

Regionale afstemming en verkeersmodellen

Robert Cellissen
Rijkswaterstaat Noord-Brabant
robert.cellissen@rws.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
25 en 26 november 2010, Roermond**

Samenvatting

Regionale samenwerking en verkeersmodellen

Regionale samenwerking tussen diverse overheden wordt bij planvorming steeds belangrijker. Ruimtelijke plannen en plannen voor nieuwe infrastructuur worden gebiedsgericht ingevuld. Met deze plannen wordt de "stad van de toekomst" bereikbaar gehouden.

Regionale samenwerking stelt meer eisen aan het instrumentarium dat gebruikt wordt om de diverse plannen te onderbouwen. Eén van die instrumenten is het verkeersmodel. De belangrijkste eis die in dat geval aan het verkeersmodel wordt gesteld, is dat alle betrokken wegbeheerders zich herkennen in het toekomstige verkeersbeeld dat het verkeersmodel schetst. Dit betekent dus een verre gaande mate van afstemming tussen landelijke, regionale en lokale verkeersmodellen. In de praktijk wordt deze afstemming vaak gezocht in de inhoud. Elementen van het ene model worden bijvoorbeeld overgenomen in het andere model. Volledige afstemming tussen verschillende modellen is echter een utopie. Ik pleit dan ook voor een meer procesmatige benadering, in plaats van een inhoudelijke.

Zonder inhoudelijke afstemming tussen verkeersmodellen van verschillende wegbeheerders, ontstaan verschillende visies van wegbeheerders op het toekomstige verkeersbeeld. Acceptatie van deze verschillende visies biedt kansen. Zo kan bijvoorbeeld volstaan worden met een minder complexe modelarchitectuur, die beter te beheren is. Belangrijkste voordeel is echter dat de afstemming niet meer primair bij de verkeerskundige ligt. Het is aan de projectmanager om in de besluitvorming rekening te houden met de verschillende toekomstvisies.

Toch blijft nog steeds een belangrijke taak weggelegd voor de verkeerskundige. Het is zijn of haar taak om de informatie uit de verschillende toekomstvisies te destilleren en om te zetten naar concrete informatie voor besluitvorming. Dit blijft een lastige taak: het is nu eenmaal makkelijker om de beschikking te hebben over één waarheid, die ook nog eens door alle partijen als dé waarheid wordt gezien. Natuurlijk is een afstemming gericht op proces, net als puur inhoudelijke afstemming, niet eenvoudig. Het is aan de verkeerskundige om hier op een creatieve manier mee om te gaan en open te staan voor een meer praktische in plaats van inhoudelijke benadering van deze problematiek. Dat is volgens mij de snelste en misschien wel de enige manier om in een regionaal samenwerkingsverband tot gedragen besluitvorming te komen.

1. Inleiding

Regionale samenwerking tussen diverse overheden wordt bij planvorming steeds belangrijker. Ruimtelijke plannen en plannen voor nieuwe infrastructuur worden gebiedsgericht ingevuld. Met deze plannen wordt de "stad van de toekomst" bereikbaar gehouden.

Regionale samenwerking stelt meer eisen aan het instrumentarium dat gebruikt wordt om de diverse plannen te onderbouwen. Eén van die instrumenten is het verkeersmodel. De belangrijkste eis die in dat geval aan het verkeersmodel wordt gesteld, is dat alle betrokken wegbeheerders zich herkennen in het toekomstige verkeersbeeld dat het verkeersmodel schetst. Dit betekent dus een verregaande mate van afstemming tussen landelijke, regionale en lokale verkeersmodellen.

In de praktijk wordt deze afstemming vooral gezocht in het zoveel mogelijk overnemen van inhoudelijke elementen van het ene verkeersmodel in het andere. Dit maakt de afstemming complex. In deze paper pleit ik voor een andere benadering: niet meer afstemming gericht op inhoud, maar een afstemming gericht op proces. Verkeerskundigen hebben in dit proces een adviserende en sturende rol, maar uiteindelijk is het aan projectmanagers en eventueel bestuurders om keuzes te maken. Daarmee komt de afstemming rondom verkeersprognoses in gebiedsgerichte planvorming niet meer primair bij de inhoudelijke adviseur te liggen.

Deze paper bevat mijn persoonlijke opinie over de voordelen, nadelen mogelijkheden en onmogelijkheden bij regionale samenwerking en verkeersmodellen.

2. Traditionele oplossingen: afstemming gericht op inhoud

Vaak hanteert iedere wegbeheerder zijn eigen verkeersmodel. Tussen de verschillende modellen van wegbeheerders vindt in het algemeen beperkt afstemming plaats. Mogelijk worden basiselementen van verschillende modellen van elkaar overgenomen. Een bekend voorbeeld hiervan is het overnemen van doorgaand verkeer uit een Nederlands Regionaal Model (NRM) in een gemeentelijk verkeersmodel. Andere voorbeelden zijn de GGA-modellen in Noord-Brabant. Deze modellen bestrijken een hele regio, waarbij voor het gebied buiten deze regio invoer vanuit het NRM wordt gebruikt.

