

Autovrije centrumgebieden: het proces van eigen belang naar teambelang

A.A.M. van Osta, Oranjewoud, anton.vanosta@oranjewoud.nl

J.J. Everaars, Oranjewoud, judith.everaars@oranjewoud.nl

C.J. Windhouwer, Oranjewoud, rene.windhouwer@oranjewoud.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2006,

23 en 24 november 2006, Amsterdam

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding.....	4
2. Wie? De doelgroepen en belanghebbenden	5
2.1 <i>Betrokken partijen</i>	5
2.2 <i>Communicatie.....</i>	6
3. Wat? De inhoudelijke problematiek	8
3.1 <i>Totaalvisie met een 'helikopterview'</i>	8
3.2 <i>Bestuurlijke vaststelling van de visie</i>	10
4. De uitwerking van de visie tot maatregelen.....	11
4.1 <i>Procesmanagement.....</i>	11
4.2 <i>Inhoudelijke uitwerking</i>	11
4.2.1 <i>Installatie, keuze type systeem</i>	13
4.2.2 <i>Ontwerp van de afsluitingen</i>	14
4.2.3 <i>Verkeersbesluit en bebording.....</i>	14
4.2.4 <i>Ontheffingenbeleid.....</i>	14
4.2.5 <i>Opzet Beheerorganisatie</i>	16
4.3 <i>Planning.....</i>	17
4.4 <i>Besluitvorming planontwikkeling.....</i>	18
4.5 <i>Realisatie</i>	18
4.6 <i>In bedrijfstelling.....</i>	18
5. Evaluatie.....	19
Referenties	20

Samenvatting

Autovrije centrumgebieden: het proces van eigen belang naar teambelang

In de zoektocht naar verbeteringen van de leef- en verblijfsomgeving is het centrumgebied van een (middel)grote stad vaak een apart aandachtspunt. De versterking van het kernwinkelgebied en de behoefte om te groeien van plaatselijke naar regionale (winkel)functie heeft ook zijn gevolgen op de ruimte voor rijdend en verblijvend verkeer.

Gedachten gaan naar het creëren van een autovrij gebied, waarbij het een utopie is om dit met uitsluitend borden en zonder fysieke maatregelen ook gegarandeerd te krijgen. Voordat de fysieke maatregelen op straat gerealiseerd kunnen worden, staat de wegbeheerder een uitdagende taak te wachten om het volledig en goed te regelen, met een tevreden bevolking als resultaat. En dit is gemakkelijker gezegd dan gedaan in een centrumgebied waar 1001 belangen spelen die lang niet altijd homogeen van aard zijn.

Het proces waar de wegbeheerder voor staat is omvangrijk, in ieder geval veel uitgebreider dan van tevoren wordt ingeschat. Een uitgebreide communicatie met de nodige partijen om zo het draagvlak te creëren is cruciaal. Alleen dan zullen de inhoudelijke maatregelen en bijkomende aspecten gedragen kunnen worden. Het opstellen van een communicatieplan aan het begin van het traject is derhalve een must.

De inhoudelijke uitwerking is een proces van grof naar fijn. Het start met het opstellen van een visie van het gebied, de benadering van bovenaf, waarbij bereikbaarheid, ontsluiting en de toekenning van een beperkt aantal toegangen tot het gebied komen hierbij aan bod. De toegang moet vooral selectief zijn en wordt vormgegeven in een goede mix tussen vaste en dynamische afsluitingen.

De uitwerking van de visie lijkt dan niet zo moeilijk, maar is eveneens een omvangrijk proces. Inhoudelijk zijn er 5 uit te werken onderdelen: installaties, ontwerp van de afsluitingen, verkeersbesluit/bebording, ontheffingenbeleid en de opzet van de beheerorganisatie. Stuk voor stuk elementen met een aparte invulling en een groot aantal aandachtspunten. Dit moet geleid worden in een strakke doch realistische tijdplanning en onder leiding staan van een goede procesmanager die van A tot Z verantwoordelijk is voor het proces.

Het eindresultaat is een teamprestatie waarin iedere individuele speler zich thuis voelt en in de toekomst prestaties kan wegzetten. Voor alle partijen biedt een regelmatige evaluatie van het systeem tips en tops om het succes verder uit te breiden.

1. Inleiding

In de zoektocht naar verbeteringen van de leef- en verblijfsomgeving is het centrumgebied van een (middel)grote stad vaak een apart aandachtspunt. De versterking van het kernwinkelgebied en de behoefte om te groeien van plaatselijke naar regionale (winkel)functie heeft ook zijn gevolgen op de ruimte voor rijdend en verblijvend verkeer.

De groei van het aanbod en veelzijdigheid van de winkelvoorzieningen staat niet op zichzelf en moet door betrokkenen ook mogelijk worden gemaakt. Gezocht wordt dan naar een juiste ligging van winkelvoorzieningen in een logische routing en de uitbreiding van het kernwinkelgebied in relatie tot woningbouw, kantoren etc. Bereikbaarheid van de voorzieningen en voldoende parkeervoorzieningen zijn voor ondernemers en winkeliers van levensbelang. Parkeren zo dicht mogelijk voor de deur wordt vaak gekwalificeerd als 'perfect'. Maar hoe zit het dan met begrippen als 'winkelen in een prettig verblijfsklimaat' en 'doelgroepverbreding' door ook de recreatieve winkelaar aan je te binden? Gemeenten en andere belanghebbenden komen voor de keuze te staan: Is parkeren voor de deur dan nog wel de beste oplossing of moet juist het winkelend publiek in bepaalde gebieden de hoogste prioriteit krijgen? En hoe moet dit in het straatbeeld worden vormgegeven?

De afweging om te komen tot autoluwe en zelfs autovrije verblijfsgebieden is dan aan de orde. En dat is lang niet altijd een gemakkelijke afweging; het is een idee en proces waar iedereen aan moet wennen, maar waar vooral ondernemers wel direct mee uit de voeten moeten kunnen. Immers de boterham die verdiend moet worden moet minimaal hetzelfde en als het kan een wat luxer beleg hebben. En begint dit niet vaak met de discussie over het belang van de bereikbaarheid per auto? Winkeliers die vrezen voor hun bedrijf als er niet meer voor de deur geparkeerd kan worden. De concurrentie van de buurgemeente die (nog) niet zover is en daarmee klanten wegtrekt.

Het vraagt dus om een proces met bijzondere aandacht om zo goed mogelijk op deze potentiële neveneffecten in te spelen en het voor iedereen een succes te laten worden.

In deze paper vindt een beschrijving van ervaringen en ideeën plaats, waarbij niet alleen de inhoud, maar vooral 'het proces om te komen tot' centraal staat. Een diversiteit aan individuele belangen moeten samen komen tot één product met meerwaarde. Communicatie, betrokkenheid en draagvlak zijn steeds terugkerende aspecten in dit vaak uitdagende proces.

