

BESTUURLIJKE PROCESSEN ROND DYNAMISCH VERKEERSMANAGEMENT
Organisatie en aanpak van netwerkbrede DVM-projecten

ir. B.M. van Luling¹
ing. M.J. Nuijten¹
dr.ir. J.H. Baggen²

¹ Rijkswaterstaat
Directie Noord-Holland

² Technische Universiteit Delft
Faculteit Techniek, Bestuur en Management
Sectie Transportbeleid en Logistieke Organisatie

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Summary	3
1 Inleiding	4
2 DVM en samenwerking in theorie	5
2.1 <i>DVM netwerkbreed toegepast</i>	5
2.2 <i>Samenwerkingsverbanden tussen overheden</i>	6
3 Netwerkbreed dynamisch verkeersmanagement in de praktijk	8
3.1 <i>Drie pilot-projecten binnen Noord-Holland</i>	8
3.2 <i>Overeenkomsten en verschillen</i>	9
4 Combinatie van procesmatige en projectmatige aanpak	11
5 Nieuwe ervaringen	14
5.1 <i>Toepassing van de gecombineerde procesmatige en projectmatige aanpak</i>	14
5.2 <i>Conclusies</i>	14
5.3 <i>Discussie</i>	16
Referenties	17

Samenvatting

Bestuurlijke processen rond dynamisch verkeersmanagement Organisatie en aanpak van netwerkbrede DVM-projecten

Deze paper is gericht op het verschaffen van nader inzicht in de essentie van de complexiteit van bestuurlijke processen die zich voordoen bij projecten op het gebied van Dynamisch Verkeersmanagement (DVM) met een netwerkbrede aanpak en de wijze waarop de overheid (w.o. Rijkswaterstaat) hiermee om dient te gaan.

In praktijkonderzoek (in Amsterdam Zuidoost, in Amsterdam en in Alkmaar) geconstateerde (toenemende) complexiteiten zijn nader geanalyseerd. De algemene conclusie daarbij is dat de complexiteit van een DVM-project op een aantal vlakken duidelijk toeneemt met een toename van het aantal betrokken overheden. Op basis daarvan wordt geconcludeerd dat meer aandacht voor een procesmatige aanpak bij netwerkbrede DVM-projecten recht doet aan de geconstateerde complexiteiten. Dit brengt een spanningsveld naar voren tussen het samen optrekken van de overheden en de hardere wijze van projectmatig werken. Er worden in deze paper verschillende mogelijkheden aangedragen waarop een procesmatige aanpak en een projectmatige aanpak naast elkaar kunnen worden toegepast.

Summary

Administrative processes around Dynamic Traffic Management Organization and approach of full network DTM-projects

This paper aims at providing more understanding of the essence of the complexity of administrative processes occurring in projects in the field of Dynamic Traffic Management (DTM) with a full network approach and the way in which the government (a.o. the Directorate-General for Public Works and Water Management) should deal with it.

In case studies (in Amsterdam South-East, Amsterdam and Alkmaar) the (increasing) complexities ascertained, have been further analyzed. The general conclusion here is that the complexity of a DTM project increases significantly in a number of fields with a growth in the number of authorities involved. On this basis it is concluded that more attention for a process approach of full network DTM projects does justice to the complexities ascertained. This creates an area of tension between authorities working together and the harder project approach. This paper makes various suggestions on how to apply a process approach alongside a project approach.

1 Inleiding

Dynamisch verkeersmanagement (DVM) is de laatste jaren sterk in ontwikkeling. Hier wordt DVM gedefinieerd als: ‘Het beïnvloeden van de vraag naar en het aanbod van verkeersvoorzieningen, met behulp van maatregelen en op basis van actuele verkeersgegevens’. In de beleidsvoornemens van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt een toepassing van DVM over de beheersgrenzen heen als kostenefficiënte maatregel genoemd voor een gebiedsgerichte aanpak van de infrastructuur (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2001). Daarbij blijkt bestuurlijke samenwerking tussen alle overheden noodzakelijk. Technische beperkingen, een gebrek aan verkeerskundige samenhang en organisatorische drempels tussen de verschillende wegbeheerders hebben echter een netwerkbrede toepassing van DVM tot voor kort in de weg gestaan.

