

**Op weg naar operationalisering en structurele verankering van
verkeersmanagement:
noodzaak voor landelijke afstemming**

Lieke Berghout
Provincie Zuid-Holland
ea.berghout@pzh.nl

Marcel Westerman
MARCEL - *Innovatief* verkeerskundig advies
marcel@marcelwesterman.nl

Geert Jan Zweegman
APPM Management Consultants
zweegman@appm.nl

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

Samenvatting

Op weg naar operationalisering en structurele verankering van verkeersmanagement: noodzaak voor landelijke afstemming

Benutten en verkeersmanagement zijn opgenomen in de meeste beleidsnota's en verkeer- en vervoerplannen. Echter, daarin is het veelal slechts in algemene zin opgenomen en worden er veelal geen concrete activiteiten en doelstellingen voor die wegbeheerder bij geformuleerd.

Daarnaast is duidelijk dat het verlenen van een acceptabele en betrouwbare dienstverlening van deur tot deur, betekent dat er ook naar de samenhang over de huidige beheersgrenzen moet worden gekeken; nagenoeg alle verplaatsingen wikkelen zich af over wegen van meerdere wegbeheerders. Het besef dat de wegen van het rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen één samenhangend netwerk vormen en alle overheden in een regio gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor goede aanpak van de knelpunten in bereikbaarheid is de afgelopen tijd algemeen geworden.

Dit betekent dat ondanks de beleidsmatige legitimatie vrijwel alle wegbeheerders worstelen met wat dit voor hun eigen organisatie betekent en hoe zij de organisatie van gezamenlijk (operationeel) verkeersmanagement moeten inrichten. Dat schept onzekerheid over de structurele beschikbaarheid van personele en financiële middelen per wegbeheerder. Kortom: de doorontwikkeling van gezamenlijk verkeersmanagement hunkert naar houvast.

In dit paper gaan we in op de huidige situatie rond verkeersmanagement en hoe die tot stand is gekomen. Op basis van deze analyse duiden we dat in de huidige situatie veel initiatieven zijn en worden genomen, maar dat deze met name projectgericht zijn en nog te weinig een procesmatige verankering. Zodoende zijn de twee essentiële en urgente bouwstenen in de ontwikkeling van verkeersmanagement: 1) het verder vertalen van regionaal beleid en papieren regelstrategieën en –scenario's naar de feitelijke inzet van de verkeersmanagementmaatregelen en 2) het doorontwikkelen en structureel verankeren van de benodigde organisatie, zowel per wegbeheerder als voor het samenwerkingsverband.

Hoewel deze ontwikkelingen per wegbeheerder en per regio moeten worden uitgewerkt, geven we in dit paper aan waarom er ook een noodzaak is voor landelijke samenwerking om deze ontwikkeling (efficiënt) te kunnen doormaken. De eerste stap die hierin is gezet is het vaststellen van een aantal gemeenschappelijke uitgangspunten. Het proces hiernaartoe en de uitgangspunten worden beschreven. Ten slotte wordt afgesloten met een zevental concrete benodigde landelijke en regionale acties.

1. Inleiding

Drie jaar geleden adviseerde De Raad voor Verkeer en Waterstaat in haar rapport 'Van wegbeheer naar netwerkbeheer' dat (pro)actief en professioneel verkeersmanagement, naast capaciteitsuitbreiding, de oplossing is om de groeiende verkeersstromen in goede banen te leiden. Inmiddels is benutten en verkeersmanagement opgenomen in de meeste beleidsnota's en verkeer- en vervoerplannen, zoals de regionale verkeer- en vervoerplannen (RVVPs), de provinciale verkeer- en vervoerplannen (PVVPs) en de gemeentelijke verkeer- en vervoerplannen (GVVPs).

Verkeersmanagement is echter slechts in algemene zin opgenomen in de nota's en plannen. Veelal geven de wegbeheerders aan dat het belangrijk wordt gevonden dat er wordt gewerkt aan benutten en verkeersmanagement, maar worden er hieraan onvoldoende concrete activiteiten verbonden en worden er geen concrete doelstellingen bij geformuleerd. Voorgaande betekent dat ondanks deze beleidsmatige legitimatie vrijwel alle wegbeheerders worstelen met wat dit beleid voor hun eigen organisatie betekent en hoe zij tegelijkertijd de organisatie van gezamenlijk verkeersmanagement moeten inrichten. Dat schept onzekerheid over de structurele beschikbaarheid van personele en financiële middelen. Op ambtelijk niveau moet er daardoor telkens weer moeite worden gedaan om de noodzaak van verkeersmanagement aan te tonen.

Daarnaast zijn alle huidige nota's op het gebied van benutten en verkeersmanagement gericht op het verlenen van een acceptabele en betrouwbare dienstverlening aan weggebruikers van deur tot deur. Voor deur tot deur verplaatsingen zijn de huidige beheersgrenzen tussen wegbeheerders niet relevant en zelfs sterk verstorend: nagenoeg alle verplaatsingen wikkelen zich af over wegen van meerdere wegbeheerders. Het besef dat de wegen van het rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen één samenhangend netwerk vormen en alle overheden in een regio gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor goede aanpak van de knelpunten in bereikbaarheid is de afgelopen tijd algemeen geworden. Dit roept wederom de vraag op of het wegbeheer in Nederland niet beter anders georganiseerd moet worden. Maar een reorganisatie van het wegbeheer – zo er al een gedeelde behoefte aan bestaat – is geen eenvoudige zaak. Vooralsnog zullen wegbeheerders dus vooral moeten samenwerken.

