

IN DIENST VAN DOORSTROMING

OVER PRIKKELS VOOR DOORSTROMING EN DE
RELATIE VERKEERSMANAGER - OVERHEID

Utrecht, 17 september 2007

Berenschot

in opdracht van:



Raad voor Verkeer en Waterstaat

Ir. B.P.A. (Bill) van Mil

Ir. M. (Maarten) Noordink

Drs. M.J.A. (Mark) Hecker

Met medewerking van:

Prof. dr. M.J.W. (Mark) van Twist

Prof. mr. dr. E.F. (Ernst) ten Heuvelhof

INHOUD

VOORWOORD	3
1. DOORSTROMING EN DE VERKEERSMANAGER	4
2. WAT IS NU EIGENLIJK 'DOORSTROMING'?.....	5
2.1 TWEE TYPEN INDICATOREN	5
2.2 OPERATIONALISERING LEIDT TOT LASTIGE VRAGEN	5
3. VERKEERSMANAGER: BOUWEN, BENUTTEN, BEPRIJZEN.....	7
3.1 GEWENSTE INSPANNINGEN BEVORDEREN.....	7
3.1.1 Benuttende verkeersmanager: beter benutten.....	7
3.1.2 Bouwende verkeersmanager: slim aanleggen/onderhouden	9
3.1.3 Beprijzende verkeersmanager: strategisch tarifieren.....	10
3.2 ONGEWENSTE ACTIVITEITEN VOORKOMEN.....	11
4. ANALYSE VAN PRIKKELS	12
4.1 AANGRIJPINGS PUNT: RESULTAAT, INSPANNING OF PLAN?	12
4.1.1 Variant I: Afrekenen op geboekt resultaat	12
4.1.2 Variant II: Afrekenen op inspanningen.....	13
4.1.3 Variant III: Afrekenen op innovatieve plannen.....	13
4.2 SOORTEN PRIKKELS EN STERKTE	14
4.2.1 Type I: Prijsprikkels	14
4.2.2 Type II: Reputatieprikkels	14
4.2.3 Type III: Aandachtprikkels.....	15
4.2.4 Type IV: Relatieduurprikkels.....	15
5. ZEVEN BOUWSTENEN VOOR RAADSADVIES OVER (PRIJS)PRIKKELS.....	16
6. ANALYSE VAN RELATIE VERKEERSMANAGER - OVERHEDEN	19
6.1 DE ONGEKENDE TOEKOMST: ZES MODELLEN	19
6.2 OVERHEDEN: 'LOKAAL BELANG CENTRAAL'.....	20
6.3 VERKEERSMANAGER: 'VERKEERSMANAGEMENT IS EEN VAK'	20
7. VIER BOUWSTENEN VOOR RAADSADVIES OVER DE RELATIE	22
8. TOT SLOT: VAN HEDEN NAAR TOEKOMST	24

VOORWOORD

In het advies Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM) adviseerde de Commissie Nouwen toe te werken “naar verzelfstandigde wegbeheerders (kunnen voor 100% in publieke handen zijn) die zorg dragen voor een op de vraag afgestemd aanbod van wegcapaciteit en die daarvoor de opbrengsten van de wegen in het eigen gebied inzetten.”

Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft vervolgens de Raad voor Verkeer en Waterstaat advies gevraagd over een andere organisatie van het wegbeheer. Meer in het bijzonder vraagt het ministerie om, met de introductie van een kilometerprijs als vertrekpunt, een aantal modellen te schetsen voor een andere organisatie van zowel de verschillende onderdelen van het wegbeheer als het wegbeheer in zijn geheel.

De auteurs van dit essay zijn door de Raad voor Verkeer en Waterstaat gevraagd om vanuit hun expertise met de vraagstukken rondom ABvM en Anders Organiseren Wegbeheer (AOW), alsmede hun kennis van prestatiemeting en prikkelstructuren in andere netwerksectoren, nieuwe ideeën aan te reiken over de aansturing van de verkeersmanager.