Inmiddels zijn binnen Rijkswaterstaat diverse pilot-projecten opgestart waarbij dynamisch verkeersmanagement netwerkbreed wordt toegepast. Daarbij is een samenwerkingsverband tussen de betreffende wegbeheerders noodzakelijk. Het gezamenlijk aanpakken van DVM over de beheersgrenzen heen is een redelijk nieuwe toepassing van bestuurlijke samenwerking. Een beter begrip van de problematiek en de mogelijkheden die zich daarbij voordoen, kan de besluitvorming op bestuurlijk niveau verbeteren. Deze paper is gebaseerd op een onderzoek uit 2003 naar de complexiteit van bestuurlijke processen die zich voordoen bij DVM-projecten met een netwerkbrede aanpak, uitgevoerd in opdracht van Rijkswaterstaat, directie Noord-Holland (Van Luling, 2004). De vraag die daarbij centraal stond is op welke wijze de overheid met deze complexiteit dient om te gaan.

In paragraaf 2 wordt vanuit een theoretische benadering een schets gegeven van aan de ene kant (netwerkbreed) DVM en aan de andere kant samenwerkingsverbanden in het algemeen. Hierbij wordt getracht een beeld te schetsen van zowel de verkeerskundige complexiteit die bij de netwerkbrede toepassing van DVM komt kijken als van de bestuurlijke complexiteit bij een samenwerkingsverband tussen overheden.

Het onderzoek naar een netwerkbrede toepassing van DVM in samenwerking tussen overheden is gedaan om nader inzicht te kunnen verkrijgen in deze complexiteiten. In paragraaf 3

wordt ingegaan op drie pilot-projecten van Rijkswaterstaat, welke zijn geanalyseerd op diverse DVM-aspecten en samenwerkingsaspecten. Hieruit zijn aanbevelingen naar voren gekomen over de wijze waarop netwerkbrede DVM-projecten bij samenwerking tussen overheden kunnen worden aangepakt. De voor Rijkswaterstaat belangrijkste aanbeveling betreft een combinatie van een procesmatige en een projectmatige aanpak van dergelijke projecten. In paragraaf 4 wordt nader ingegaan op deze aanbevolen aanpak.

Inmiddels is men een half jaar verder en heeft Rijkswaterstaat op basis van de onderzoeksresultaten twee projecten ingericht conform de gecombineerde procesmatige en projectmatige aanpak. In het verlengde van het onderzoek wordt in paragraaf 5 ingegaan op de nieuw opgedane ervaringen bij deze projecten.

2 DVM en samenwerking in theorie

2.1 DVM netwerkbreed toegepast

De verkeerskundige visie op het toepassen van DVM is de laatste jaren sterk in ontwikkeling. In 'DVM 2000' (Van der Vlist, et al. 1998) wordt al een beleidsmatige context neergezet voor de operationalisering van DVM (de operationele taken van de verkeerscentrale) in de directie Noord-Holland van Rijkswaterstaat. Het Kenniscentrum Verkeer en Vervoer (KcVV) heeft bijvoorbeeld in 1999 een onderzoeksprogramma vastgesteld (De Meijers, et al. 1999) ter verbetering van de implementatiesnelheid, de kwaliteit en de samenhang van ITS-oplossingen voor de verkeers- en vervoersproblematiek in Nederland.

Onder druk van de fileproblematiek groeit de behoefte aan een efficiënter gebruik van het netwerk. Dankzij technische innovaties groeit het aantal mogelijkheden daartoe. Traditioneel worden DVM-maatregelen lokaal ingezet. Dit betekent dat daar waar zich een probleem voordoet één of meer maatregelen worden genomen om dit op te lossen (Van Berkum, et al. 2001). Wanneer maatregelen in combinatie worden genomen of een groot effect hebben, treden door verandering in het gebruik van verschillende routes, veelal in een ruimer gebied effecten op (AGV 1999).

De effecten van de DVM-maatregelen op netwerkniveau zijn grotendeels nog onbekend. De effecten van de individuele maatregelen op lokaal niveau zijn wel redelijk bekend. Een

overzicht van de verwachtingen van de netwerkbrede effecten van diverse DVM-maatregelen is gegeven in Van Luling (2004). Deze verwachtingen zijn gebaseerd op uitspraken van deskundigen op het gebied van DVM, behaalde resultaten uit modelstudies (evaluaties) en resultaten van evaluaties van reeds ingevoerde maatregelen.

Om vanaf het jaar 2000 de ontwikkelingen in het beleid op het gebied van verkeersbeheersing te ondersteunen is door Rijkswaterstaat, in samenwerking met TNO, de ‘Architectuur voor Verkeersbeheersing’ (AVB) ontwikkeld (AVB-bureau 2001). De AVB moet verkeersbeheersing netwerkbreed en pro-actief gaan vormgeven en moet gedurende langere tijd richting kunnen geven aan ontwikkelingen op het gebied van verkeersbeheersing. Daarmee wordt door het management van Rijkswaterstaat een kader gesteld voor de ontwikkeling en het beheer van verkeersbeheersing op het (Rijks)wegennet.