De wegbeheerders hebben voor de doorontwikkeling van gezamenlijk verkeersmanagement behoefte aan houvast. Wij schetsen op basis van ervaring hiervoor een perspectief en beschrijven de daarbij gewenste acties.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de huidige samenwerking binnen verkeersmanagement en hoe die tot stand is gekomen. Vervolgens duiden we de huidige situatie: wat is goed georganiseerd en wat kan beter. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op twee essentiële bouwstenen in de ontwikkeling van verkeersmanagement, te weten: 1) het verder vertalen van regionaal beleid en papieren regelstrategieën en –scenario's naar de feitelijke inzet van de verkeersmanagementmaatregelen en 2) het doorontwikkelen en structureel verankeren van de benodigde organisatie, zowel per wegbeheerder als per regionaal samenwerkingsverband. Hoofdstuk 4 gaat in op de noodzaak van landelijke samenwerking voor het bereiken van deze lokale en regionale ontwikkelingen. Hoofdstuk 5 geeft gemeenschappelijke uitgangspunten voor de verdere samenwerking zoals die door een landelijke groep wegbeheerders zijn opgesteld. Ten slotte wordt in hoofdstuk 6 een wensbeeld geschetst en de daarbij benodigde acties om er te komen.

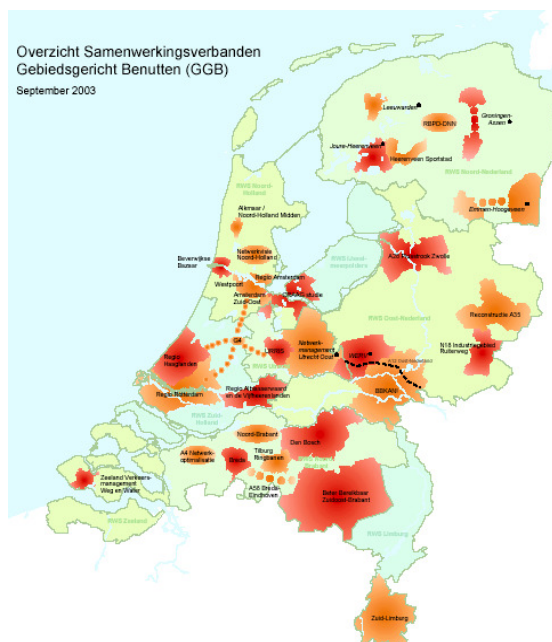
2. Ontwikkeling samenwerking binnen verkeersmanagement

Om de samenwerking binnen verkeersmanagement van nu goed te kunnen kenschetsen is het relevant om te weten welke ontwikkeling die samenwerking heeft doorgemaakt.

2.1. Samenwerking binnen verkeersmanagement tot nu

Gebiedsgericht Benutten

Regionale samenwerking op het gebied van verkeersmanagement tussen wegbeheerders is eind jaren 90 gestart met het afstemmen en gezamenlijk opstellen van beleidsmatige doelstellingen. Op het gebied van verkeersmanagement heeft de samenwerking een sterke impuls gekregen door de introductie van de methodiek Gebiedsgericht Benutten (GGB). In figuur 1 is een overzicht gegeven van de regionale samenwerkingsverbanden waarin wegbeheerders samenwerken volgens de GGB methodiek. Met behulp van deze methodiek hebben de wegbeheerders in deze samenwerkingsverbanden gezamenlijke netwerkvisies (in de vorm van regionale regelstrategieën) opgesteld. Op basis hiervan zijn gezamenlijke maatregelprogrammeringen afgeleid. In de meeste gevallen zijn deze strategische en beleidsmatige resultaten bestuurlijk bekrachtigd.

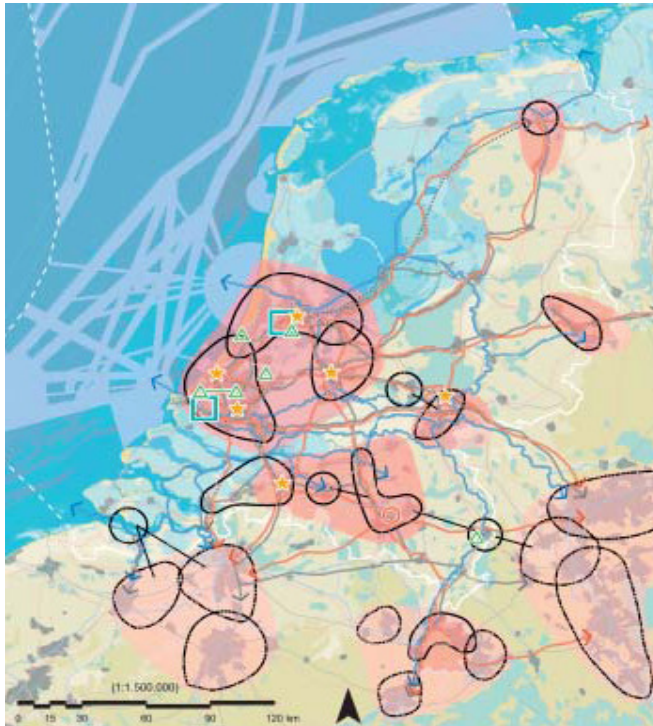


Figuur 1: Overzicht regionale samenwerkingsverbanden volgens GGB methodiek

Regionale Netwerkanalyses

In 2006 zijn in Nederland 19 regionale netwerkanalyses uitgevoerd om de meest efficiënte oplossingen voor problemen op HWN en OVN te vinden. De Regionale Netwerkanalyses hadden tot doel om per regio (zie figuur 2) met alle direct betrokkenen de verkeer- en vervoerproblematiek te analyseren en na te gaan met welke oplossingsrichtingen deze problematiek zou kunnen worden verminderd¹. Hierbij is de zogenaamde Ladder van Verdaas gehanteerd. Deze fungeerde daarbij als gedachtelijndie een logische volgorde aangaf tussen mogelijke oplossingsrichtingen, te weten (1) ruimtelijke ordening, (2) beprijzen, (3) openbaar vervoer, (4) mobiliteitsmanagement, (5) benutten, (6) aanpassen bestaande infrastructuur en (7) aanleg nieuwe infrastructuur. Benutten en verkeersmanagement was hierin dus opgenomen als één van oplossingsrichtingen, waardoor benutten en verkeersmanagement in al deze regio's nader is uitgewerkt. Voor dit onderdeel uit de Regionale Netwerkanalyses is veelal gebruik gemaakt van de resultaten van de GGB uitwerkingen.