De handreikingen in dit essay zijn mede geïnspireerd op de brainstorms met Ernst ten Heuvelhof en Mark van Twist, die vanuit hun allround expertise met procesmanagement en netwerksectoren, vernieuwende ideeën hebben aangereikt.

Wij hopen met onze suggesties de discussie over mogelijke modellen en aansturingsvarianten te verrijken en wisselen daarover graag met u van gedachten. Wij nodigen u uit!

Bill van Mil

1. DOORSTROMING EN DE VERKEERSMANAGER

De huidige wegbeheerders worden niet of nauwelijks geprikkeld om slagvaardig in te spelen op de werkelijke vraag naar wegcapaciteit en om de doorstroming te optimaliseren. Gevolg is onder meer dat het aantal files en de zwaarte daarvan voortdurend toenemen: steeds meer voertuigverliesuren (VVU's).

Problemen met congestie vormden een belangrijke aanleiding om de huidige en toekomstige organisatie van het wegbeheer te bezien. De commissie-Nouwen bracht in 2005 een rapport uit over de introductie van prijsbeleid op het Nederlandse wegennet. Daarin gaf de commissie onder meer aan dat marktpartijen een grotere rol zouden moeten krijgen bij het ontwikkelen van voorstellen voor de aanleg en het versneld realiseren van verbeteringen aan de weginfrastructuur. De overheid diende daarbij verantwoordelijk te blijven voor de planning en de besluitvorming over de aanleg. Tevens gaf de commissie aan dat moet worden toegewerkt naar verzelfstandigde wegbeheerders - die in publieke handen kunnen zijn - die zorg dragen voor een op de vraag afgestemd aanbod van wegcapaciteit. De opbrengsten van de inning van een kilometerprijs zouden moeten worden besteed aan bouw, verbetering en onderhoud van de weginfrastructuur, maar ook aan het wegnemen of compenseren van de milieu-effecten en de ruimtelijke problematiek die de (nieuwe) weginfrastructuur met zich meebrengt. Door die kilometerprijs verschuiven de financiële lasten van het bezit van de auto naar het gebruik van de auto: van vast naar variabel.

Het oplossen van de congestie en het bevorderen van de doorstroming krijgen de nodige aandacht. Zo worden bereikbaarheidsvraagstukken regionaal opgepakt, zoals dat in Haaglanden gebeurt, zijn er tal van inspanningen om het incidentmanagement te optimaliseren en wordt gepoogd om via een Nationaal Datawarehouse (NDW) te komen tot het centraal verzamelen van verkeersdata ten behoeve van verkeersinformatie en verkeersmanagement. Het NDW is een initiatief van wegbeheerders.

Toch kan het verkeersmanagement nóg veel beter. De verkeerslichtinstelling op de provinciale en gemeentelijke wegen (OWN, onderliggend wegennet) veroorzaakt bijvoorbeeld nogal eens files op het rijkswegennet (HWN, hoofdwegennet). Bijvoorbeeld omdat gemeenten geen geld (over)hebben voor het intelligent maken van hun verkeerslichtsystemen. De toeritdosering naar snelwegen heeft nogal eens consequenties voor de doorstroming op het onderliggend wegennet, waar de auto's in de rij staan en ander verkeer hinderen. Ook op het gebied van verkeersinformatie en advisering over alternatieven valt nog het nodige te verbeteren.

De vraag die zich voordoet, is hoe de wegbeheerder of wegbeheerders van de toekomst maximaal kunnen worden geprikkeld om de doorstroming op de belangrijkste wegen - de hoofdstructuur - te optimaliseren. Daartoe heeft de Raad voor Verkeer en Waterstaat ons twee vragen gesteld:

- Welke prijs- en andere prikkels zijn daarvoor nodig? Deze vraag wordt in deel 1 beantwoord.
- Hoe kunnen de verhoudingen worden geregeld tussen enerzijds een wegbeheerder/verkeersmanager die in een mogelijk toekomstbeeld de drie soorten wegen beheert (rijks-, provinciale en gemeentelijke wegen), en anderzijds de overheden die voorheen die taak hadden? Deze vraag wordt in deel 2 beantwoord.