Deze vorm van afstemming betekent in de praktijk dat de verschillen tussen verkeersprognoses in een regio blijven bestaan. Op zich is dat niet vreemd: het grootste deel van de invoer en in veel gevallen ook de modelsystematiek verschilt namelijk. Voor projectmanagers en bestuurders is dit een lastig probleem. Communicatie en analyses zijn natuurlijk eenvoudiger als er één 'waarheid' is, die door alle partijen die aan tafel zitten ook als dé waarheid wordt gezien.

Mogelijke oplossing hiervoor is het bouwen van verkeersmodellen die voor grotere gebieden toepasbaar zijn en waarvan de uitkomsten door alle wegbeheerders worden onderschreven. In dat geval wordt geprobeerd om met een inhoudelijke benadering (het bouwen van één gebiedsoverstijgend

verkeersmodel) afstemming te bereiken. Deze inhoudelijke afstemming vindt plaats op een aantal punten:

- *Uitgangspunten*; aantallen inwoners en arbeidsplaatsen, beleidsindices, overige sociaal-economische gegevens en infrastructurele projecten;
- *Modeltechniek*; toedeeltechniek, maar ook modeltechniek zoals een zwaartekrachtmodel of logitmodellen;
- *Basisbestanden*; HB-matrices of level-of-service bestanden van verschillende vervoerwijzen.

Volledige inhoudelijke afstemming of zelfs één gebiedsoverstijgend verkeersmodel heeft natuurlijk een belangrijk voordeel: alle partijen zijn het eens over de uitkomsten.

Voordat het zover is, is echter overeenstemming nodig over uitgangspunten. Dat levert in het algemeen veel discussie op. Bekend voorbeeld is de regelmatig terugkerende discussie over de inwoners en arbeidsplaatsen per regio. Overheden hebben verschillende visies over de sociaal-economische ontwikkelingen in de regio. Daar komt nog een bij dat de rijksoverheid steeds meer in scenario's (WLO) denkt. Gemeenten en provincies gaan vaak uit van één toekomstscenario. Het is kortom bijzonder lastig om alle partijen op dit gebied op één lijn te krijgen.

Ander lastig punt betreft de modeltechniek. Het is niet per definitie zo dat alle modeltoepassingen vragen om één en dezelfde modeltechniek. Voor analyses in stedelijk gebied is bijvoorbeeld een andere toedeeltechniek nodig dan een analyse specifiek voor het hoofdwegennet. Ook speelt de omvang van het model een rol. Eén (beheers)gebiedsoverstijgend model vraagt in het algemeen om een hoog detailniveau. Vragen van een gemeentelijke wegbeheerder zijn namelijk vaak kleinschaliger van aard dan bijvoorbeeld vragen van Rijkswaterstaat. Een hoog detailniveau in combinatie met geavanceerde modeltechnieken (bijvoorbeeld het NRM) levert hoge rekentijden op. Zo ontstaat het risico op een in de praktijk ontoepasbaar model dat voor een enkele berekening enkele weken rekentijd vergt.

Daarnaast is het beheer van het model een complexe klus. Risico bestaat dat als modellen op elkaar afgestemd worden, een reeks modellen ontstaat die elementen van elkaar overneemt. Dit betekent dat aanpassingen aan een model dat bovenaan de keten staat, gevolgen heeft voor alle modellen die daar weer onder 'hangen'.

Laatste punt betreft de omvang van een project waarin een dergelijk verkeersmodel wordt gebouwd. Aangezien veel wegbeheerders aan tafel zitten en het om een groot gebied gaat, is het per definitie een ingewikkeld en onzeker project. Daarnaast zijn er enorme kosten mee gemoeid: naast de projectorganisatie zijn de kosten voor de bouw van een dergelijk model omvangrijk. Kortom: volledige inhoudelijke afstemming kost een boel geld en personele inspanning.

Al met al biedt volledige inhoudelijke afstemming in mijn ogen geen soelaas. Er ontstaat namelijk een modelarchitectuur met te veel onderlinge afhankelijkheden, met als waarschijnlijk eindresultaat nog steeds verschillen in verkeersprognoses van de afzonderlijke wegbeheerders. Totale afstemming waarbij alle wegbeheerders in een bepaald gebied zich conformeren aan een gebiedsoverschrijdend verkeersmodel is een utopie. We zullen daarom moeten leren leven met de praktijk: verschillende wegbeheerders hebben verschillende visies op het toekomstige verkeersbeeld op hun wegennet.

