. Op 1 april 2010 diende zich een magisch moment aan in wat de evolutie zou worden naar 's werelds grootste fietsenstalling. Niemand had hiertoe opdracht gegeven en toch ontstond dit bijzondere resultaat.

Het proces en de inhoud maakten een kwaliteitssprong. De energie die daarbij vrij kwam kon voldoende lang worden vastgehouden om tot een nieuw en unieke inrichtingsvoorstel te komen. Succesvolle complexiteit-erkennende sprongen blijken evenwel geen gegarandeerd bestaan te hebben. In wat klassiek de uitvoeringsfase genoemd wordt vervloog de energie en het enthousiasme weer grotendeels. Partijen trokken zich terug in hun eigen 'veiligheid', waar men weet wat wel en niet mag.

## **1.2 RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN ALS COMPLEXE PROCESSEN**

Ruimtelijke en infrastructurele projecten komen tot ontwikkeling in complexe processen met een veelheid aan partijen en belangen<sup>1</sup>. Elke projectmanager ervaart dat projectrealisatie vrijwel nooit planmatig verloopt en ook vrijwel nooit past binnen de vastgestelde kaders. Sterker nog, hoe sterker aan planmatige voortgang en kaders wordt vastgehouden, hoe groter de kans op suboptimale resultaten.

En toch wordt vrijwel elke manager geleerd om projectmatig te werken, met heldere scope, duidelijke grenzen tussen wie wel in het projectteam zit en niet en heldere stappen van ontwerp, selectie en realisatie. Vanuit projectmatig werken wordt met scepsis gekeken naar een meer procesmatige, complexiteit-omarmende aanpak. Het vooroordeel is vaak dat dit onacceptabele juridische, financiële, bestuurlijke en

politieke risico's met zich mee zou kunnen brengen. De casus Stationsplein Oost laat zien hoe een complexiteitvergrotenende werkwijze weliswaar een deel van deze angst bewaarheid wordt: de werkwijze leidt tot meer kosten. Maar de angst wordt volledig teniet gedaan doordat daar ook meer opbrengsten tegenover staan, en tot een plan dat meer is dan de som der delen en bestuurlijk en politiek lof oogst. Deze combinatie is zo leerzaam, dat we hier uiteenzetten hoe dat is gelukt.

Ook in de wetenschap is aandacht voor de weerbarstigheid van complexe praktijken, die zich moeilijk laat sturen. Zo houdt de literatuur over 'Complexity Leadership' zich bezig met de vraag welke vormen van leiderschap nodig zijn in complexe samenlevingen. In deze literatuur worden **gebeurtenissen** en **momentum** naar voren geschoven als steeds meer bepalend voor succesvolle projecten. Literatuur over Innovatie & Leren (Senge, Jaworski, Scharmer met zijn U-theorie) wijzen erop dat er vaak magische momenten nodig zijn om innovaties tot stand te brengen. Systeemtheorieën vragen aandacht voor de rol van toeval en onvoorspelbaarheid, invloed vanuit omliggende systemen en systeemdynamiek (inert en statisch versus radicale omwentelingen). Processen kenmerken zich door zowel chaos als orde, en het vraagt een complexiteit-erkennende werkwijze om hier doorheen te manoeuvreren. Dergelijke theoretische inzichten zijn mooi. Nog mooier is het als deze realiteit blijken te kunnen zijn en worden aangescherpt in de praktijk.

### 1.3 DE COMPLEXITEIT VAN STATIONSPLEIN OOST

Betrokkenen beschouwen Stationsplein Oost als één van de meest complexe onderdelen van het Stationsgebied, onder meer door de volgende ingrediënten:

- Stationsplein Oost is een relatief klein gebied met cruciale functies, ingeklemd tussen twee giganten (Hoog Catharijne en Utrecht Centraal) met stevig gevestigde belangen. Dat zijn bekende ingrediënten voor eindeloze processen waarbij partijen hun eigenbelangen laten prevaleren en iedere verandering als groot risico en bedreiging labelen. Daarmee zien ze snel unieke kansen over het hoofd.
- Binnen dit gebied vinden verschillende publieke en private ontwikkelingen plaats (ter waarde van ruim 200 miljoen euro), waarvan de eigendomsverhoudingen horizontaal en verticaal door elkaar heen lopen en die zich bovendien in verschillende fasen bevinden. Ze overlappen deels en beïnvloeden elkaar direct. Niet alleen het management van het gebied zelf is een uitdaging, ook de



afstemming met nevenliggende systemen die de dynamiek in Stationsgebied Oost beïnvloeden.

- Het project ligt zowel bij publieke als private partijen onder het vergrootglas. Iedereen (lokaal, regionaal en landelijk) kijkt mee en vindt er iets van.
- Het project kent een lange doorlooptijd, van masterplan 2003 en jaren daarvoor (UCP), tot 2018. Het strekt zich uit over vele raadsperiodes, betrokken personen en ontwikkelingen.<sup>2</sup> Er ligt jaren van planvorming, vastgelegd in notities, plannen en kaders, aan ten grondslag die het project mede sturen en vormgeven. Dit maakt het proces gevoelig voor padafhankelijkheid.