De Verkeerskundige Architectuur (VA) (AVB-bureau, 2001) vormt het uitgangspunt voor de AVB. Dit is een methodiek waarmee verkeersmanagement zó ingezet kan worden dat problemen op het gehele netwerk met visie benaderd worden. Uiteindelijk heeft de ontwikkeling van de AVB-VA geleid tot een landelijk erkende aanpak zoals omschreven in het werkboek ‘Gebiedsgericht benutten’ (GGB) (AVB-bureau, 2002). Het proces van GGB loopt vanaf het opstarten van het project t/m de afronding, waarin de (afgestemde) beleidsuitgangspunten vertaald worden naar concrete maatregelen.

2.2 Samenwerkingsverbanden tussen overheden

Bij een netwerkbrede aanpak van DVM is afstemming noodzakelijk tussen de verschillende betrokken wegbeheerders. In het verleden was de aanpak van DVM meer zelfstandig en lokaal gericht. Bij een gezamenlijke uitvoering van de netwerkbrede maatregelen zal een samenwerkingsverband tussen de wegbeheerders gevormd moeten worden die zelfs nog verder gaat dan alleen een verkeerskundige afstemming. Regionale politiek, inzet en financiën, techniek, communicatie met omgeving, juridische aspecten, etc., spelen een bepalende rol in de totstandkoming van de maatregelen.

Binnen een samenwerkingsverband zijn een aantal specifieke aspecten van belang die de effectiviteit en efficiëntie van de samenwerking kunnen bepalen. Deze aspecten betreffen: de vormgeving van samenwerkingsverbanden; de wijze waarop de afstemming tussen partijen en personen binnen samenwerkingsverbanden gemanaged kan worden; en het gedrag, de spelregels en normen die bij samenwerking tussen overheidsorganisaties komen kijken.

De vormgeving van een samenwerkingsverband bepaalt hoe het samenwerkingsverband is ingericht en waar deze op gebaseerd is. Bij een vergelijking van verschillende samenwerkingsverbanden kan dit van essentiële invloed zijn op de resultaten. De bepalende aspecten voor de vormgeving van een samenwerkingsverband zijn: beleidsmatige aspecten; bestuurlijke aspecten; contextuele aspecten; juridische aspecten; en financiële aspecten (Bussink, et al. 1990; De Man, et al. 2001; Koppenjan, 1993).

De beleidsafstemming tussen organisaties wordt door verschillende factoren in verschillende mate beïnvloed. Door op deze factoren te sturen kan de effectiviteit en efficiëntie van het samenwerkingsverband worden verbeterd. De belangrijkste sturingsaspecten die invloed hebben op de effectiviteit en efficiëntie van de (beleids-)afstemming binnen een samenwerkingsverband, zijn (Witbreuk 1997; De Man, et al. 2001; Koppenjan, 1993):

- interactie tussen de partijen binnen een samenwerkingsverband;
- de status van de reputatie van partijen binnen een samenwerkingsverband;
- de toegepaste managementtools binnen een samenwerkingsverband;
- de (acuutheid van de) probleempceptie bij de verschillende partijen.

Om tot een effectieve en efficiënte samenwerking te komen, is het van belang dat binnen een samenwerkingsverband tussen de individuen op gerichte wijze wordt gewerkt aan het behalen van de gewenste resultaten. Voor de afstemming tussen personen binnen een projectorganisatie geldt dat deze door de volgende factoren wordt beïnvloedt (Coppoolse 1997):

- het 'wij-gevoel' en verantwoordelijkheid van het team (het existentiële niveau);
- (on)duidelijkheden rondom de professionele identiteit;
- vertrouwdsheid met de visie op de doelrealisatie van het samenwerkingsverband (betekenisgeving);

- de organisatie van taakverdeling, coördinatie en doelrealisatie (structurering en adaptie).

De strategische opstelling van partijen en het zich wel of niet manoeuvreren binnen de geldende spelregels en normen spelen een belangrijke rol bij het gezamenlijk vaststellen van beleid. Ook de toepassing van diverse vormen van gedrag, spelregels en normen zullen het procesverloop binnen de samenwerkingsverbanden beïnvloeden (Koppenjan 1993; De Bruijn, et al. 1999; Ten Heuvelhof 1993).