¹ Regionale Netwerkanalyses zijn uitgevoerd in de volgende regio's: de Noord- en Zuidvleugel van de Randstad, Regio Utrecht, Regio Groningen-Assen, Leeuwarden-Westergozone-A7-zone, RegioTwente, Stadsregio Arnhem-Nijmegen, Noord Overijssel (inclusief Zwolle-Kampen), Stedendriehoek Apeldoorn-Deventer-Zutphen, Brabantstad en Zuid-Limburg. Dit zijn de 11 stedelijke gebieden waar de lokale, regionale en nationale verkeer- en vervoerproblemen het meest met elkaar zijn verweven en die in de Nota Mobiliteit voor de netwerkanalyses zijn aangewezen. Daarnaast hebben de provincies Drenthe, Gelderland en Zeeland het initiatief genomen om voor Zuid-Drenthe en de gehele provincies Gelderland en Zeeland netwerkanalyses op te stellen.



Figuur 2: De ruimtelijke hoofdstructuur van Nederland als basis voor de regio's waarin de Regionale Netwerkanalyses zijn uitgevoerd

Regionale regelscenario's

Op basis van de regionale regelstrategieën hanteren de samenwerkende wegbeheerders, zogenaamde regionale regelscenario's om verkeersmanagementmaatregelen, zoals DRIP's, TDI's, VRI's en spitsstroken, in samenhang in te zetten. Een regelscenario is gedefinieerd als *'een combinatie van samenhangende verkeersmanagementmaatregelen die worden ingezet wanneer een specifieke knelpuntsituatie zich voordoet'*. Een regelscenario wordt vooraf opgesteld door de samenwerkende wegbeheerders. Het inzetten van het regelscenario gebeurt in de meeste gevallen nog grotendeels handmatig. Hiertoe worden vooraf zogenaamde stroomschema's opgesteld. In een dergelijk stroomschema wordt vooraf precies vastgelegd wanneer welke maatregel moet worden ingezet. Het regelscenario wordt dan ook feitelijk gevormd door dit stroomschema.

Regelscenario's en de hierbij behorende stroomschema's zijn een eerste, zij het nog redelijk eenvoudige, wijze van het operationaliseren van regionaal verkeersmanagement.

2.2 Verkeersmanagement tot op heden met name een eenmalige investering

De activiteiten en investeringen op het gebied van verkeersmanagement zijn tot nu toe voornamelijk gericht geweest op 'spullen': het realiseren van 'real-time' ICT systemen op, langs of boven de weg. Met deze systemen beschikken wegbeheerders over instrumentarium om verkeersdeelnemers te kunnen informeren, de verkeersvraag te kunnen beïnvloeden en het verkeer te kunnen adviseren, geleiden of sturen. Echter, het kunnen beschikken over dit instrumentarium alleen levert nog relatief weinig baten op. De echte meerwaarde wordt pas verkregen als ook het dagelijkse gebruik - oftewel de dagelijkse verkeerszorg of de 'exploitatie' hiervan - goed is georganiseerd. Hieronder wordt verstaan het dagelijkse proces van het voorzien van weggebruikers van betrouwbare informatie over de toestand op de wegen, het geven van adviezen over alternatieve routes en het ingrijpen bij calamiteiten. Alleen door - naast het realiseren van 'spullen' - het goed organiseren van deze dagelijkse verkeerszorg of exploitatie kan een wegbeheerder een continue service aanbieden aan zijn klanten (de weggebruikers).

De meeste wegbeheerders zijn (in)gericht op projectmatig werken: het (eenmalig) realiseren van een project met een duidelijk begin en een in tijd afgebakend einde. Voor het realiseren van verkeersmanagementmaatregelen (de 'spullen') voldoet deze vorm prima. Voor het organiseren van de dagelijkse verkeerszorg en exploitatie echter niet, want dat is een continu doorlopend proces dat in principe 24 uur per dag doorgaat en niet eindigt. Het kiezen voor het inzetten op verkeersmanagement betekent niet alleen het programmeren en organiseren van personele en financiële middelen maar impliceert ook het organiseren van een deel van deze werkzaamheden daar waar de activiteiten elkaar raken. De meeste grote wegbeheerders die al enkele jaren werken aan verkeersmanagement, beginnen voorzichtig onderdelen van hun beheer- of verkeersmanagementorganisatie in te richten om de voor verkeersmanagement benodigde activiteiten (processen) goed te kunnen organiseren.

Ook de bestaande samenwerkingsverbanden zijn nagenoeg zonder uitzondering projectgebonden ontstaan, bijna altijd gericht op het opstellen van een gezamenlijke netwerkvisie. De grootste van deze samenwerkingsverbanden hebben nadien hun inhoudelijke scope verbreed en zijn zich gaan richten op ook de volgende stappen van samenwerking op het gebied van verkeersmanagement, zoals het opstellen van regionale regelscenario's en soms ook op het inzetten hiervan. Enkele van deze samenwerkingsverbanden zijn inmiddels het 'projectmatige ontstegen' en vormen of werken naar meer structurele samenwerkingsverbanden. Voorbeelden hiervan zijn het samenwerkingsverband VERDER in de regio Utrecht, het samenwerkingsverband BEREIK! in de Zuidvleugel, het samenwerkingsverband onder de vlag van de Netwerkvisie Noord-Holland in de regio Noord-Holland, het samenwerkingsverband Beter Bereikbaar KAN! (BBKAN!, thans SLIM) en het samenwerkingsverband Beter Bereikbaar Zuidoost-Brabant (BBZOB).

2.3 Kenmerken huidige situatie

Gebaseerd op de huidige situatie in de diverse regio's duiden wij de ontstane situatie. Daarbij maken we onderscheid in zaken die reeds goed zijn georganiseerd en zaken die beter kunnen worden georganiseerd. Daarbij maken we ook onderscheid tussen zaken op strategisch, tactisch en operationeel niveau. In tabel 1 zijn de resultaten van onze analyse samengevat.