2. WAT IS NU EIGENLIJK 'DOORSTROMING'?

2.1 TWEE TYPEN INDICATOREN

De verkeersmanager moet worden geprikkeld om de doorstroming op de hoofdstructuur te bevorderen. Maar wat is dan doorstroming? Daar kunnen verschillende definities voor worden gebruikt.

Ten eerste kan doorstroming betrekking hebben op *snelheid*. Goede doorstroming betekent dan een zo hoog mogelijk gemiddelde snelheid en dus een zo kort mogelijke *reistijd* van A naar B voor de individuele weggebruiker en eigenlijk voor alle weggebruikers samen: het Pareto-optimum. Hoe hoger de snelheid, hoe minder het aantal VVU's. Voor snelheid geldt natuurlijk wel de randvoorwaarde van veiligheid, die altijd moet zijn geborgd.

Die VVU's zijn overigens ook weer in geld uit te drukken: te monetariseren. Daarbij spelen brandstofkosten en compensatiekosten voor milieu-effecten een rol. Daarnaast is bij zakelijk verkeer het uurloon bepalend en gaat het bij recreatief verkeer om de waardering in geld van tijd door individuele weggebruikers. Hoeveel hebben de weggebruikers ervoor over om bijvoorbeeld een half uur eerder thuis te zijn?

Ten tweede kan doorstroming betrekking hebben op intensiteit: het aantal auto's per minuut dat een wegvak passeert.

Snelheid en intensiteit zijn twee verschillende indicatoren voor doorstroming, die met elkaar in verband te brengen zijn. De snelheid is het hoogst bij zo weinig mogelijk auto's. De intensiteit is het grootst wanneer auto's ongeveer 70 km/h rijden: als ze harder gaan rijden, moeten ze veel meer afstand van elkaar nemen, waardoor de intensiteit lager wordt.

2.2 OPERATIONALISERING LEIDT TOT LASTIGE VRAGEN

Twee indicatoren voor doorstroming lijkt behoorlijk overzichtelijk. Echter, wanneer deze worden geoperationaliseerd, doet zich toch een aantal lastige vragen voor.

Ten eerste: worden eenvoudigweg voertuigen geteld, of tellen sommige voertuigen zwaarder mee dan andere? Immers, waarom telt het aantal personen in een voertuig niet mee? De doorstroming van een bus met 35 passagiers en zelfs die van een carpooler hebben meer nettore-sultaat dan de doorstroming van een alleen reizende weggebruiker. Waarom telt economisch verkeer niet zwaarder mee dan recreatief verkeer? Immers, tijdverlies voor de vrachtauto is van een hogere economische waarde dan tijdverlies van een caravan.

Ten tweede: wordt eenvoudigweg de objectieve doorstroming als eenheid genomen, of wordt juist ook de subjectieve doorstroming meegenomen: het oordeel van de weggebruiker over de doorstroming? Het gaat dan bijvoorbeeld om de reistijdbeleving door de weggebruiker. In dat kader is de spoorsector interessant. Daar wordt ook de subjectieve reistijd doorgerekend.

Op basis van onderzoek onder reizigers worden bijvoorbeeld de wachttijd en overstaptijd op stations en de vertragingstijd met een factor twee of drie vermenigvuldigd.