3 Netwerkbreed dynamisch verkeersmanagement in de praktijk

3.1 Drie pilot-projecten binnen Noord-Holland

In deze paragraaf wordt ingegaan op drie DVM-projecten met een netwerkbrede aanpak die in 2003 actueel waren binnen de Rijkswaterstaat, directie Noord-Holland. Het aantal betrokken overheden bij deze pilot-projecten varieert van één tot drie.

Het unilaterale project *Pilot sturing netwerk Amsterdam Zuidoost* is een project waarbij Rijkswaterstaat, in samenwerking met een adviesbureau, in korte tijd verschillende scenario's voor netwerksturing wil uitproberen op een deel van het rijkswegennet rond Amsterdam zuidoost (Hiddinga 2002).

Het bilaterale project *DVP Amsterdam* is een project waarbij Rijkswaterstaat, directie Noord-Holland en de Gemeente Amsterdam m.b.v. het combineren van Dynamisch Verkeersmanagement en het Integraal Dynamisch Parkeerverwijzingssysteem willen komen tot gemeenschappelijke sturing op het functioneren van het rijkswegennet en het stedelijk wegennet (Projectteam DVP Amsterdam 2003).

Het multilaterale project *DVM - Pilot Alkmaar/NHM* is een pilot op het gebied van dynamisch verkeersmanagement, waarbij Rijkswaterstaat, de Provincie, en de Gemeente een samenwerkingsverband vormen en als gezamenlijke opdrachtgever inzicht willen krijgen in de mogelijkheden voor het verbeteren van de verkeersafwikkeling met DVM, het gezamenlijk dagelijks regelen van het verkeer en het koppelen van de verschillende technieken van de wegbeheerders tot één systeem (Projectteam Pilot DVM Alkmaar/NHM 2002).

In Van Luling (2004) is onderzoek gedaan naar de invulling van de verschillende DVM-aspecten en samenwerkingsaspecten en de invloed van het toenemende aantal betrokken overheden op de procesgang binnen deze projecten. Hiermee is getracht nader inzicht verkrijgen in de essentie van (de toename van) de complexiteit binnen de bestuurlijke processen rond netwerkbrede DVM-projecten.

3.2 *Overeenkomsten en verschillen*

Naar aanleiding van de geconstateerde verschillen en overeenkomsten bij de drie casussen kan het volgende geconcludeerd worden:

- Met name op bestuurlijk niveau is een toename van de complexiteit merkbaar bij een toename van het aantal betrokken overheden;
 - Er is een toenemend aantal achterliggende belangen en doelstellingen;
 - Gemaakte afspraken zijn veelal onduidelijk door onvoldoende vastlegging;
 - Er vindt besluitvorming over meerdere schijven plaats.
- Op organisatorisch niveau is een belangrijke toename van de complexiteit merkbaar bij een toenemend aantal betrokken overheden;
 - Projectorganisaties worden complexer (meer partijen, meer relaties);
 - Er speelt afstemming tussen projectmanagers en verdeling van taken en verantwoordelijkheden;
 - Er is verschil in inzet van partijen;
- Een gedeelte van de problematiek speelt duidelijk sowieso op beleidsmatig en organisatorisch niveau, ongeacht van het aantal betrokken overheden;
 - Beleidsuitgangspunten zijn vaak onvoldoende concreet;
 - Commitment van medewerkers vormt een structureel probleem.
- Een toename van de complexiteit op beleidsmatig niveau bij een toenemend aantal betrokken overheden is niet aangetoond;
- Op verkeerskundig niveau is geen toename van de complexiteit merkbaar bij een toenemend aantal betrokken overheden;

- De knelpunten zijn zelfs minder bij een groter aantal partijen, doordat meer verkeerskundige oplossingsruimte ontstaat.
- Op technisch niveau kan een toename van de complexiteit worden verwacht bij een toenemend aantal betrokken overheden.
 - Bij een toename van het werkingsgebied is sprake van een combinatie van meer typen maatregelen;
 - Er speelt afstemming tussen verschillende technische beheerssystemen;
 - Daar omheen speelt de ontwikkeling van netwerkbreed DVM.

Deze conclusies benadrukken het belang van een meer procesmatige aanpak van netwerkbrede DVM-projecten. Dit belang groeit bij een toename van het aantal betrokken overheden. Met een uitwerking van de mogelijkheden voor een dergelijke procesmatige aanpak binnen de technisch-inhoudelijke DVM-projecten kunnen handvaten worden aangedragen voor de aanpak van netwerkbrede DVM-projecten.