2. Wie? De doelgroepen en belanghebbenden

De benadering van het probleem vanuit de wegbeheerder (meestal een gemeente) is niet altijd volledig en gestructureerd. Er moet een gebied worden afgesloten voor het autoverkeer en dat is vaak het best te realiseren met palen, zodat gemakkelijk toegang geboden wordt tot fietsers en voetgangers en niet aan gemotoriseerd verkeer. Het plaatsen van een aantal palen lijkt dan ook niet zo moeilijk en zeker niet veel tijd te vergen. En qua kostenplaatje een effectieve maatregel (lage kosten, hoge baten,).

Vooraf moet echter goed nagedacht worden over de doelgroepen die ermee te maken hebben, oftewel: de belanghebbenden. Een belangrijk, vaak onderschat aspect is de beantwoording van de vraag: voor wie doe je het en wie krijgen er mee te maken? Als wegbeheerder heb je de taak om daar bij ieder vraagstuk over na te denken, dus ook over het autovrij maken van een gebied. En juist bij een gebied met een veelheid aan functies en belangen is het belangrijk om daarin inzicht te krijgen.

Het inzichtelijk krijgen van alle belanghebbenden is een vereiste voor het begin van het traject. Enig denkwerk vooraf is dan ook nodig; het spreekwoord: "Bezint eer ge begint" is bij dergelijke vraagstukken zeker van toepassing. Voor een ieder zal het duidelijk moeten worden dat het autovrij maken van een centrumgebied veel meer betekent dan alleen een paal in de grond. Dat is taak 1 om hier iedereen van bewust te krijgen, niet alleen winkeliers, bewoners en derden, maar zeker ook de verantwoordelijk wegbeheerder en het besluitvormingsorgaan (gemeenteraad).

De eerste taak is dus te bezinnen en iedereen bewust te krijgen. Wie zijn iedereen? Waarom zijn zij belangrijk? Hoe zou ik hen bij dit project willen betrekken? En meestal worden minder belanghebbenden ingeschat dan je in praktijk tegenkomt. Ook het gewicht dat belanghebbenden in de schaal leggen kan onverwacht groter uitvallen. Een veel gemaakte fout is inschakeling van belanghebbenden in een te laat stadium.

Gevolg hiervan is dat je met een achterstand aan het project begint. Partijen kunnen zich gepasseerd voelen en zullen dat in het proces tot uiting laten komen. Zeker in proces dat toch vaak tegenstrijdige belangen kent, levert dat een extra probleem op. Aandacht voor goede bepaling van de rol van belanghebbenden in een vroegtijdig stadium is essentieel. Helderheid en transparantie met betrekking tot de inbreng van betrokkenen zorgt dus voor de juiste verwachtingen en voorkomt teleurstelling.

2.1 Betrokken partijen

Het in beeld brengen van de betrokken partijen van het centrumgebied en specifiek bij afsluiting van kernwinkelgebieden is op verschillende wijzen mogelijk. Een eerste handvat biedt de invalshoek van Commissie Stedelijke Distributie. Zij brengt de betrokken partijen in beeld vanuit de productieketen van de stedelijke distributie, waarbij vervolgens wordt gekeken naar het maatschappelijk speelveld en de overheden

Het eerste handvat is goed bruikbaar als een goede start, maar dient specifiek gemaakt te worden voor de eigen situatie. Daarbij valt te denken aan:

- Welke detaillisten liggen in het gebied? Wat voor type detaillisten zijn het? Zijn het horecaondernemers of juist supermarkten? Welke bedrijven liggen er daarom heen?

- Welke bewoners wonen hier?
- Welke vervoerders en leveranciers rijden er?

Dan denken we misschien dat we er zijn, maar dat is niet zo. Want elke situatie kent een specifiek onderwerp dat ook andere betrokkenen oplevert, zo ook bij afsluitingen van centrumgebieden:

- Wie moeten nog meer in dit gebied zijn? Denk daarbij aan politie en de hulpdiensten, maar ook aan de diensten voor afvalverwijdering;
- Vindt de wekelijkse markt hier plaats?
- Is het gebied populair als het gaat om het organiseren van evenementen? En zo ja, hoe kunnen we daar in de praktijk het beste mee omgaan?
- Zijn er andere ondernemers, zoals beheerders van parkeerlocaties en fietsenstallingen in het gebied?
- Welke onderdelen binnen de gemeente zijn belangrijk voor bijv. het beheer van de afsluiting?

Voor het compleet maken van het beeld is te kijken naar indirecte actoren:

- Zijn er verenigingen of andere organisaties waar de benoemde partijen lid van zijn? Zoals een buurtvereniging, wijkaanpak en ondernemersvereniging.
- Wie zijn de vertegenwoordigers van deze partijen? Denk daarbij bijvoorbeeld aan Transport en Logistiek Nederland (TLN), de Kamer van Koophandel (KvK) of een consumentgroep.
- Wie zijn de buurgemeenten? De maatregel heeft wellicht ook invloed op hun centrum.

Tot slot is het belangrijk de partijen / personen te benoemen die een rol spelen op bestuurlijk vlak.

2.2 *Communicatie*

Bij duidelijkheid van alle betrokken partijen is het van belang de wijze van betrokkenheid helder te maken. Een middel voor structuur is het opstellen van een communicatieplan. Een communicatieplan is er in vele soorten en maten. Er is echter niet één die altijd goed is. Natuurlijk zijn wel de ingrediënten bekend en die een plek moeten krijgen in het communicatieplan:

1. Doel: Zowel van het plan als van de communicatie: wat wil men bereiken door het betrekken van de partijen? Belangrijk in deze stap is om doelen op te nemen over de samenwerking tussen de partijen: om te komen van eigenbelang naar teambelang. Vaak wordt dit vergeten, maar juist in het speelveld in centrumgebieden is dit essentieel. De belangen zijn lang niet altijd het zelfde! Juist om hier in deze fase al aandacht aan te besteden wordt de kans op problemen in een latere fase verkleind.
De te benoemen doelen zijn te definiëren in termen van kennis, houding (draagvlak) en gedrag (samenwerken). De volgorde van deze termen is belangrijk. Bij het doel gericht op houding is kennis vereist. Bij het doel gericht op gedrag, is eerst kennis en draagvlak vereist. Als voorbeeld: voor de ondernemers is het doel gericht op draagvlak, bij bewoners op bekendheid en bij het bestuur op medewerking.
2. Strategie: Hoe betrekken we de benoemde partijen? Zijn de benoemde partijen te groeperen? Welke boodschap willen we de partijen meegeven? Het is belangrijk de stap uit te werken per doelgroep. In het voorbeeld van de ondernemers kan dit zijn: De ondernemer tijdens het project doorlopend informeren over het plan en de voortgang.