	<i>Al goed georganiseerd</i>	<i>Beter te organiseren</i>
<i>Strategisch</i>	<p><i>Diverse regionale netwerkvisies (o.a. middels GGB, Gebiedsgericht Benutten)</i></p> <p><i>Diverse (eenmalige) financiële impulsen</i></p>	<p><i>Expliciete strategische keuzes (o.a. over doelen en afwegingen)</i></p> <p><i>Structurele inbedding van verkeersmanagement in de diverse geledingen van de organisaties</i></p> <p><i>Bestuurlijke affiniteit met verkeersmanagement</i></p> <p><i>Onderbouwd inzicht in nut en noodzaak van verkeersmanagement op bestuurlijk niveau (kwalitatief)</i></p> <p><i>Expliciet inzicht in kosten & baten van verkeersmanagement (kwantitatief)</i></p> <p><i>Programmatische aanpak van verkeersmanagement en benutten</i></p> <p><i>Service level agreements (SLAs) voor verkeersmanagement</i></p>
<i>Tactisch</i>	<p><i>Reeds veel maatregelen gerealiseerd</i></p> <p><i>Regelscenario's</i></p> <p><i>CAR (Calamiteiten Alternatieve Routes)</i></p>	<p><i>Structureel beheer en onderhoud van de gerealiseerde maatregelen</i></p> <p><i>Heldere kaders voor (de uitvoering van) verkeersmanagement</i></p> <p><i>Structurele inbedding van verkeersmanagement in de diverse primaire processen van de organisaties</i></p>

	<i>IM (Incident Management)</i>	<i>Structurele regionale tactisch-operationele overleggen Ondersteunende software en hardware tools in de verkeerscentrales</i>
Operationeel	<i>Eenvoudig inzet vanuit afzonderlijke verkeerscentrales</i>	<i>Sterk verbeterde inzet vanuit (virtuele) regionale verkeerscentrales Implementatie gehele Plan-Do-Check-Act cyclus Voldoende kwaliteit en capaciteit voor op structurele operationele inzet vanuit de verkeerscentrale</i>

Tabel 1: Voorbeelden van zaken die momenteel in de diverse regionale samenwerkingsverbanden goed zijn georganiseerd en zaken waarvan de organisatie verbeterd kan worden (bron: werksessie KpVV)

Op basis van voorgaande inzichten trekken wij twee belangrijke conclusies over de aandachtgebieden waar de behoefte voor het verder ontwikkelen van samenwerking binnen verkeersmanagement tussen de verschillende wegbeheerders groot is.

Conclusie 1: Focus op operationalisering van verkeersmanagement

Op basis van de huidige situatie bij de individuele wegbeheerders en in de diverse regionale samenwerkingsverbanden, blijkt dat de behoefte steeds meer komt te liggen op het operationele niveau. De doelstellingen, de uitvoeringsplannen en tactische kaders worden in de praktijk toegepast en leiden steeds meer tot het daadwerkelijk inzetten van maatregelen op straat. Dit staat echter pas in de kinderschoenen en dient verder en beter te worden ontwikkeld. Pas dan worden de diverse maatregelen slagvaardig in netwerkverband ingezet.

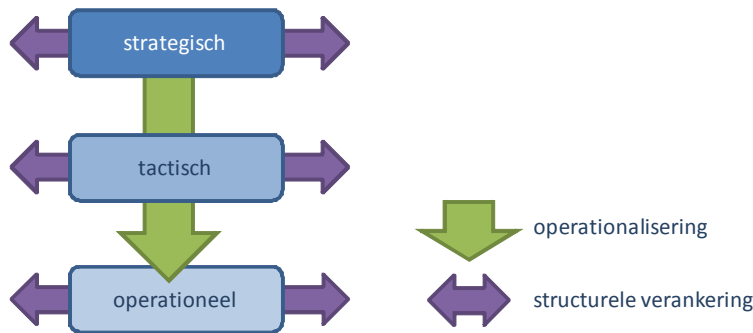
Conclusie 2: Focus op structurele verankering van verkeersmanagement

De huidige toepassingen van regionaal verkeersmanagement laten zien dat het verreweg in de meeste gevallen 'pionieren' betreft. Veel zaken worden projectmatig en soms zelfs 'on de job' georganiseerd. Voor een eerste, tijdelijke, eenmalige toepassing is dit geen enkel probleem en is dit zelfs aanbevelingswaardig om zaken vlot te trekken. Om verkeersmanagement structureel en professioneel te kunnen uitvoeren, is het echter noodzakelijk dat er hiervoor structureel voldoende personele en financiële middelen beschikbaar zijn, dat de hiervoor benodigde werkzaamheden structureel worden geprogrammeerd en dat er hierover structurele bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt. Kortom, het is noodzakelijk dat verkeersmanagement structureel en volwaardig is gepositioneerd binnen de organisatie.

Deze beide 'ontwikkelaspecten' vormen de voornaamste aandachtspunten voor de nabije toekomst. Deze beide aspecten worden in het volgende hoofdstuk nader geadresseerd en uitgewerkt.

3. Op weg naar operationalisering en structurele verankering

Op basis van de constatering in het voorgaande hoofdstuk wordt in dit hoofdstuk dieper ingegaan op de relevantie van de doorontwikkeling naar een operationalisering en structurele positionering en de barrières die deze ontwikkeling bemoeilijken. Schematisch worden beide ontwikkelaspecten in figuur 3 weergegeven.



Figuur 3: Gewenste operationalisering en structurele verankering verkeersmanagement

3.1 Doorontwikkeling naar inrichten van processen en werkwijzen

Dit is de stap waarin de op papier opgestelde en, veelal bestuurlijk, vastgestelde doelstellingen middels een doelgerichte inzet van verkeersmanagementmaatregelen worden gerealiseerd. In praktijk blijkt dit een moeilijke stap. Echter zonder deze stap blijven de papieren beslissingen slechts theoretische uitwerkingen. Zonder de operationalisering van verkeersmanagement vanuit de verkeerscentrale is het nog wel haalbaar om met de inzet van individuele verkeersmanagementmaatregelen lokale doelen na te streven, maar is het praktisch niet mogelijk om, inspelend op de actuele verkeerssituatie, regionale doelen te bereiken met behulp van een samenhangend pakket aan maatregelen. Dat laatste is juist de beoogde meerwaarde van regionale samenwerking op dit gebied. Er zijn vijf belangrijke oorzaken te duiden waarom de bovenstaande stap moeilijk te zetten is.