De combinatie van het ontwikkelingsproces (zowel voor de samenwerking tussen overheden als voor de netwerkbrede toepassing van DVM) en de technisch inhoudelijke uitwerking vergt een afweging tussen een procesmatige en projectmatige aanpak van DVM-projecten. De combinatie van het ontwikkelingsproces en het technisch-inhoudelijk project bij een netwerkbrede aanpak van DVM vergt dus een afweging tussen een procesmatige en projectmatige aanpak. In de casussen is hier op verschillende wijze mee omgegaan.

Bij het unilaterale DVM-project pilot Zuidoost is het samenwerkingsproces niet van toepassing, waardoor het een minder complex geheel is. De uitwerking van het stappenplan Gebiedsgericht Benutten is uitbesteed aan een extern bureau. Dit is een goede methode om de voortgang van dit proces te waarborgen, want beide partijen zijn gebonden aan contractuele afspraken. Het is echter de vraag of dit de kwaliteit van de resultaten ten goede komt, omdat wellicht niet al de mogelijke input kan worden meegenomen (bijv. doordat bepaalde input niet op tijd geleverd kan worden).

Bij het bilaterale DVM-project DVP Amsterdam is eerst het hele proces van de uitwerking van het stappenplan Gebiedsgericht Benutten doorlopen. Nu men tot de maatregelen is gekomen, zal op bestuurlijk niveau moeten worden besloten of dit ook tot een realisatie van het project zal leiden. Hier worden proces en project in principe in gescheiden vorm na elkaar

uitgevoerd. Het probleem is echter dat de voortgang van het proces daardoor moeilijk in de hand te houden is en dat onzeker is of het proces ook tot daadwerkelijke resultaten zal leiden. Het multilaterale DVM-project pilot Alkmaar is duidelijk als project benaderd door te kiezen voor een projectmatige aanpak (het 'projectmatig werken' van RWS). De ingeslagen weg heeft uiteraard alles te maken met de politieke druk om snel DVM-maatregelen neer te zetten, maar in de beginfase waren resultaten en kosten nog onmogelijk in te schatten. Een zuiver projectmatige aanpak past daarom niet en op z'n minst zou in dat geval het ontwikkelingsproces aan duidelijke banden moeten worden gelegd.

4 Combinatie van procesmatige en projectmatige aanpak

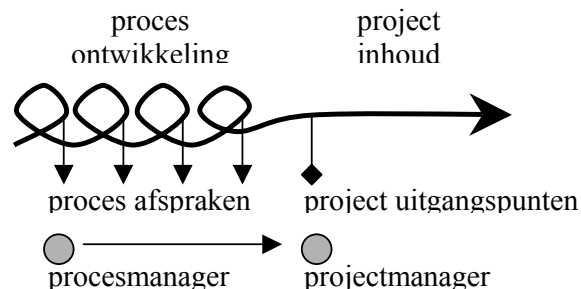
Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat meer aandacht voor een procesmatige aanpak bij netwerkbrede DVM-projecten recht doet aan de geconstateerde complexiteiten uit paragraaf 3.2 (met name bij een toename van het aantal betrokken overheden). Dit soort projecten zijn dan ook goede voorbeelden van een combinatie van proces (ontwikkeling) en project (inhoud). Aan de ene kant is het realiseren van netwerkbrede DVM-maatregelen duidelijk een technisch-inhoudelijk project. Aan de ander kant lopen er verschillende processen, te weten: het ontwikkelingsproces van de samenwerking tussen overheden (het leertraject van afstemming, afspraken en besluitvorming tussen verschillende overheidsorganisaties); de ontwikkeling van een netwerkbrede toepassing van DVM (het leertraject van vernieuwde verkeerskundige en technische inzichten); en het proces om via de beleidsafstemming tot een verkeerskundige uitwerking te komen.

Het probleem van een combinatie van een procesmatige aanpak en een projectmatige aanpak is dat een proces te moeilijk in de hand te houden is voor een projectmatige aanpak en een project te veel inhoudelijk afgebakend is voor een procesmatige aanpak. Het is dus zoeken naar een compromis waarin het ontwikkelingsproces meer wordt afgebakend en de technische inhoud minder strak wordt neergezet. Er kan gekozen worden voor een aanpak waarbij een procesmatig en een projectmatig traject elkaar opvolgen, of voor een aanpak waarbij een procesmatig en een projectmatig traject parallel aan elkaar lopen. Bij een parallelle aanpak is met name de interactie tussen het ontwikkelingsproces en de technisch inhoudelijke uitwerking van belang.