## 1.4 DOEL- EN VRAAGSTELLING

Wij stelden ons het volgende ten doel:

1. Inzicht geven in een uniek proces door de ervaringen vanuit dit proces expliciet te maken, daaruit lessons learned door te geven aan managers en professionals en zo bij te dragen aan de discussie in deze professie over sturing en management van complexe processen.
2. Het aandragen van nieuwe en aanscherpen van bestaande inzichten in complexiteitmanagement, innovatiemomenten en systeemdynamiek.

De volgende vragen willen we beantwoorden:

1. Hoe zijn betrokken partijen bij Stationsplein erin geslaagd vastgelopen processen met suboptimale uitkomsten te doorbreken? Onder welke gunstige voorwaarden vindt een dergelijke omslag plaats?
2. Op welke manier leidde het omarmen en zelfs vergroten van de complexiteit van het besluitvormingsproces tot rijkere resultaten?
3. Hoe kunnen we deze lessen in een wetenschappelijk kader plaatsen en welke aanbevelingen volgen daaruit voor de aansturing en aanpak van toekomstige (soortgelijke) complexe opgaven?

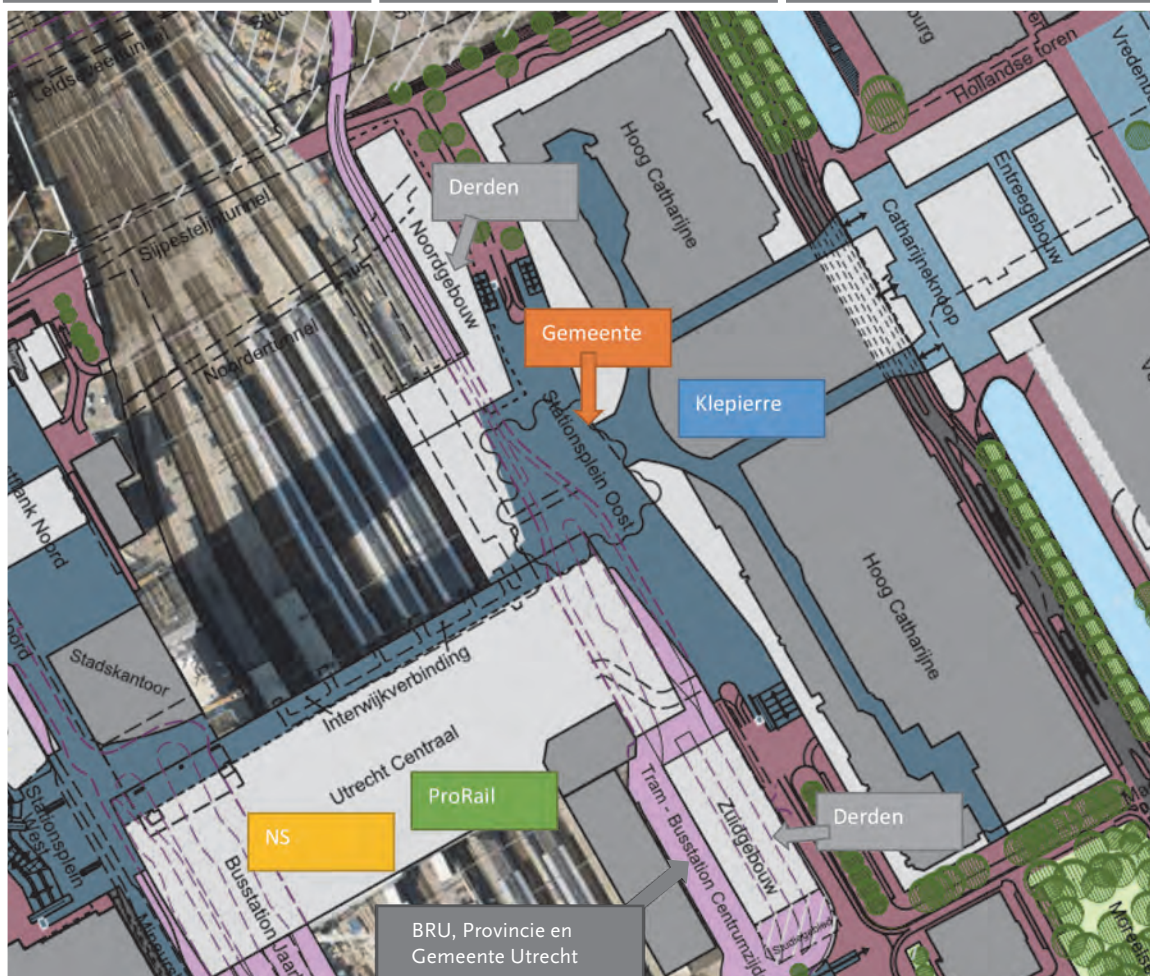
## 1.5 LEESWIJZER

In het volgende hoofdstuk schetsen we het speelveld met de verschillende hoofdrolspelers. Daarna beschrijven we het gebied in zijn oude situatie en de noodzaak voor transformatie (hoofdstuk drie). Het proces van planvorming voor Stationsplein Oost strekt zich uit over ruim tien jaar. Succesvolle en minder succesvolle

perioden wisselen zich af. We vertellen dit verhaal en de geboorte van een uniek en hoogwaardig plein in hoofdstuk vier. Daarna analyseren we waarom het ontwerpresultaat van dit complexe gebied uiteindelijk in de ogen van alle betrokkenen tot een succes is geworden. Het antwoord ligt in de erkenning, omarming en vergroting van complexiteit (hoofdstuk vijf). Tenslotte presenteren we enkele ontwerpprincipes voor effectieve besluitvorming, nu rationele besluitvorming een leeg begrip is geworden.