Structureel operationeel verkeersmanagement vergt vaste formatie die ontbreekt
Daar waar voor projectmatige realisatie van doelen specifieke taken worden toegekend aan projectmedewerker, moeten er nu structurele taken worden toegekend aan bestaande of nieuwe functies. Dit is ook een reden waarom de stap naar operationeel verkeersmanagement in Nederland nu veelal wordt gerealiseerd bij grootschalige werkzaamheden. In die situatie worden deze operationele taken op een projectmatige wijze toegekend aan medewerkers.

Samenwerking met andere collega wegbeheerders leidt tot coördinatie vraagstukken
Om effectief gezamenlijk verkeersmanagement uit te kunnen voeren is samenhang tussen die organisaties noodzakelijk. Dit stuit op allerlei coördinatievraagstukken. Hoe sterk worden de processen en werkwijzen op elkaar afgestemd; wat is minimaal noodzakelijk en welke vorm van afstemming is het best passend in de regio? Meerdere samenwerkingsvormen zijn mogelijk. Deze vragen moeten worden beantwoord en uitgewerkt.

Uit de ervaringen van de invoering van Incident Management (het snel afhandelen van ongevallen waarbij de wegbeheerder, de hulpdiensten en bergers met elkaar samenwerken) is geleerd dat dit veel energie en aandacht vergt. Ook de afstemming tussen wegbeheerders kost veel energie, met name omdat de operationele organisaties, zoals benoemd in het punt hiervoor, nog in ontwikkeling zijn. De processen zijn nog niet of niet goed beschreven. Dit zorgt voor een gebrek aan kaders om de afstemming te zoeken.

Beslissingsbevoegdheden zijn nog niet goed uitgewerkt en vastgelegd
In samenhang met de hierboven genoemde keuzes ten aanzien van de regionale samenwerkingsvorm, moet ook bekeken worden hoe de (beslissings)bevoegdheden zijn geregeld. Indien bij de samenwerkingsvorm bijvoorbeeld ervoor wordt gekozen dat één partij taken uitvoert voor een andere wegbeheerder (bijvoorbeeld in de vorm van een dienst), dan is het noodzakelijk om goede afspraken te maken over wie welke bevoegdheid heeft. In praktijk blijkt dat bij de handelingen die voor alle weggebruikers

voordeel opleveren deze bevoegdheden relatief gemakkelijk worden overgedragen. Echter bij de voorziene inzet van maatregelen waarbij een deel van de weggebruikers expliciet hinder ondervindt, blijkt het veel lastiger om de handelingsruimte goed af te spreken en vast te leggen.

Beschikbaarheid van verkeerscentrales beperkt

Rijkswaterstaat heeft een vijftal regionale verkeersmanagementcentrales. Deze centrales zijn ingericht op het aansturen van het eigen RWS-areaal. Andere wegbeheerders hebben veelal nog geen verkeersmanagementcentrales met een continue bezetting waarmee verkeersmanagementmaatregelen kunnen worden aangestuurd. Hierdoor is het lastig en veelal omslachtig om regionale scenario's in te zetten. Overigens zien we dat voor bijzondere situaties, zoals bijvoorbeeld de Giro, de Tour de France of grootschalige werkzaamheden de RWS-centrale tijdelijk zo wordt ingericht dat vanuit één centrale de coördinatie kan plaatsvinden.

De noodzakelijke systemen en koppelingen in en tussen de verkeerscentrales ontbreken nog

Afhankelijk van de complexiteit van de opgestelde regelscenario's, zoals genoemd in hoofdstuk 2, kunnen deze handmatig worden ingezet door de wegverkeersleider of is hiervoor technische ondersteuning nodig. In de praktijk blijkt dat alleen de eenvoudige scenario's structureel handmatig kunnen worden ingezet zonder een grote belasting van de wegverkeersleider. Voor iets complexere scenario's is technische ondersteuning gewenst. Binnen de RWS-centrales is wel technische ondersteuning voor RWS-scenario's, maar voor de regionale inzet van verkeersmanagementmaatregelen ontbreekt deze ondersteuning.

3.2 Doorontwikkeling naar positionering verkeersmanagement binnen de organisaties

De tweede conclusie die getrokken is op basis van huidige ontwikkelingen, is dat de toepassingen van regionaal verkeersmanagement laten zien dat het nog in veel gevallen 'pionieren' betreft. Activiteiten worden projectmatig en in tijdelijke verbanden georganiseerd. Bij de eerste ontwikkeling en toepassing van verkeersmanagement is dit geen probleem, maar om verkeersmanagement een serieuze, volwaardige en continue plek te geven naast 'bouwen' en 'beprijzen' is het noodzakelijk dat de organisatie hiervoor structureel en professioneel wordt ingericht. Dit betekent dat er structureel voldoende personele en financiële middelen beschikbaar dienen te zijn, dat activiteiten structureel worden geprogrammeerd en dat er hierover structurele (regionale) bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt. Alleen op die manier kan worden gewaarborgd dat de verkeersmanagementmaatregelen ook op de langere termijn worden ingezet en voldoende worden beheerd en onderhouden. Ook voor het doen van regionale samenwerkingstoezeggingen voor een langere termijn is een verankering in de organisatie noodzakelijk.

Echter, hierbij geldt hetzelfde als voor de operationalisering van verkeersmanagement; er zijn factoren te benoemen waardoor duidelijk wordt dat deze stap barrières kent. Hiervoor benoemen we vijf belangrijke barrières.

Pionierswerk

Waar eerder al is geconstateerd dat verkeersmanagement zich kenmerkt door het vele pionierswerk en de relatieve jeugdigheid van alle ontwikkelingen, geldt dat zeker voor het inrichten van een structurele organisatie. Rijkswaterstaat heeft enkele jaren geleden gekozen voor het drie-rollen-model, waarbij de Verkeersmanager een gelijkwaardige rol heeft naast de Infraprovider. De Regisseur heeft een afwegende rol indien belangen conflicteren. Ook bij enkele andere wegbeheerders zijn recente ontwikkelingen te zien waarbij verkeersmanagement een volwaardige rol heeft gekregen in de organisatie. Dit is echter nog geen gemeengoed. Ook het bepalen van benodigde functies en beschrijving

van de processen is nog in volle ontwikkeling. Het is niet zo dat er een aantal veel gebruikte basismodellen beschikbaar zijn waarmee een organisatie gemakkelijk vorm kan geven aan een gewenste structurele verankering.