3. Middelen: Wat en wanneer moeten we dit doen om te zorgen dat we met de benoemde strategie de partijen de doelen bereiken? In het voorbeeld van de ondernemer kan dit zijn: een persoonlijke uitnodigingsbrief bij de start van het project voor een informatiebijeenkomst, aangevuld met een maandelijkse update met informatie op een website.
4. Planning, organisatie & kosten. Wanneer doen we wat, wie doet wat etc? Dit komt in het vervolg van deze paper nog uitgebreid aan bod.

Er is met het communicatieplan een helder beeld verkregen welke partijen op welke wijze worden benaderen in het project. Zodat het eigenbelang ook het belang wordt voor de andere betrokkenen. En dan aan de slag!

3. Wat? De inhoudelijke problematiek

Waar alle doelgroepen, belanghebbenden maar zeker ook de wegbeheerder benieuwd naar zijn is hoe het er op straat uit moet komen te zien. Waar sluit je af? Waar geef je toegang aan de doelgroepen die toegang moeten hebben? En hoe regel je dat, zowel technisch maar ook juridisch?

Dit zijn enkele vragen die in ieder proces rondom het autovrij maken van een centrumgebied spelen. Evenals een vaak onderschatte manier van communicatie, komt ook bij de inhoudelijke invulling meer kijken dan 'alleen maar palen en borden plaatsen.' Een benadering van grof naar fijn is nodig. Van afbakening van het gebied tot realistische, praktische en technisch goed werkende maatregelen: ook dit vergt een grondige, integrale aanpak.

In algemene zin geldt een simpele redenatie: een rij vaste palen in de grond voorkomt autoverkeer in die straat. Dit zal in de realiteit nooit een sluitende maatregel zijn, immers een ieder onderkent direct het belang van toegang tot het gebied voor bevoorrading, hulpdiensten, bewoners, winkeliers etc. Dynamische, beweegbare afsluitingen zijn dus absolute noodzaak om deze toegang te kunnen bieden. Echter het woord toegang moet in dit soort vraagstukken vervangen worden door:

"selectieve toegang"

Dit is toegang alleen daar waar nodig, uitsluitend voor de als zodanig gedefinieerde doelgroepen, op locaties die zo logisch mogelijk aansluiten op de omliggende wegenstructuur. Een goede mix tussen vaste en dynamische afsluitingen moet derhalve de kern zijn van het totaalpakket van maatregelen. Dit vraagt om een totaalvisie voor het gebied.

3.1 Totaalvisie met een 'helikopterview'

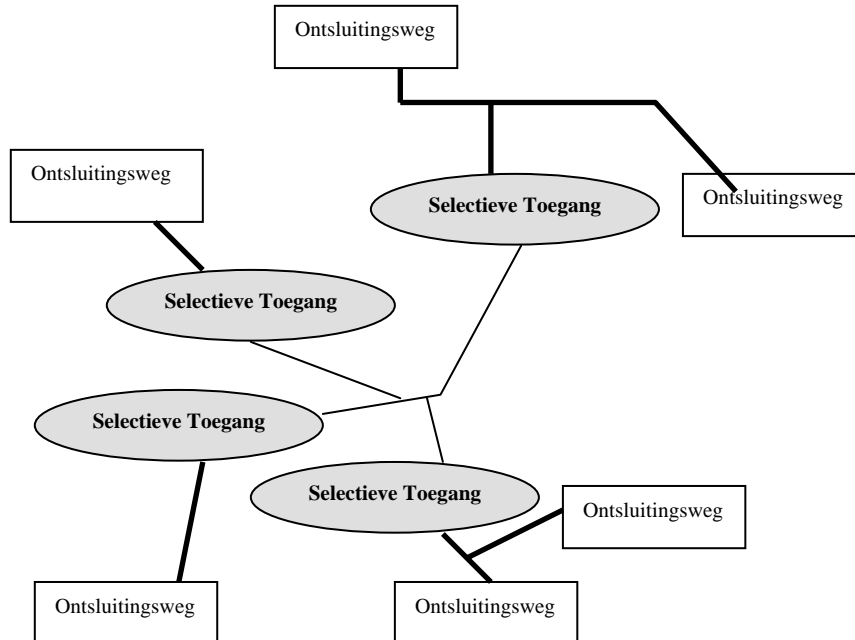
De grove benadering van de problematiek begint van bovenaf. Het af te bakenen gebied (studiegebied) moet min of meer als logisch worden ervaren. Het huidige gebruik, de ligging van voorzieningen, de ontsluitende infrastructuur en de stedenbouwkundige kenmerken zijn allen een gegeven. Het gaat er nu alleen om om dit in het af te sluiten gebied ook tot uiting te laten komen.

Een goede verkeers- en stedenbouwkundige benadering omvat de volgende werkzaamheden:

- Vaststellen van het autovrij in te richten gebied: welke straten behoren tot het kernwinkelgebied en hebben een meerwaarde voor het winkelend en verblijvend publiek? De functies van straten en gebieden en het totaaloverzicht van de typering van winkels, horeca etc. is in principe de basis hiervoor;
- Vaststellen van de daar naartoe leidende wegen en straten: hoe worden in de huidige situatie deze straten bereikt en is dit nog steeds de wenselijke ontsluiting voor de toekomst?
- Categorisering van het gehele direct omliggende wegennet: een heldere indeling in verkeersruimten (de gebiedsontsluitingswegen) en verblijfsgebieden moet de feitelijke basis zijn voor het autovrij maken van een gebied. Op een (als beleid) vastgestelde categorisering van het wegennet wordt in die zin voortgeborduurd;

- Keuzes maken in bereikbaarheid: welke straten zijn in de toekomstige situatie aan- en afvoerstraten voor de doelgroepen die toch in het autovrije gebied moeten kunnen komen? Liggen deze straten logisch ten opzichte van de aansluitende wegenstructuur? Is het aantal straten niet te klein, maar ook niet te groot om de woningen en voorzieningen in het gebied goed bereikbaar te houden?
- Ruimtelijke Ontwikkelingen: welke (toekomstige) ontwikkelingen zijn van invloed op het autovrije gebied en in welke mate moet daar met de planvorming rekening mee worden gehouden?
- Karakteristieke panden: een apart aandachtspunt. Komen historische paden binnen of buiten het gebied te liggen en kunnen risico's ontstaan voor de nieuwe situatie, bijvoorbeeld bij de keuze voor een al dan niet gewijzigde aan- en afvoerrote? Of positief benaderd: is een autovrij gebied juist een perfecte maatregel om de meerwaarde van die panden voor de stad nog beter tot uiting te laten komen?
- Fysieke (on)mogelijkheden: smalle straten, steegjes etc. die wel/geen onderdeel moeten zijn van het circulatieverkeer. Zijn de aan- en afvoerstraten ook daadwerkelijk geschikt voor het (vracht)verkeer dat ervan gebruik moet maken?