<p><b>Klepierre (voorheen Corio)</b></p> <p>Belang: commercieel succes Hoog Catharijne, aantrekkelijk en goedbezocht winkelcentrum</p> <p>Eigenaar van: Hoog Catharijne</p> <p>Gesproken betrokkenen: Menno Overtoom, Gert-Jan Dousi, Annet Elzenaar</p>	<p><b>Gemeente Utrecht</b></p> <p>Belang: aantrekkelijk en leefbaar Utrecht en Stationsgebied; afweging van belangen als democratisch beslisorgaan</p> <p>Eigenaar van: plein en fietsenstalling (openbare ruimte)</p> <p>Gesproken betrokkenen: Rutger Siderius, Aart Meijles, Simon Roozen, Siert de Vos, Albert Hutschemakers, Alexander Schutte, Heleen Wijtmans, Erica van Dijk, Bram Fokke, Chiel Rottier en André van Schie</p>	
<p><b>NS</b></p> <p>Belang: commercieel succes Utrecht Centraal. Comfort, retail en aantrekkelijke omgeving op en rond het station</p> <p>Eigenaar van: OV Terminal</p> <p>Gesproken betrokkenen: Vincent de Heer</p>	<p><b>ProRail</b></p> <p>Belang: verbouwing Utrecht Centraal binnen de afspraken</p> <p>ProRail verbouwt Utrecht Centraal in opdracht van NS, Gemeente Utrecht en Ministerie van I&amp;M</p> <p>Gesproken betrokkenen: Marc Unger, Han Berends en Tjeerd Dierckxsens</p>	
<p><b>Diverse architecten van de betrokken partijen</b></p> <p>Gesproken betrokkenen: Ralph Sijstermans en Stijn Rademakers van Ector Hoogstad Architecten (plein en fietsenstalling i.o.v. Gemeente Utrecht)</p>	<p><b>Bestuur Regio Utrecht, Provincie Utrecht</b></p> <p>Belang: versterken kwaliteit regionaal openbaar vervoersnetwerk (samen met Gemeente); inpassen en tijdig exploiteren van de Uithoflijn</p> <p>Gesproken betrokkenen: Eelko van den Boogaard, Bert Coenen (projectorganisatie Uithoflijn)</p>	<p><b>Kwaliteitsteam en supervisor</b></p> <p>Belang: borgen van verblijfskwaliteit op en rond het station</p> <p>Gesproken betrokkenen: Liesbeth van der Pol, Koen van Velsen, Bert Dirrix</p>



**Figuur 2** De hoofdrolspelers in het gebied

## 2 DE HOOFDROLSPELERS VOORGESTELD

Stationsplein Oost is een klein gebied met een drukte aan betrokken partijen. Er zijn zes verschillende opdrachtgevers actief, zowel publiek als privaat: ProRail, Bestuur Regio Utrecht, Gemeente, Klepierre, NS en derden-ontwikkelaars voor Noordgebouw en Zuidgebouw.<sup>3</sup> Voor het Noord- en Zuidgebouw staan Dura Vermeer Vastgoed & Vorm Ontwikkeling en ABC-Planontwikkeling aan de lat. Daarnaast worden toegankelijkheidsgroeperingen, fietsersbond, Stadswerken en fietsparkeren (laatste twee zijn onderdeel van de Gemeente) geconsulteerd.<sup>4</sup> In de uitvoering komen er partners bij, zoals aannemers (BAM, Boele en Van Eesteren) en nutsbedrijven als Stedin (gas- en elektriciteitsleidingen). Bij de Gemeente is de Projectorganisatie Stationsgebied opgericht. Deze regisseert de gebied- en vastgoedontwikkeling in het Stationsgebied, inclusief het gebied op en rond het Centraal Station en heeft tevens de coördinatie van de verbouwing van het hele Stationsgebied op zich genomen. Samen vormen ze een rijk pallet aan share- en stakeholders.

De partners ProRail, Gemeente Utrecht, NS, Rabobank, Jaarbeurs, Klepierre en Bestuur Regio Utrecht (sinds 2013) overleggen met elkaar over de planvorming en realisatie van het Stationsgebied in het Afstemmingsoverleg Programmering Stationsgebied (APS). Speciaal voor realisatie van de OV Terminal hebben de Gemeente en ProRail een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie (GUO) opgericht<sup>5</sup>.