Projectmatige keuzes politiek eenvoudiger dan structurele keuzes

(Politieke) beslissers hebben nu eenmaal veel meer ruimte en mogelijkheden om projectmatige keuzes te maken met eindige financiële verplichtingen, dan om structurele (financiële) verplichtingen aan te gaan. Samen met de groeiende druk die er de afgelopen periode is komen te staan op de beschikbare financiële middelen is dit een duidelijke hindernis.

Voorkeur voor behoud van regie

Bij de verkenningen rond de versterking van de regionale samenwerking is een sterke voorkeur voor behoud van regie bij meerdere partijen te zien. Omdat de consequenties van de keuzes van de samenwerkingsvormen nog niet zijn uitgekristalliseerd, lijkt er een vrees te bestaan voor verlies aan zeggenschap indien een regionale organisatie een structurele verankering krijgt.

De verschillende stadia van ontwikkeling

Zoals eerder is benoemd is er een duidelijk verschil in het ontwikkelingsstadium waarin de wegbeheerders zich bevinden. Rijkswaterstaat heeft met haar jarenlange ervaring een voorsprong op de andere wegbeheerders. Zij is, via het Hart-op-Weg-project bezig met het steeds verder structureren en professionaliseren van verkeersmanagement, terwijl sommige andere wegbeheerders nog bezig zijn met het uitweken van de meerwaarde voor verkeersmanagement op hun weggennet. Enerzijds betekent dit dat partijen kunnen leren van een vooroplopende partij. Anderzijds zijn er ook dusdanige verschillen tussen wegbeheerders dat het goed mogelijk is dat keuzes van één wegbeheerder niet passend zijn voor de andere.

Doelen en prioriteiten nog niet uitgekristalliseerd

Bij iedere wegbeheerder concurreert de aandacht voor verkeersmanagement met de aandacht van andere beleidsvelden. Bij het maken van afspraken over regionale samenwerking en wat van elkaar mag worden verwacht, is het wel noodzakelijk dat deze toezeggingen voor een langere termijn geldig zijn. En niet dat tussentijds, bijvoorbeeld door politieke druk, andere prioriteiten worden gesteld.

4. Landelijke afstemming

4.1 Landelijke afstemming noodzakelijk

In het voorafgaande hoofdstuk is geconstateerd dat een gerichte doorontwikkeling van regionaal verkeersmanagement vraagt om enerzijds operationalisering en anderzijds structurele verankering. Het is noodzakelijk om beide aspecten binnen iedere wegbeheerder op te pakken, maar juist deze beide aspecten vragen óók om regionale én landelijke afstemming. Voor de noodzaak van een landelijke afstemming zijn meerdere redenen.

Ten eerste zijn beide genoemde doorontwikkelingen, operationalisering en structurele verankering, zonder meer lastig en complex. De genoemde barrières illustreren dat. Het goed aanpakken van beide zaken, vraagt een behoorlijke inspanning en gedegen en volledige kennis van zaken. Het is dus verstandig als de samenwerkingsverbanden hiervoor hun krachten bundelen en dit gezamenlijk aanpakken. Op deze wijze kan de kennis die aanwezig is in de verschillende regio's worden gebundeld.

Ten tweede bestaat er de wens van Rijkswaterstaat voor uniformiteit binnen haar eigen organisatie. Aangezien RWS partner is in alle regionale samenwerkingsverbanden, zal RWS nadrukkelijk willen voorkomen dat in deze verschillende

samenwerkingsverbanden komen tot conflicterende oplossingsrichtingen, producten en afspraken.

Ten derde heeft met name het operationaliseren voor een groot gedeelte betrekking op concrete producten, zoals werkprocessen, protocollen, methodieken, applicaties, systemen, software en hardware. Wanneer deze concrete producten gezamenlijk kunnen worden ontwikkeld om vervolgens te worden gebruikt in de diverse regio's, kunnen de benodigde overheidsmiddelen in de meeste gevallen efficiënter worden besteed.

Ten vierde kunnen losstaande ontwikkelingen in verschillende regio's leiden tot verschillen voor de weggebruikers. Hiermee zou een 'lappendeken' kunnen ontstaan waardoor de weggebruiker niet op een consistente manier wordt bediend.

Naast de genoemde redenen er zijn ongetwijfeld nog meerdere te noemen, maar volgens het betoog in deze paper zijn dit de belangrijkste.

Landelijke Verkeersmanagement Beraad

Met name vanuit de genoemde redenen, is er de afgelopen periode een groeiende behoefte ontstaan aan een landelijk overkoepelend centraal-decentraal overleg dat zich richt op afstemming tussen de wegbeheerder en de regio's op het gebied van verkeersmanagement. Dit heeft in mei 2009 geresulteerd in de oprichting van het Landelijk Verkeersmanagement Beraad (LVMB). Hierin zijn momenteel wegbeheerders vertegenwoordigd die actief betrokken zijn in regionale samenwerking rond verkeersmanagement. Het LVMB heeft zich als doel gesteld besluiten te nemen over gemeenschappelijke onderwerpen op het gebied van verkeersmanagement waardoor de ontwikkelingen versoepeld en versneld kunnen worden. Wegbeheerders willen hun krachten bundelen en proberen zo snel concrete resultaten te bereiken. Om gericht te kunnen werken, heeft het LVMB drie onderwerpen bepaald waarop zij zich in eerste instantie richten. Dat zijn samenwerking in verkeerscentrales, incident management en afstemming wegwerkzaamheden. Daarmee is het LVMB het meest aangewezen platform om de problematiek zoals besproken in dit paper onder haar hoede te nemen.