In het doorlopen van deze stappen gaat het om beslissingen voor de toekomst en dit kan wel eens tot lastige keuzes leiden. Echter, het resultaat van deze fase is goed doordracht en betekent een onderbouwde definiëring van het toekomstig autovrije studiegebied. De locaties van selectieve toegang tot het gebied voor bevoorrading en overige belanghebbenden zijn bekend en ook de noodzaak voor aanvullende maatregelen in of buiten het studiegebied is inzichtelijk gemaakt. Een complete visie die voor iedere stad en voor ieder type gebied 'op maat' gemaakt moet worden. Want iedere stad en dus ieder autovrij gebied is uniek!



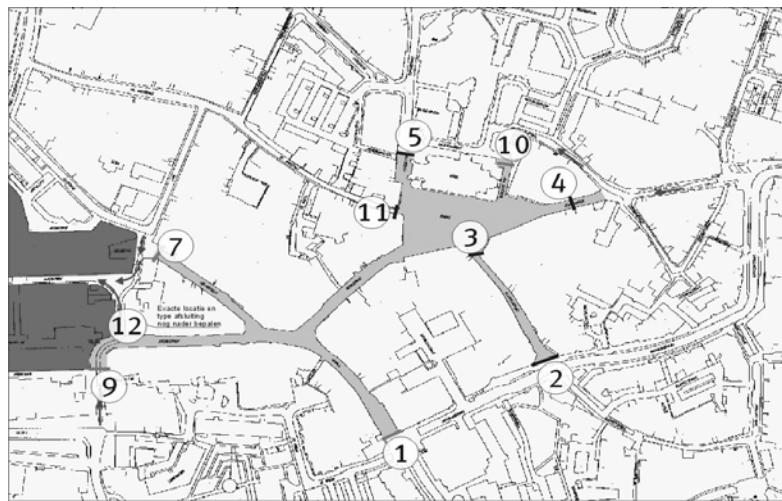
Figuur 3.1 Schematische weergave van ontsluitingsstructuur en locaties van selectieve toegang

Een ander aandachtspunt is de keuze om bij het opstellen van de visie al dan niet derden te betrekken. Dit wordt in de praktijk vooral afhankelijk gesteld van:

- de tijd die de gemeente zichzelf gunt voor het opstellen van de visie;
- de gevoeligheid van het onderwerp

- de mate waarin het voornemen om een autovrij gebied te creëren al als beleid is gedefinieerd, bijvoorbeeld in een gemeentelijk verkeers- en vervoerplan;
- de relatie en (al dan niet al gestructureerde) communicatie met belanghebbenden in de huidige situatie. Te denken valt aan regulier overleg met winkeliersvereniging, horeca etc.

Bovenstaande aspecten zijn erg divers en zeer afhankelijk van de gemeentelijke omstandigheden. Echter gelet op het gehele proces dat na de visie komt en een ieder gebaat is bij draagvlak voor het eindresultaat, is het vroegtijdig betrekken van belanghebbenden meer dan wenselijk. Door de belanghebbenden 'mee te nemen' in zienswijzen, denkrichtingen om uiteindelijk tot de locaties van de afsluitingen te komen, is het zeker verstandig om betrokkenheid van derden bij de visiebepaling op te nemen. De tijd die in dit stadium voor communicatie dan geïnvesteerd moet worden, wordt bij de uitwerking zeker terugverdiend.



Figuur 3.2 Voorbeeld van visie met combinatie van dynamische en vaste afsluitingen (in cijfers)

3.2 Bestuurlijke vaststelling van de visie

Het inhoudelijke resultaat van de visie moet uiteraard op bestuurlijk niveau worden vastgesteld. Hiermee wordt de echte basis voor de toekomstige uitwerking gecreëerd. Belangrijk aandachtspunt hierbij is het besef bij de politieke partijen van vaststelling van de visie en de consequenties voor de toekomst. Niet alleen de keuze om het gebied daadwerkelijk af te sluiten wordt hierin gemaakt; dit besluitvormingsmoment moet ook de start zijn van het proces om te komen tot de fysieke maatregelen. De gemeenteraad moet open staan voor en instemmen met een interactief proces met alle belanghebbenden. Het inzichtelijk maken van dit proces en de te betrekken belanghebbenden moet (voor zover dat bij het opstellen van de visie nog niet is gebeurd) nu plaats vinden. Ook de benodigde tijdspanne voor de communicatie in het vervolgtraject moet duidelijk naar voren worden gebracht.

Aan het einde van dit visie-traject is het voor alle partijen duidelijk dat de uitwerking een mix moet zijn van:

- een goed inhoudelijk plan en
- samenspel/interactie met de belangrijke actoren.

Indien één van de twee niet goed geregeld is, dan is er sprake van een wankele, onvolledige basis en kent het project een valse start.

4. De uitwerking van de visie tot maatregelen

De basis voor de uitwerking is gelegd; maar nu begint het echte werk pas. Plannen moeten concreet gemaakt worden, de stip op een tekening wordt een ontwerptekening met technische in- en output. Voor zover het proces nog niet interactief was, wordt het dat nu zeker! De hoofdmoot van de uitwerking bestaat uit 4 onderdelen:

- Procesmanagement
- Inhoudelijke uitwerking
- Planning
- Besluitvorming.

4.1 *Procesmanagement*

De betrokken partijen dragen allemaal op hun eigen wijze bij aan het centrumgebied. Om de gezamenlijke aanpak en de communicatie met alle partijen te realiseren is een procesmanager belangrijk. De taak van de procesmanager kan vergeleken worden met een coach van een team. De spelers in het team en onderdelen van het spel moeten op de juiste manier op elkaar worden afgestemd, met één hoofddoel: een win-win situatie.

De procesmanager is vanaf de vaststelling van de visie (en vaak ook al betrokken bij het opstellen van de visie) tot en met het operationele systeem hoofdverantwoordelijke in het gehele proces. In de praktijk betekent dit dat hij van alle onderdelen op de hoogte is, initiator is van intern en extern overleg en verantwoordelijk is voor planning en de verantwoording naar het besluitvormingsorgaan.

Een goede procesmanager kan zich in verschillende rollen opstellen. De ene keer als captain 'boven de groep': sturend, beslissingnemend en boodschapper van prettige en minder prettige besluiten. Op andere momenten is hij coach: ervoor zorgen dat anderen enthousiast worden en spelers (belanghebbenden) zich bewust maken van de taken en verantwoordelijkheden die ze hebben. En om het draagvlak voor het gewenste eindresultaat te creëren, heeft de procesmanager de uitdaging om het proces in goede sfeer te laten verlopen. De topsport kent hierin een bekend cliché: 'je hoeft geen vrienden van elkaar te zijn om tot een teamprestatie te komen, maar wel de bereidheid hebben om er gezamenlijk iets moois van te maken en je daarvoor in te zetten.' Dit is onverminderd van toepassing op het proces om te komen tot autovrije centrumgebieden.