Objectieve en subjectieve doorstroming kunnen zeer uiteenlopen en vragen ook om andere ty-pen maatregelen. Dat blijkt bijvoorbeeld bij het blokrijden, waarbij weggebruikers worden ge-dwongen achter twee auto's van Rijkswaterstaat 70 km/h te rijden, waarbij de weg voor die au-

to's volledig leeg is. De maatregel is misschien goed voor de objectieve doorstroming, omdat de intensiteit nagenoeg optimaal is, maar voor de subjectieve doorstroming is het slecht, omdat de weggebruiker zicht heeft op een leeg stuk snelweg en 'maar' 70 km/h rijdt. Een andere interessante strategie in dat kader is het bieden van mogelijkheden aan weggebruikers om hun filetijd efficiënt of goed te besteden: wachttijdbenutting of reistijdverrijking. Bijvoorbeeld door op verzorgingsplaatsen goederen of diensten aan te bieden die de weggebruiker op weg naar huis toch nog wil kopen of afnemen.

Ten derde: worden negatieve effecten ten aanzien van andere publieke belangen verdisconteerd? Bijvoorbeeld als de veiligheid afneemt doordat een vluchtstrook tot spitsstrook wordt uitgeroepen. Bijvoorbeeld als de luchtkwaliteit afneemt als gevolg van het niet met constante snelheid rijden door weggebruikers. Bijvoorbeeld als een extra verbinding een natuurgebied doorkruist.

Tot slot: gaat het om *korte* reistijd of is *betrouwbare* reistijd ook relevant? Wellicht dat de weggebruiker de voorkeur geeft aan een betrouwbare reistijd (bijvoorbeeld altijd 15 minuten vertraging) in plaats van aan een zeer variabele reistijd die gemiddeld iets beter uitpakt.

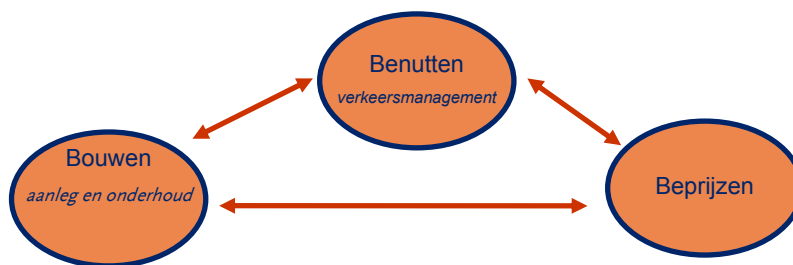
Kortom: bij het operationaliseren van de indicatoren snelheid en doorstroming zijn lastige vragen aan de orde.

3. VERKEERSMANAGER: BOUWEN, BENUTTEN, BEPRIJZEN

3.1 GEWENSTE INSPANNINGEN BEVORDEREN

Doorstroming is het gewenste eindresultaat voor de verkeersmanager: de gewenste output. De vraag die vervolgens aan de orde is, betreft de activiteiten die de verkeersmanager zou moeten gaan ontplooiën om dat gewenste eindresultaat te realiseren.

Dat zijn drie typen activiteiten: bouwen, benutten en beprijzen. Hierna schetsen wij de gewenste activiteiten van de verkeersmanager bij elk van deze drie typen.



3.1.1 Benuttende verkeersmanager: beter benutten

Een eerste type van activiteiten betreft de activiteiten die samenhangen met beter benutten. Het zijn activiteiten die typisch bij de rol van de verkeersmanager horen.



Er zijn drie subtypen van activiteiten die de verkeersmanager ter hand zou moeten nemen en waartoe die geprikkeld zou moeten worden.

Ten eerste moet de benuttende verkeersmanager worden geprikkeld om het aanbod goed te beïnvloeden. Het gaat hier om het anders benutten van de infrastructuur die er ligt, op een zodanige wijze dat het de doorstroming ten goede komt. Bijvoorbeeld door toeritdosering te realiseren, door vluchtstroken in de spits als extra strook in te zetten (spitsstroken), door een inhaalverbod op te leggen aan vrachtauto's en door doelgroepstroken voor vracht- of busverkeer open te stellen.

Ten tweede moet de benuttende verkeersmanager worden geprikkeld de vraag naar mobiliteit te beïnvloeden ten gunste van de doorstroming.