De constatering dat het ontbreekt aan een gemeenschappelijk beeld van de ontwikkeling rond samenwerking in verkeerscentrales wordt ook door het LVMB gedeeld. Om hier stappen in de kunnen zetten zijn ten aanzien van dit onderwerp in de afgelopen periode heldere, gemeenschappelijke uitgangspunten geformuleerd voor samenwerking in verkeerscentrales. De gemeenschappelijke uitgangspunten dienen als basis voor verdere landelijke afstemming. De uitgangspunten zijn geen doel op zich, maar zijn een stap naar achterliggende doelen, te weten:

- helder maken van wat in de regionale samenwerking van elkaar verwacht mag worden;
- 'in dezelfde taal spreken', zodat afstemming en kennisoverdracht beter kan plaatsvinden;
- invulling geven aan de behoefte aan afspraken over uniformiteit in organisatievormen met ruimte voor regionaal maatwerk ;
- afspraken maken over gezamenlijk te ontwikkelen en te hanteren applicaties, werkwijzen, protocollen, processen, etc.

4.2. Landelijk kader: gemeenschappelijke uitgangspunten

Bij het opstellen van de uitgangspunten is gestart met een inventarisatie van de (al dan niet expliciete) uitgangspunten van de verschillende wegbeheerders en de regionale samenwerkingsverbanden. Rijkswaterstaat was hierbij de organisatie die deze het meest had uitgewerkt. Zij had haar landelijke uitgangspunten verwoord in 8 concrete punten. Ook is in het IPO Vakberaad Verkeersmanagement & Verkeersinformatie gesproken over algemene standpunten vanuit de provincies. Deze zijn echter (nog) niet uitgewerkt tot definitieve punten, maar concept standpunten gaven voldoende input in dit proces. Andere samenwerkingsverbanden en wegbeheerders hebben hun punten ingebracht en/of gereageerd op aanwezige uitgangspunten. Op die manier was er voldoende borging

voor een brede input. Op basis van het bijeenbrengen van al deze uitgangspunten en reacties was duidelijk dat het niet mogelijk was om die uitgangspunten en standpunten in één lijn te krijgen. Hiervoor waren er nog te veel tegenstellingen aanwezig.

Daarom is als vervolgstap voor alle geïnventariseerde uitgangspunten gekeken naar de achterliggende motieven. Veelal bleek het uitgangspunt een uitwerking te zijn van een achterliggend (hoger) uitgangspunt waarover veel minder discussie was dan over de uitwerking. Met die analyse zijn de uitgangspunten op een hoger, algemener, niveau gebracht en hebben ze een uitwerking gekregen in de vorm van concretere beschrijvingen van de betekenis van het uitgangspunt. Door deze gelaagdheid aan te brengen was het makkelijke een discussie te voeren over hoofdzaken en detailuitwerkingen en bleek het mogelijk om breed gedragen uitgangspunten op te stellen.

De uitgangspunten

Op basis van de hiervoor beschreven werkwijze is het LVMB gekomen tot de volgende uitgangspunten voor regionale samenwerking in verkeerscentrales.

1. Wegbeheerders zetten zich actief in voor regionale samenwerking

Alle wegbeheerders erkennen dat regionale samenwerking op het gebied van verkeersmanagement een essentieel onderdeel is van de landelijke beleidslijn uit de Nota Mobiliteit en benadrukken dat zij zich hiervoor actief inzetten.

2. Wegbeheerders werken binnen een gemeenschappelijk samenwerkingskader

Alle wegbeheerders werken actief samen op minimaal die taken waarvoor dit voor het bereiken van de gezamenlijke doelstellingen noodzakelijk is.

3. Wegbeheerders behouden hun eigen verantwoordelijkheid

Alle wegbeheerders behouden binnen de huidige bestuurlijke context hun bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de eigen onderdelen van het wegennetwerk.

4. Wegbeheerders streven naar landelijke efficiëntie en eenduidigheid met ruimte voor regionaal maatwerk

Alle wegbeheerders streven naar uniformiteit op landelijke schaal waar en wanneer dat mogelijk is. Waar maatwerk meerwaarde heeft vanuit de weggebruiker of de wegbeheerder, wordt in gezamenlijkheid dit maatwerk uitgewerkt.

5. Wegbeheerders voeren operationeel verkeersmanagement gezamenlijk uit

Alle wegbeheerders in een regio organiseren het uitvoeren van operationeel verkeersmanagement op regionale schaal zodanig efficiënt, effectief en consistent alsof er sprake is van één (virtuele) regionale verkeerscentrale.

Opgemerkt moet worden dat wegbeheerders hebben afgesproken dat ze het in principe eens zijn met deze uitgangspunten. Anderzijds is ook afgesproken dat deze uitgangspunten nog verder uitgewerkt en geconcretiseerd moeten worden om ze meer gezamenlijke inhoud te geven en er daarmee voor te zorgen dat ze verder worden gebracht dan enkel een papieren lijstje met punten.

In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op welke acties, met bovenstaande uitgangspunten als kader, moeten worden opgepakt om landelijk én regionaal verkeersmanagement door te ontwikkelen.

6. Operationalisering en structurele verankering binnen landelijk kader

In de voorgaande hoofdstukken is in algemene termen ingegaan op 'wat je zou willen en waar het naar toe moet'. In dit hoofdstuk worden concrete acties benoemd die opgepakt moeten worden. Allereerst worden hierbij een aantal acties genoemd die landelijk (alle wegbeheerders gezamenlijk) opgepakt en ondersteund moeten worden. Vervolgens zijn er acties en uitwerkingen gewenst die in regionaal verband moeten worden opgepakt. Voor deze regionale uitwerkingen dienen de resultaten van de landelijke acties overigens wel kaderstellend te zijn.

Landelijk:

1. Doorvertaling ofwel uitwerken van de consequenties van de uitgangspunten

De uitgangspunten zijn nu nog algemeen beschreven, zonder dat de doorvertaling is gemaakt naar wat dit precies betekent per regio en per regionaal samenwerkingsverband. Deze actie moet landelijk worden opgepakt omdat er anders regionale interpretaties gaan ontstaan op de uitgangspunten.