In deze paragraaf worden twee mogelijkheden voor een combinatie van proces en project aangedragen:

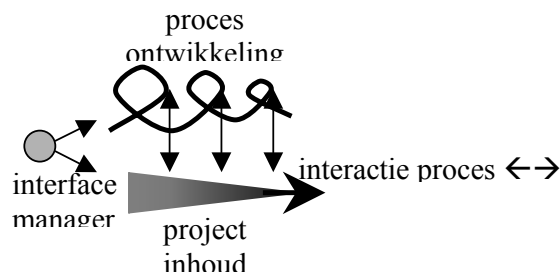
- het project volgt na het proces;
- het project loopt parallel aan het proces.

Indien het project volgt na het proces, speelt het probleem dat het proces onvoldoende in de hand te houden is en dus onvoldoende zekerheden biedt over bijvoorbeeld tijd en geld. Tevens is er een risico dat partijen gaande het proces afhaken, als zaken niet snel genoeg afgehandeld worden. Als men echter als partners aan elkaar onderkent dat de ingeslagen weg vooralsnog een ontwikkelingstraject is waaruit concrete maatregelen voort kunnen komen, zijn er prima afspraken te maken over het procesverloop, zodat de voortgang en de uitgaven enigszins in de hand kunnen worden gehouden. De partners staan in de beginfase nog voor teveel onzekerheden om zich aan bepaalde uitvoeringsmaatregelen te kunnen committeren, maar zijn wel in staat een inspanningsverplichting leveren voor de komende tijd. Per periode kan men als partners afspraken maken over de ingeslagen weg, door te zeggen: “Gaan we nog op deze voet met elkaar verder?”. De nodige (inhoudelijke) onderzoeken zijn in de tussentijd redelijk te structureren. Zodra deze voldoende inzicht geven in de gewenste resultaten en consequenties, bijvoorbeeld qua tijd en geld, is het voor de partners mogelijk om een resultaatverplichting aan te gaan en over te stappen van een procesmatige aanpak naar een projectmatige aanpak. De beleidsmedewerker, die tot op dat moment de rol van procesmanager heeft, geeft dan het stokje over aan de projectmanager. Dit resulteert in het in figuur 1 weergegeven schema. Punt van aandacht bij dit traject is wel om voldoende draagvlak voor het DVM-project te behouden door tijdig tot concrete maatregelen te komen en door niet te verzanden in een eindeloos proces.



Figuur 1

In het geval van pilot Alkmaar is eigenlijk geen tijd genomen voor deze aanpak. De realisatie van een aantal maatregelen werd al gelijk als project neergezet, terwijl gelijktijdig de ontwikkelingsprocessen liepen. In plaats van een geforceerde projectmatige aanpak van het geheel kan dan beter voor een parallelle combinatie van een procesmatige aanpak en een projectmatige aanpak gekozen worden. Van belang hierbij is dat het ontwikkelingsproces en de technisch-inhoudelijke uitwerking niet los van elkaar gaan lopen, waarbij bijvoorbeeld bestuurlijke afspraken en technische specificaties niet meer op elkaar afgestemd zijn. Om de afstemming tussen proces en inhoud te waarborgen kan gekozen worden voor een interfacemanager die de verschillende trajecten koppelt. Deze aanpak uit is in figuur 2 schematisch weergegeven.



Figuur 2

Met deze aanpak wordt de nodige speelruimte voor het proces binnen een netwerkbreed DVM-project behouden, terwijl deze voldoende afgebakend is voor de technisch-inhoudelijke uitwerking van het project. De randvoorwaarden voor het project worden in principe stapsgewijs door het proces bepaald en vice versa. De rol van de interfacemanager komt naar voren in de interactie tussen beide.

Dit kan bijvoorbeeld voor een DVM-project betekenen dat bij een keuze voor een systeem de technische uitwerking voldoende ruimte moet bieden voor het besluitvormingsproces over de nadere invulling van de toepassing van dit systeem. Pas op het einde van het proces zullen de exacte specificaties bekend zijn. Het is aan de interfacemanager om te voorkomen dat er een technisch systeem wordt uitgewerkt, dat uiteindelijk niet meer kan voldoen aan de ruimte die in het besluitvormingsproces nog wordt geboden voor de toepassing ervan.

5 Nieuwe ervaringen

5.1 Toepassing van de gecombineerde procesmatige en projectmatige aanpak

Het procesmatige karakter van een samenwerkingsverband bij een netwerkbrede toepassing van DVM wordt binnen de onderzochte pilot-projecten onvoldoende erkend. De resultaten op dit punt worden dan ook waardevol geacht door de opdrachtgever, met name voor wat betreft de mogelijkheden voor een parallelle aanpak van proces en project. Conform de aanbevelingen van het onderzoek is men vervolgens bij Rijkswaterstaat, directie Noord-Holland aan de gang gegaan met de gecombineerde procesmatige en projectmatige aanpak bij een tweetal andere projecten.