4.2 *Inhoudelijke uitwerking*

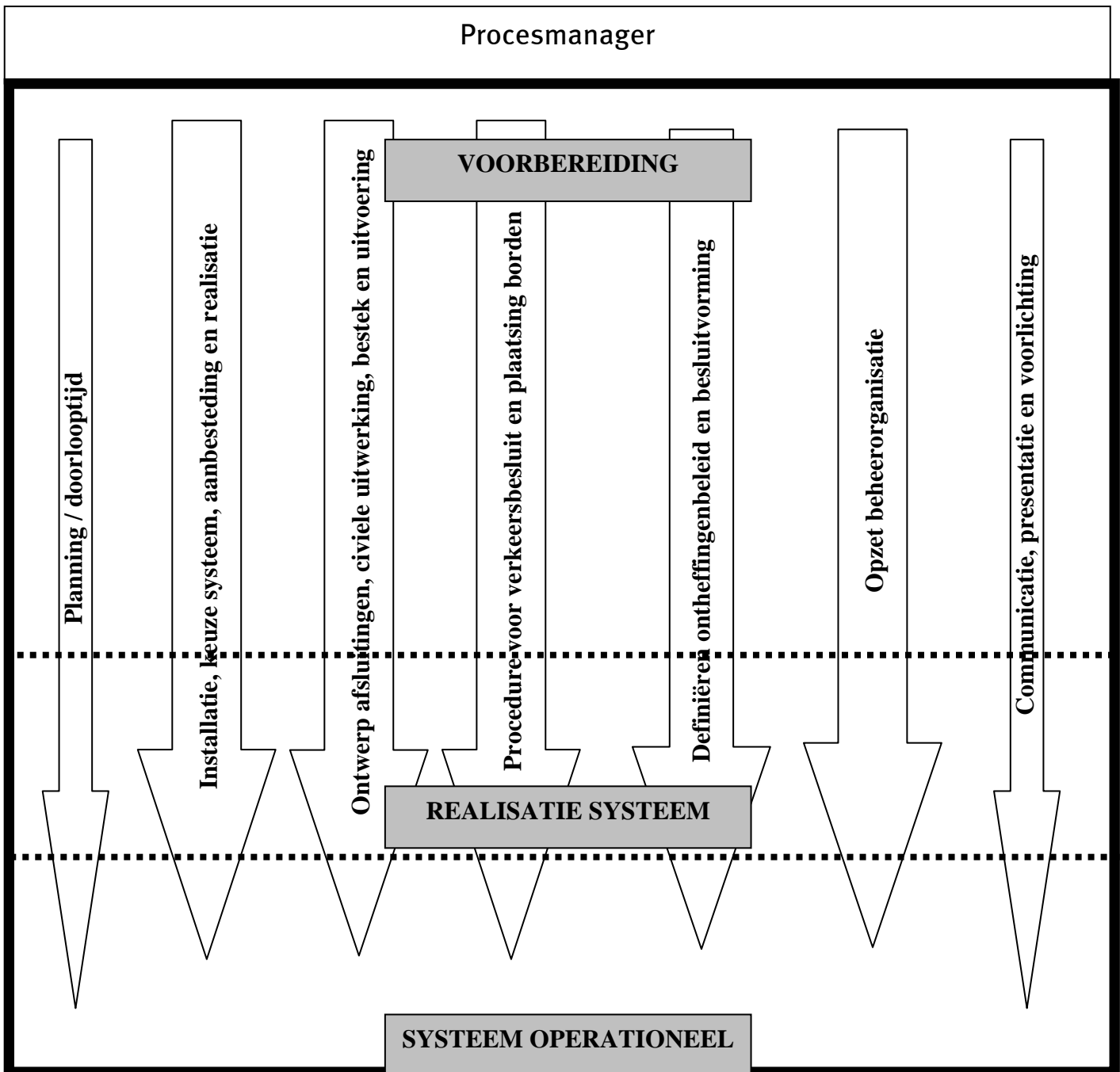
De inhoudelijke uitwerking is datgene waar het de meeste partijen om draait. Ook hierbij is een integrale benadering van groot belang om de planvoorbereiding volledig en succesvol op te pakken.

Bij het autovrij maken van centrumgebieden moeten 5 inhoudelijke onderwerpen worden uitgewerkt:

- Installatie, keuze type systeem
- Ontwerp van de afsluitingen
- Verkeersbesluit en bebording
- Ontheffingenbeleid
- Opzet beheerorganisatie

Aspecten die aan de zijlijn meegaan zijn 'planning' en 'communicatie'. Taken die door de procesmanager moeten worden opgepakt en gemonitord, doch los staan van de inhoudelijke materie. Het belang van de communicatie is in hoofdstuk 2 beschreven; de planning krijgt nadere aandacht in het verloop van dit hoofdstuk.

Figuur 4.1 Schematische weergave inhoudelijke uitwerking dynamische afsluitingen



4.2.1 Installatie, keuze type systeem

De dynamische afsluitingen vormen qua inhoudelijke invulling en kosten het belangrijkste item. De markt biedt een grote verscheidenheid aan producten; voor de wegbeheerder kan het lastig zijn om hierin een goede keuze voor te maken. Het grootste risico dat de wegbeheerder wil vermijden is schade, ongevallen en andere onbedoelde effecten als gevolg van het niet goed technisch functioneren van de afsluitingen. Hoe kun je dit ondervangen?

Allereerst door te leren van ervaringen elders. Leveranciers van installaties krijgen dagelijks te maken met bedoelde en onbedoelde effecten en ervaringen en voeren een intern proces voor continue productverbetering.

Los daarvan heeft de gemeente altijd de verantwoordelijkheid voor het materiaal op straat functioneert en moet zorgen voor een veilig gebruik. Binnen de mogelijkheden die er zijn dient de gemeente zorg te dragen voor het voldoen aan technische eisen. Het opstellen van een Programma van Eisen ligt dan ook voor de hand. Per definitief hoeft dat geen uitgebreid boekwerk te zijn; wel is het belangrijk om alle technische (NEN-) normen duidelijk op een rij te hebben, zodat leveranciers weten waar ze zich op moeten richten. Het gaat tenslotte om een technisch beweegbaar systeem dat in de openbare ruimte (dus voor een ieder) moet functioneren.

Een ander punt voor wat betreft installatie is de wijze van aanbesteding. Het merendeel van de gemeenten heeft een geldend aanbestedingsbeleid voor diverse producten en diensten.

Uiteraard moet dat aanbestedingsbeleid ook op dynamische afsluitingen worden toegepast.