2. Uitwerken landelijke basisvormen voor regionale organisatie van verkeersmanagement

Samenwerking op strategisch, tactisch en/of operationeel niveau draagt bij aan regionale samenhang van (de inzet van) maatregelen. De samenhang in inzet van maatregelen (via regelscenario's) kan voor een groot gedeelte vooraf worden georganiseerd. Het coördineren van deze wederzijdse afhankelijke inzet van maatregelen kan op verschillende wijzen gebeuren waarbij de mate van afhankelijkheid (de intensiteit van samenwerken) verschilt. Archetypisch kunnen vijf wijzen van samenwerken worden genoemd: samenvoegen, concentreren, diensten uitvoeren, harmoniseren, afstemmen en niet samenwerken.

De intensiteit is het grootst bij samenvoegen. Organisaties worden gecombineerd, medewerkers worden bij elkaar gevoegd en veelal blijft de identiteit van één (eventueel nieuwe) organisatie over.

Bij het uitvoeren van diensten worden afspraken gemaakt tussen organisaties over service niveaus, afspraken over wederzijds behoud van identiteit, en afspraken over de voorwaarden. In deze vorm is er een bedrijfsvoering met organisatie(onderdelen) en middelen die niet volledig in eigen beheer zijn. De wederzijdse afhankelijkheid en risico's tussen organisaties is hierbij het grootst.

Bij harmoniseren of standaardiseren worden onderling afspraken gemaakt over bijvoorbeeld service niveaus, kwaliteiten, systemen en/of werkwijzen. Partijen behouden de eigen identiteit, wel maken zij gezamenlijk keuzes voor welke standaard leidend wordt.

Bij concentreren ten slotte ligt de nadruk op het behalen van schaalvoordelen of het verhogen van de geleverde kwaliteit. Concentratie is vooral een ruimtelijk proces. Mensen, gebouwen, activiteiten komen op een bepaalde plaats bij elkaar te zitten. Afhangelijkheid is beperkt, maar fysieke nabijheid maakt samenwerking eenvoudiger. Partijen behouden hun eigen organisatie. Verantwoordelijkheden, beslissingsbevoegdheden en financiële huishouding, blijven bij de afzonderlijke organisaties.

Om recht te kunnen doen aan de verschillen tussen de regio's, is het gewenst om deze archetypische samenwerkingsvormen uit te werken en te bepalen welke basisvormen passend zijn voor verkeersmanagement. Dit kan verschillen per onderwerp (de samenwerkingsvorm in het opstellen van een Regelstrategie kan verschillen van de samenwerkingsvorm bij het inzetten van regelscenario's) en per regio. Hiermee moet er een landelijk kader ontstaan waarbij er wel ruimte blijft voor regionaal maatwerk.

3. Helderheid bieden over wat er landelijk uniform moet worden vastgesteld en welke zaken regionaal kunnen worden uitgewerkt

Er dient helderheid te komen in de vraag welke zaken landelijk uniformiteit moeten krijgen en welke zaken regionaal (of zelfs per wegbeheerder) gekozen kunnen worden.

Het gaat bijvoorbeeld om processen en procesbeschrijvingen, systemen in de centrale en systemen op straat en de verrekenwijzen voor onderlinge dienstverlening. Belangrijk is om hierbij ook heldere argumenten te geven zodat dit het kader vormt voor latere soortgelijke vraagstukken.

4. Programmatische verankering in bestuurlijke overleggen.

In een programmatische aanpak zouden programmering, besluitvorming en financiering van benutten structureel en bestuurlijk moeten worden geregeld. Dit bijvoorbeeld naar analogie van het MIRT: systematisch en structureel werken met de cyclus Verkenning - Planstudie - Realisatie. Zo'n programmering garandeert een grote continuïteit in zowel uitvoering als in financiering. Bestuurlijke besluitvorming op nationaal niveau wordt dan ook structureel zoals in het BO-MIRT (Bestuurlijk Overleg), tussen de minister en alle betrokken decentrale bestuurders. Een dergelijke programmatische aanpak van benutten lijkt absoluut noodzakelijk om te kunnen komen tot een effectieve en 'professionele' invulling van de beleidspijler Benutten naast de pijlers Beprijzen en Bouwen.

Per regio:

5. Uitwerken organisatievorm

De archetypische samenwerkingsvormen die landelijk zijn uitgewerkt in een van de bovenstaande acties, dienen vervolgens regionaal te worden ingevuld. Daar moeten de keuzes worden gemaakt hoe het precies wordt vormgegeven. Logischerwijs moeten de regionale keuzes en de keuzes van de betreffende wegbeheerders in lijn met elkaar liggen.

6. Invoeren organisatie voor operationeel verkeersmanagement; richtlijnen werkwijzen en applicaties

Na de landelijke uitwerking van de archetypische samenwerkingsvormen die passend zijn voor verkeersmanagement op strategisch, tactisch en operationeel niveau, dienen deze te worden doorvertaald naar de eigen (regionale) organisatie. Hierbij moet gekeken worden naar de formatie, de organisatie, de taken & processen, de systemen, de bevoegdheden en de financiële verantwoording en verrekening.

7. Structurele verankering hele 'kolom' verkeersmanagement

In vervolg op de voorgaande actie dient de complete (regionale) organisatie, op strategisch, tactisch en operationeel niveau, verankerd te worden middels bestuurlijke besluitvorming. Hierbij moet er in ieder geval de keuzes voor de langere termijn, de bestuurlijke verantwoordelijkheden en structurele financiële afspraken worden vastgesteld.

Bronvermeldingen

Naar gedragen eindbeelden voor gezamenlijk operationeel verkeersmanagement, opgesteld door de tactische werkgroep van het LVMB met ondersteuning van APPM Consultants in samenwerking met MARCEL, juni 2010

Handboek Verkeersmanagement- onderdeel Organisatie, CROW, conceptversie september 2010.

State of the Art Verkeersmanagement – onderdeel Verkeerscentrales, Expertisecentrum Verkeersmanagement, conceptversie september 2010.

Verslag workshop "Het organiseren van regionaal verkeersmanagement", KpVV, juni 2010.

Handvatten voor een exploitatieovereenkomst regionaal verkeersmanagement - Een grensverleggende handreiking voor wegbeheerders, KpVV, Conceptversie september 2010.