Netwerkvisie is een samenwerkingsproces waarbij de Gemeente Amsterdam, het ROA, de Provincie Noord-Holland en Rijkswaterstaat, directie Noord-Holland betrokken zijn. Uit het samenwerkingsproces volgen diverse resultaten, zoals bijvoorbeeld: een notitie over samenwerkingsvormen bij de verkeerscentrale; een verkeerskundig model; en diverse ‘Quick Wins’ (kleine maatregelen) voor infra en DVM.

Voor *GGB IJmond* wordt gezocht naar een samenwerkingsverband met diverse gemeenten om een gemeenschappelijke probleemperceptie te ontwikkelen. Diverse kleinere projecten kunnen hierin gecombineerd worden, zoals bijvoorbeeld: het ontwikkelen van een stationsgebied; de aanleg van een geluidswal; ontwikkelingen rond de Beverwijkse Bazaar; en verkeersregeling rond evenementen.

5.2 Conclusies

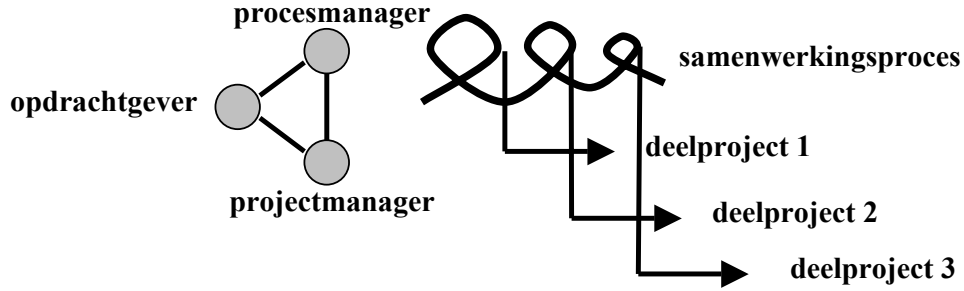
In de projecten uit het onderzoek komt duidelijk het spanningsveld naar voren tussen het samen optrekken van de overheden en de hardere wijze van projectmatig werken. Beiden zijn echter onvermijdbaar om aan de ene kant de goede relatie met de betrokken te behouden en de continuïteit te kunnen garanderen en om aan de andere kant de gewenste projectresultaten te behalen.

De projectmatige aanpak blijkt vooral zinvol en geschikt om toe te passen op de projectresultaten waarvoor een duidelijk afgebakende opdracht kan worden geformuleerd. Dit kunnen

bijvoorbeeld gerichte onderzoeken of concrete maatregelen betreffen. De toepassing van een harde managementtool kan echter een negatieve invloed hebben op het ‘overall’ proces van de samenwerking. Deze invloed kan beperkt worden door een concreet projectresultaat als deelproject te benoemen die qua projectmatige aanpak los van het proces en los van andere projectresultaten staat. Vice versa zijn problemen in het proces of binnen andere deelprojecten dan van beperktere invloed op het betreffende deelproject. Deze aanpak wordt zichtbaar in de in paragraaf 5.1 beschreven projecten. Zowel bij Netwerkvisie als bij GGB IJmond wordt duidelijk gekozen voor een ‘overall’ samenwerkingsproces t.b.v. het realiseren van diverse producten of maatregelen.

Het benoemen van losstaande deelprojecten brengt echter het gevaar met zich mee dat de deelprojecten volledig autonoom worden. Het risico is dan dat door veranderende inzichten in het samenwerkingsproces de resultaten van een deelproject uiteindelijk niet voldoen aan het gewenste resultaat vanuit het samenwerkingsverband. De interactie tussen proces en project blijft dan ook van essentieel belang. Voor het geheel staan immers een of meerdere opdrachtgevers aan de lat die met elkaar tot de invulling van gezamenlijke doelen willen komen. Het samenwerkingsproces is uitermate geschikt om door een procesmanager te worden aangestuurd. Voor de projectmatige aanpak van de deelprojecten kunnen dan deelprojectleiders worden benoemd. Indien het om een grote hoeveelheid maatregelen gaat, kan zelfs voor het geheel aan deelprojecten een projectmanager worden aangesteld. De interactie kan vervolgens worden gewaarborgd aan de hand van structurele afstemming tussen de driehoek Opdrachtgever ◀▶ Procesmanager ◀▶ Projectmanager (projectleiders).