Belangrijk aspect dat voortkomt uit dit aanbestedingsbeleid is *tijd*: een verplichte wijze van aanbesteding heeft gebonden termijnen voor de te doorlopen stappen. Deze tijdstermijnen kunnen wel eens bepalend zijn voor de planning voor het gehele project. Het is raadzaam om in een vroeg stadium (dus eigenlijk al bij de vaststelling van de visie) hierin inzicht te verkrijgen. Zo worden berichten van onverwachte vertragingen voorkomen en kan de planning voor invulling van de andere onderdelen daarop worden afgestemd.

Verder worden de installaties vaak ingevuld met interne en externe communicatiemiddelen, als hulpmiddel voor de selectieve toegang en/of beheer en toezicht. Voorbeelden hiervan zijn:

- voorzieningen voor telecommunicatie: inbelverbinding naar centrale terminal ten behoeve van storingen, calamiteiten of andere informatie die in het systeem gemeld moeten worden. Ook een intercomverbinding wordt vaak toegepast om zo het publiek dat voor een afsluiting staat te helpen en/of een alternatief te bieden;
- detectievoorzieningen voor voertuigen: vooral hulpverlenende diensten en gemeentelijke voertuigen hebben behoefte aan het probleemloos gebruik van de afsluitingen gedurende 24 uur per dag. Een veel gehoorde eis die bij de wegbeheerder op tafel wordt gelegd, is het snel toegang bieden zonder rompslomp voor de bestuurder. Pasjes en sleutels zijn dan vaak niet afdoende; steeds vaker wordt gewerkt met transpondervoorzieningen. De zender in auto en ontvanger in de installatiekast maken contact en zetten de automaat in werking. In het proces ligt voor de wegbeheerder de taak om de kosten af te wegen tegen de baten. Echter vaak zijn er weinig keuzemogelijkheden, het is uiteraard ook een gemeentelijk belang om hulpdiensten zo snel mogelijk toegang te geven tot het gebied. Geen enkele gemeente wil het 'verwilt' krijgen dat door bepaalde keuzes de brandweer of ambulance cruciale tijd heeft verloren door een niet functionerende afsluiting;

- tot slot worden de afsluitingen vaak voorzien van camera's. Deze hebben een tweeledig doel. Enerzijds het toezicht op het gebruik van de afsluiting en het voorkomen van misbruik/schade/vernieling van de apparatuur. Beeldmateriaal levert nuttige informatie en bewijsmateriaal op voor wegbeheerder en politie in geval van schade of vernielingen. In een situatie zonder camera's zijn gemeente en politie afhankelijk van getuigen en is de kans op het achterhalen van en vergoeding van de schade door de dader vele malen kleiner. Daarnaast kunnen camera's als sturend middel worden toegepast om het selectieve toegangsbeleid ook in de praktijk terug te laten komen. Zeker in combinatie met een 24 uur beheer- en toegangservice (bijvoorbeeld een parkeergarage) kan op afstand wel of juist geen toegang geboden worden aan derden die zich bij de afsluiting melden.

4.2.2 Ontwerp van de afsluitingen

Een tweede onderdeel is het concrete ontwerp en de civiele uitwerking van de afsluitingen. Bij de dynamische afsluitingen biedt het technisch programma van eisen een belangrijke input, vooral ook voor ondergronds werk aan kabels en leidingen. Verder is bij de dynamische afsluitingen de bereikbaarheid en toegankelijkheid van groot belang. Immers, dit zijn de aangewezen plaatsen waar een ieder toegang moet hebben tot het gebied. Informatie over de grootte van bevoorradende voertuigen is belangrijk. In het ontwerp moet daarop worden geanticipeerd en waar nodig extra (draai)ruimte beschikbaar worden gemaakt. Vanzelfsprekende aspecten, maar de voorziene routing van bevoorradend verkeer in de toekomstige situatie moet in het ontwerp goed tot uitwerking worden gebracht.

4.2.3 Verkeersbesluit en bebording

De formele, juridische bekrachtiging van het autovrije gebied moet met het verkeersbesluit worden geregeld. Belangrijk is om de uitgangssituatie en de in het verleden genomen besluiten goed in beeld te brengen. Een nieuw verkeersbesluit hoeft niet altijd nodig te zijn; als het uitsluitend gaat om het fysiek niet toegankelijk maken van een bestaand autovrij gebied kan het oude verkeersbesluit onverkort van kracht blijven. De praktijk leert echter dat er altijd wel iets verandert dat aan het nemen van een verkeersbesluit gekoppeld is. Evenals bij de aanbesteding van de installatie kan de procedure voor het doorlopen van het verkeersbesluit tijdrovend zijn. De termijnen voor ter inzage legging en bezwaarmogelijkheden zijn wettelijk vastgelegd. In het proces kan daar echter handig mee om worden gegaan. In feite zijn de consequenties in gebruik en bebording vaak al bij vaststelling van de visie bekend. Daarnaast is er een wisselwerking tussen succesvolle communicatie, draagvlak en het verkeersbesluit. Draagvlakvergroting door de juiste communicatie op het juiste moment verkleint de kans op bezwaren tegen het verkeersbesluit. In die (ideale) situatie is het verkeersbesluit een logisch gevolg van de eerdere planvorming en een formaliteit die afgehandeld moet worden.

4.2.4 Ontheffingenbeleid

Het autovrije gebied moet zoals eerder beschreven selectieve toegang blijven bieden aan belanghebbenden. Maar in het woord 'selectief' schuilen vele onderzoeksvragen. Een greep uit de vragen die we in onze ervaringen zijn tegen gekomen:

- Wie is belanghebbende in/van het gebied?

- Wanneer en waarom moet welke partij toegang worden geboden?
- Wat is het huidige beleid op gebied van ontheffingen en hoe functioneert dat?
- Welke vormen van selectieve toegang komen in de praktijk voor?

Voornaamste doelstelling is om:

- noodzakelijke toegang te bieden,
- met een minimale ingreep op het autovrije karakter van het gebied.

Gemakkelijker gezegd dan gedaan, maar een indeling in doelgroepen en een open discussie met belanghebbenden moet de basis zijn voor het nieuwe beleid. Voor een ieder moet duidelijk zijn dat niemand gebaat is bij een autovrij gebied waar constant auto's doorheen rijden. De discussie moet zich dan ook toespitsen op **noodzakelijke** toegang en mogelijkheden voor **acceptabele alternatieven** die een toegang niet strikt noodzakelijk maken.

Benadering vanuit de huidige situatie

De basis voor het ontheffingenbeleid ligt uiteraard in de huidige situatie. Indien er een ontheffingenbeleid is, ligt het voor de hand om dit vanuit de praktijk te evalueren. Zijn de bepalingen voor de verschillende doelgroepen nog actueel en functioneert het systeem? Daarnaast moet beoordeeld worden of er consequenties zijn als gevolg van de komst van geautomatiseerde systeem. Werd in het verleden nog wellicht een beroep gedaan op menskracht om toegang te verschaffen, in de toekomst moet de techniek het werk doen en dienen de ontheffingen op de gewenste manier te werken. Afhankelijk van de ervaringen kan wellicht met een beperkte wijziging van het ontheffingenbeleid worden volstaan, zeker als de ervaringen vanuit de huidige situatie goed zijn.