3. Afstemming in proces

Het accepteren van verschillende toekomstvisies van de wegbeheerders in een gebied biedt voordelen. In het algemeen kan volstaan worden met een minder complexe modelarchitectuur. Hierdoor is het proces van modelbouw goedkoper en is het model zelf uiteindelijk makkelijker te beheren. Belangrijkste voordeel is dat de afstemming van de toekomstbeelden van verschillende overheden niet meer primair bij de verkeerskundigen ligt. Door te accepteren dat binnen een planvormingsproces de verkeersmodellen (en dus verschillende toekomstvisies) van de verschillende wegbeheerders een rol spelen, verschuift de inhoud naar proces. Het wordt daarmee vooral een taak van de projectmanager van het betreffende project.

Het is aan de projectmanager om rekening te houden met de verschillende toekomstvisies. Een planproces waarbij rekening wordt gehouden met meerdere toekomstvisies sluit aan bij "Zinvolle Effectbepaling" uit het procesontwerp "Sneller en Beter"¹. Er is daarmee niet meer één waarheid voor de toekomst, maar een bandbreedte. Daarnaast is het belangrijk dat afstemming met de omgeving plaatsvindt over het moment waarop deze visies (lees: verkeersprognoses) in de besluitvorming openbaar worden. Dit om te voorkomen dat deze verschillende toekomstvisies in verschillende projecten tegelijkertijd naar buiten komen en in juridische zin voor problemen zorgen.

Toch blijft nog steeds een belangrijke taak weggelegd voor de verkeerskundige. Het is zijn of haar taak om de informatie uit de verschillende toekomstvisies te destilleren en om te zetten naar concrete informatie voor besluitvorming. Dit blijft een lastige taak: het is nu eenmaal makkelijker om de beschikking te hebben over één waarheid, die ook nog eens door alle partijen als dé waarheid wordt gezien.

Er zijn volgens mij voldoende mogelijkheden om hier op een goede manier mee om te gaan. Keuzes in modelgebruik dienen gekoppeld te zijn aan het te nemen besluit en de informatiebehoefte die daarbij hoort. Verschillende verkeersmodellen kunnen binnen één project in hun eigen domein worden toegepast. Een aanzet hiervoor is gegeven in het nieuwe "protocol NRM-gebruik"² van Rijkswaterstaat. Hierin is aangegeven op welke wijze uitkomsten van verkeersmodellen van verschillende wegbeheerders gecombineerd kunnen worden. Deze methode gaat echter nog steeds uit van 'één waarheid'. Het biedt alleen handvaten voor de keuze welk model voor welke wegen 'de waarheid' is.

Dat is op zich al een hele stap, maar praktisch is op deze methode nog wel wat aan te merken. Een voorbeeld hiervan is de problematiek bij wegvakken die op elkaar aansluiten, maar waarvan de prognoses afkomstig zijn uit verschillende verkeersmodellen. Op deze plekken ontstaan inconsistenties, die onderzocht moeten worden op eventuele gevolgen voor de besluitvorming.

Voorkomen moet worden dat aan de ene kant (bij de modelbouw) het proces wordt vereenvoudigd, terwijl aan de andere kant (bij de modeltoepassing) het proces complexer wordt. Risico is namelijk dat binnen projecten de verkeerskundige effecten met meerdere modelsystemen worden berekend. Dit is een ongewenste verzwaring van de onderzoekslast. Het is dus belangrijk om vooraf goed na te gaan op welke wijze verschillende verkeersmodellen in een project kunnen worden ingezet. Ook hier is een praktische benadering nodig. Een optie is om één verkeersmodel te kiezen om de effecten door te rekenen en de uitkomsten (projecteffecten) te combineren met verkeersprognoses van andere wegbeheerders. Mogelijk kunnen ook aanvullend de verkeerskundige effecten van alleen het voorkeursalternatief met een ander verkeersmodel worden berekend.

Natuurlijk is een afstemming gericht op proces, net als puur inhoudelijke afstemming, niet eenvoudig. Als je accepteert dat wegbeheerders verschillende toekomstvisies hebben over hun wegennet, dan zijn genoemde praktische problemen onvermijdelijk. Het is aan de verkeerskundige om hier op een creatieve manier mee om te gaan en open te staan voor een meer praktische in plaats van inhoudelijke benadering van deze problematiek. Dat is volgens mij de snelste en misschien wel de enige manier om in een regionaal samenwerkingsverband tot gedragen besluitvorming te komen.

Referenties

[1] "Sneller en Beter", Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, April 2008.

[2] "Protocol NRM-gebruik", Rijkswaterstaat Dienst Verkeer en Scheepvaart, november 2007. Genoemde aanzet wordt beschreven in een nieuwe versie van het protocol. Aan deze versie wordt nog gewerkt.