Deze alternatieve invulling van de conclusies uit het onderzoek, die volgt uit de toepassing van een gecombineerde procesmatige en projectmatige aanpak bij projecten in de praktijk, is schematisch weergegeven in figuur 3.



Figuur 3

5.3 Discussie

In de conclusies komt duidelijk de aanbeveling naar voren voor een verschil in aanpak tussen het samenwerkingsproces en de resultaatgerichte deelprojecten die daaruit volgen. De inrichting van een dergelijk proces begint echter met de vraag welke partijen in het samenwerkingsverband moeten participeren. Bij de inrichting van de projecten conform de aanbevolen aanpak blijkt dit een dilemma te zijn. Het is een afweging tussen slagvaardigheid van de samenwerking en het draagvlak voor de projectresultaten. Voor sommige DVM-projecten kan het invloedsgebied zodanig groot zijn, dat een samenwerkingsverband met al.le belanghebbende partijen tot inefficiëntie zal leiden. Aan de andere kant moet voorkomen worden dat partijen gepasseerd worden en dat daardoor besluiten tegengewerkt worden.

De vraag is nu hoe je een samenwerkingsverband voor de toepassing van netwerkbreed DVM behapbaar kunt houden zonder belangrijke spelers te passeren.

Referenties

AGV - Adviesgroep voor verkeer en vervoer (1999) *Leidraad modelstudies verkeersbeheersingsmaatregelen*. Rotterdam: Rijkswaterstaat, AVV.

AVB-bureau (2001) *Verkeerskundige Architectuur. Architectuur voor Verkeersbeheersing*. Rotterdam: Rijkswaterstaat, AVV.

AVB-bureau (2002) *Werkboek Gebiedsgericht benutten*. Rotterdam: Rijkswaterstaat, AVV.

Berkum, E. van en B. Tutert (2001) Op weg naar een optimale netwerk-performance door DVM. In: *4e Symposium Dynamisch Verkeersmanagement (georganiseerd door Verkeerskunde)*. Den Haag: ANWB.

Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1999) *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma.

Bussink, F.L., E.C.M. van der Hulst en A. van Marwijk (1990) *Nieuwe samenwerkingsverbanden in het openbaar bestuur. Onderzoek naar ruimtelijk relevante samenwerkingsverbanden in Nederland*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Coppoolse, P. (1997) *Doelgericht samenwerken. Vernieuwing, structurering en afstemming in team en organisatie*. Baarn: Nelissen.

Heuvelhof, E.F. ten (1993) *Gedrag norms voor overheden in horizontale structuren. Het al.teren van eenzijdige en meezijdige vormen van sturing*. 's-Gravenhage: Vuga.

Hiddinga, P.H. (2002) *Plan van aanpak. Pilot "Sturen op netwerk Amsterdam zuidoost"*. Haarlem: Rijkswaterstaat, directie Noord-Holland.

Koppenjan, J.F.M. (1993) *Management van de beleidsvorming. Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*. Den Haag: Vuga.

Luling, B.M. van (2004) *Afstudeerverslag: "Bestuurlijke processen rond dynamisch verkeersmanagement"*. Delft: TU Delft.

Man, A.P. de, H. van der Zee en D. Geurts (2001) *Succesvol samenwerken. Over strategische samenwerking in het netwerkperk*. Amsterdam: Pearson Education.

Meijers, W.F. de en E.J. Koenraads (1999) *Onderzoeksprogramma Personenverkeer: Aanzet van ITS-Nederland*. Delft: TNO – KcVV (Kenniscentrum Verkeer en Vervoer).

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001) *Nationaal verkeers- en vervoersplan 2001 - 2020. Van A naar Beter*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Projectteam DVP Amsterdam (2003) *DVP Amsterdam - nieuwsbrief mei 2003*. Hardinxveld-

Giessendam: Tuijtel.

Projectteam Pilot DVM Alkmaar/NHM (2002) *3e projectinformatieboekje pilot Alkmaar*.
Gemeente Alkmaar / Rijkswaterstaat, directie Noord-Holland / Provincie Noord-Holland.

Vlist, M.J.M. van der, A.J. Viveen en M. Westerman (1998) *DVM 2000 Beleidscontext*. Delft:
TNO.

Witbreuk, M.J.G. (1997) *Het regionale verkeersnetwerk als common poule resource. De
effectiviteit van samenwerking*. Hengelo: Van Marle.