Terugkerende onderdelen

Bij het opstellen van het ontheffingenbeleid spelen altijd aspecten die bijzonder en kenmerkend zijn voor juist dat gebied of die stad. Er is echter ook sprake van een aantal terugkerende elementen, deze zijn als zodanig ook algemeen te categoriseren. Dit zijn:

1. structurele ontheffingen: de doelgroepen die een continu en rechtstreeks belang hebben voor (vaak onbeperkte) toegang tot het gebied. Dit zijn bewoners, winkeliers, pandeigenaren/verhuurders, maar ook hulpdiensten, artsen, gemeentelijke diensten;
2. tijdelijke ontheffingen: de doelgroepen die incidenteel en/of gedurende een vastgestelde periode in het gebied moeten zijn. Te denken valt aan onderhoudsbedrijven, evenementenverkeer, verhuisbedrijven en incidentele toeleveranciers aan bewoners of bedrijven.

Het belang van structurele ontheffingen behoeft vaak geen toelichting; bijzondere aandacht is vereist bij de tijdelijke ontheffingen, waarbij in de praktijk de afweging moet worden gemaakt tussen de noodzaak voor toegang in de periode dat de afsluiting in werking is en de mogelijke alternatieven zonder het gebied in te moeten.

Nieuw ontheffingenbeleid

Indien er sprake is van een volledig nieuw ontheffingenbeleid ligt er waarschijnlijk een uitdagende taak in het vooruitzicht. Maar zoals eerder gesteld is er een basis in de huidige situatie en is het grote aantal doelgroepen te onderscheiden in direct en indirect/incidenteel belanghebbenden. Deze tweedeling moet in het karakter van de ontheffing terug komen.

De specifieke en uitzonderlijke situaties

Een algemeen ontheffingenbeleid is niet te formuleren; in 10 verschillende gemeenten wordt het ontheffingenbeleid op 10 verschillende manieren ingevuld. De hoofdingeling in doelgroepen is vaak hetzelfde: bewoners, winkeliers, specifieke autogebonden voorzieningen vind je in iedere gemeente wel terug. In de gedetailleerde invulling en specifieke gevallen komen de verschillen terug. Hierop moet creatief worden ingespeeld bij het op- en vaststellen van het ontheffingenbeleid. Enkele voorbeelden van dergelijke gevallen in de praktijk:

- koeriersdiensten die regelmatig in het gebied moeten zijn;
- taxi's, al dan niet voor zorgvervoer;
- leveranciers van bederfelijke waren (bijvoorbeeld voor restaurants);
- bedrijven met een eigen parkeergelegenheid voor klanten;
- service-/calamiteitenmonteurs op gebied van gas, elektriciteit etc;
- beveiligingsbedrijven;
- diverse typen bedrijven die het noodzakelijk vinden om klanten voor de deur goederen op te laten halen. Te denken valt aan audio-/video-/witgoedbedrijven, meubelzaken, maar ook restaurants met afhaalservice.

De keuze voor het wel/niet toegang bieden in dergelijke gevallen en de wijze waarop daar in het ontheffingenbeleid moet worden ingespeeld maken ieder ontheffingenbeleid specifiek en uniek.

Het ontheffingenbeleid is een vaak onderschat onderdeel in het proces. Het bieden van directe toegang tot een gebied is een hot item als je juist het plan hebt om tot het tegengestelde plan uit te gaan voeren en nog wel met fysieke maatregelen ook. Daarnaast vraagt het ook aandacht op gebied van tijd. De belangen die in het ontheffingenbeleid zijn opgenomen zijn vaak zodanig dat dit door de gemeenteraad als beleid moet worden vastgesteld. Procedures voor een dergelijke behandeling en het bezwaar maken tegen het voorstel zijn mogelijke risico's in de tijdplanning van het gehele project.

Een goed en stabiel ontheffingenbeleid is wel van cruciale invloed op het daadwerkelijke succes in de praktijk: selectieve toegang, maar voor het merendeel autovrij.

4.2.5 Opzet Beheerorganisatie

Tot slot de opzet van de beheerorganisatie in de toekomstige situatie. Evenals het opstellen van het ontheffingenbeleid een vaak onderschat onderdeel. De beheerorganisatie dient kort gezegd in de toekomst met het systeem te kunnen werken. Maar daar komt veel bij kijken. Een nieuw technisch systeem biedt vele mogelijkheden op gebied van beheer, ter plaatse maar vooral op afstand. Aandacht is nodig voor hardware, software, telecommunicatie en de implementatie van deze voorzieningen in de meestal ambtelijke werkomgeving. Daarnaast wordt het ontheffingensysteem mee geautomatiseerd; ontheffinghouders moeten pasjes of andere toegangsmiddelen ter beschikking krijgen. Dit is grotendeels een eenmalige omvormactie, maar afhankelijk van de grootte van het gebied, erg omvangrijk. En bij een dergelijke omschakeling wordt vaak van de gelegenheid gebruik gemaakt om het bestand op te schonen en te actualiseren. Daaraan mag nog toegevoegd worden dat de medewerkers nieuwe apparatuur en programmatuur tot de beschikking krijgen en daarin geschoold moeten worden.

Dit alles komt in een periode van enkele maanden op het ambtelijk apparaat af. En in tijd gezien zit de grootste druk van dit onderdeel op het einde van het traject, immers het gaat om het concreet aansluiten op de installaties en het implementeren in de organisatie. En vaak pas daarna kan de pasuitgifte starten, wetende dat de installaties (nagenoeg) klaar zijn om in werking te treden.

Het is dan ook geen overbodige luxe om het onderdeel 'beheerorganisatie' als een apart vraagstuk te behandelen. En dat vergt veel inzet van alle partijen, zowel de leverancier, de procesmanager als ook de ambtelijk betrokkenen. Een goede voorbereiding moet de kans op succes maximaliseren, maar tijdsdruk tijdens de uitvoering is een gevaarlijke valkuil.

Evenals bij het ontheffingenbeleid is iedere beheerorganisatie een verhaal apart. De volgende aspecten komen steeds terug:

- locatie van het beheerpunt: gemeentehuis, extern punt?
- inbrengen in huidige geautomatiseerde omgeving: wat is nodig om de nieuwe hard- en software in te brengen in de bestaande (vaak in een netwerk vormgegeven) omgeving?
- telecommunicatie: afstemmen op de aanwezige telefooncentrale;
- opleiding van personeel voor uitgifte van ontheffingen;
- uitgiftepunt van ontheffingen: in gemeentehuis of extern? Wat zijn de benodigde fysieke aanpassingen in het gebouw om te komen tot een balievoorziening?
- beheer op afstand, al dan niet met een intercomverbinding en cameratoezicht;
- onderbrengen van een meldpunt van schade- en storingsmeldingen;
- informatievoorziening naar alle belanghebbenden en opstart van aanmelding voor nieuwe ontheffingen.

De inwerking stelling van het systeem is de testcase voor het wel/niet goed werken van de beheerorganisatie. En in 10 van de 10 gevallen gaat het ergens fout!! Daarvoor zijn er zodanig veel aspecten die een rol spelen op het succesvol functioneren van het systeem.

4.3 Planning

Een iets ruimere, maar haalbare planning is beter dan te moeten melden dat project vertraagt. Het opstellen van een overzichtelijke en volledige planning is onderdeel van een goed begin van het project. Cruciaal is het tijdig vaststellen van de **maatgevende planning**: het in beeld brengen van een lijn die aangeeft welke planonderdelen onderling afhankelijk zijn van elkaar zijn en na elkaar volgen. Vaak zijn hierin verplichte aanbestedingstermijnen, inspraaktermijnen, levertijden van leveranciers of gemeentelijke besluitvormingstermijnen bepalend. De overige werkzaamheden kunnen parallel aan andere werkzaamheden lopen en zijn in die zin dan in principe niet bepalend voor de totale tijdspanne. Het onderkennen van maatgevende tijdsaspecten in een zo vroeg mogelijk stadium verschaft de gewenste duidelijkheid in de totaalplanning.

Hoe je het ook wendt of keert, dit is de planning waar een ieder mee verder moet. Alle partijen moet zich bewust zijn van de benodigde tijd voor een dergelijk ingrijpend en interactief proces. Ook moeten de partijen zich conformeren aan verplichtingen die uit de planning naar voren komen: inspanningen en onderlinge communicatie tijdig verzorgen om geen onnodige vertraging op te lopen.

De ervaring is dat in het algemeen een planning van minder dan 6 maanden niet realistisch is. De veelheid aan uit te werken aspecten, vaste tijdprocedures voor besluitvorming en de noodzaak voor uitgebreide communicatie en betrokkenheid geven de noodzaak aan voor het "goed de tijd nemen voor" het doorlopen van het volledige proces.

4.4 Besluitvorming planontwikkeling

De besluitvorming kan, afhankelijk van de voortgang en de daadwerkelijke mogelijkheden, gefaseerd plaats vinden. Belangrijke besluitvormingsonderdelen zijn uiteraard de realisatiekosten voor de afsluitingen, het ontheffingenbeleid en de opzet van de beheerorganisatie inclusief de daarvoor benodigde financiële middelen. Het belang en/of kosten van deze onderdelen zijn zodanig groot dat daarvoor een gemeenteraadsbesluit nodig is. Het nemen van een verkeersbesluit is vaak gemandateerd aan het college van Burgemeester en Wethouders. De wettelijke procedures zijn echter een gegeven, dus het zo spoedig mogelijk nemen van het besluit is noodzakelijk om zo tijdig de benodigde bebording bij de maatregellocaties te kunnen plaatsen.

4.5 Realisatie

Net als de communicatie tijdens de planfase is het ook belangrijk op basis van de ervaringen tijdens het project een nieuw communicatieplan op te stellen. Dit keer voor de uitvoeringsfase. Hierbij kan weer gebruik worden gemaakt van alle eerder benoemde partijen. De doelstellingen zullen nu wel anders liggen en daarmee ook de wijze van communiceren. Zo zal bijvoorbeeld de bewoners buiten het centrum ook willen informeren zodat ze weten wat er speelt. Dit kan bijvoorbeeld door een specifieke huis-aan-huis folder. Uiteraard dienen alle andere vormen van communicatie benut te worden, zoals opname van een artikel in het regionale dagblad en de website van de gemeente en eventuele andere partijen. Bij ingrijpende of langdurige afsluitingen moet de noodzaak voor een aparte informatie-avond of separaat overleg worden overwogen.

4.6 In bedrijfstelling

Het in gebruik nemen van de installaties is het moment waar alle belanghebbenden naar uit hebben gekeken en waar maanden naartoe is gewerkt. En in de praktijk gaat het fout! Dat moet als een gegeven worden beschouwd, immers er zijn erg veel individuele aspecten die door veel individuele partijen zijn gerealiseerd. Je zou haast zeggen dat het niet in één keer goed kan gaan, hetgeen in de praktijk vaak het geval is. Het is echter veel belangrijker om op noodscenario's zo goed mogelijk voorbereid te zijn en er snel mee om te kunnen gaan. Goede werkafspraken in het voorbereidingstraject met leverancier, gemeentelijke diensten en alle overige partijen zijn erg belangrijk.

5. Evaluatie

Tot slot het belang om te evalueren, een vaak vergeten onderdeel, maar erg belangrijk om het voorbereidings- en realisatieproces af te sluiten en de definitieve situatie te erkennen. Dit is tevens het moment om de kwaliteit van de teamprestatie te beoordelen: in hoeverre zijn alle belanghebbenden erin geslaagd om eigen belangen weliswaar een plek te geven, maar het "teambelang" te onderkennen. In het evaluatieproces komen de aspecten 'proces', 'communicatie' en 'inhoud van het eindproduct' aan de orde; deze zijn de maatstaf om de teamprestatie te beoordelen.

Het niet evalueren van het totale project mag dan ook vergeleken worden met een ploeg die de finale gewonnen heeft, maar de prijs niet in ontvangst mag nemen. Oftewel: een niet afgesloten proces. En als het doel is bereikt, dan moet de beloning en erkenning van de teamprestatie ook worden uitgesproken.

Referenties

Commissie Stedelijk Distributie, Instrumentenmap, Samen gaan voor resultaat!, Werkboek, Nijmegen/Den Haag, december 2005

Commissie Stedelijk Distributie, Instrumentenmap, Samen gaan voor resultaat!, Omgevingsanalyse, Nijmegen/Den Haag, december 2005

Oranjewoud, Bevoorradingprofiel binnenstad Zwolle, De binnenstad als motor van de stedelijke economie, eindconcept, mei 2005

Oranjewoud, Advies toekomstige verkeersregiem straten centrumgebied Heerlen, eindrapport, maart 2005

Oranjewoud, Beleidsvisie afsluiting centrumgebied Oosterhout (Het Palenplan), eindrapport, oktober 2004

Oranjewoud, Opzet beheerorganisatie voor dynamische afsluitingen voetgangersgebied Oss, eindrapport, juli 2004

Oranjewoud, Programma van Eisen voor dynamische afsluitingen voetgangersgebied Oss, eindrapport, maart 2004

Oranjewoud, Beleidsvisie afsluiting centrumgebied Heerlen, eindrapport, oktober 2002