Dat kan de verkeersmanager doen op trajecten. Een goed voorbeeld is het realiseren van Park&Rides aan de randen van de stad of treinstations parallel aan de snelweg op een plek voordat de files beginnen. De weggebruiker wordt dan geprikkeld om op een bepaald traject niet de auto te gebruiken, maar een aantrekkelijk alternatief te nemen. Ook kan reisadvies worden gegeven, kunnen via fileberichten of op de dynamische route-informatiepanelen (DRIP's) alternatieve routes worden gemeld en kan voorlichting worden gegeven bij wegwerkzaamheden.

De verkeersmanager kan ook sturen op de tijdsdimensie: weggebruikers prikkelen in de daluren te rijden in plaats van in de piekuren. Maar ook door, door middel van allianties, te sturen op bijvoorbeeld de vakantieperiodes en de planning van de bouwvak valt veel resultaat te behalen. Zou zwarte zaterdag er nog zijn als niet iedereen per regio tegelijk op vakantie gaat? En zouden de schoolvakanties in plaats van per regio niet gewoon per stad moeten worden gedifferentieerd (of zelfs per school), zodat de spreiding veel beter wordt? Nog even afgezien van praktische bezwaren die daaraan mogelijk kleven: ouders met kinderen op verschillende scholen in verschillende steden.

Ook kan de verkeersmanager maatwerkafspraken maken met grote bedrijven die op een specifieke locatie zitten, of met bedrijven die veel reizende werknemers met leaseauto's hebben. Door gericht te prikkelen is veel effect te sorteren.

Vervolgens kan de verkeersmanager productdifferentiatie toepassen om bijvoorbeeld individuele weggebruikers te beïnvloeden. Te denken valt aan dalurenkaarten, aan allerlei soorten abonnementen, die mogelijk ook nog verhandelbaar zouden kunnen zijn.

Mobiliteitspatronen kunnen worden beïnvloed via de inrichting van de ruimte. De aanleg van bijvoorbeeld bedrijfsterreinen en woonwijken kan grote impact hebben op de doorstroming op omliggende wegen, die in beginsel niet zijn ontworpen en gedimensioneerd op die nieuwe verkeerspatronen. Er zou een prikkel moeten zijn die het kiezen van een verkeerstechnisch optimale locatie - waardoor de omliggende wegen niet dichtslibben als gevolg van de nieuwe verkeerspatronen - bevordert bij de planning van een bedrijfsterrein.

Ten derde moet de benuttende verkeersmanager worden geprikkeld om verstoringen door weggebruikers, zoals aanrijdingen, te voorkomen of snel te verhelpen als deze zich toch voordoen. Uit onderzoek van TNO blijkt dat incidenten in 2003 zorgden voor 19% van de VVU's. Zonder expliciete aandacht voor incidentmanagement zou dat percentage volgens TNO zelfs 31% zijn geweest.

Minder ongevallen kan worden gerealiseerd door meer techniek. Techniek in de auto, in de weg of naast en boven de weg. Uit de pilot De Rij Assistent van Wegen naar de Toekomst, het innovatiebureau van Rijkswaterstaat, blijkt dat ongeveer 8% minder ongevallen zou plaatsvinden op snelwegen en secundaire wegen als iedereen in Nederland gebruik zou maken van de combinatie van geavanceerde cruise control (ACC) en lane departure warning (LDW). De verkeersmanager zou de doorontwikkeling en aanschaf van deze systemen idealiter moeten helpen bevorderen.

Daarnaast zijn ook allianties interessant, bijvoorbeeld met een autoverzekeraar die graag het rijgedrag van zijn verzekerden wil monitoren om bij goed rijgedrag een korting op de verzekeringspremie te geven. Goed rijgedrag kan dan zijn: niet te hard rijden, voldoende

afstand houden tot de voorligger, niet telkens te hard optrekken en te hard afremmen. De verkeersmanager heeft ook belang bij goed rijgedrag ter voorkoming van aanrijdingen: niet vanwege het moeten vergoeden van de blikschade, maar vanwege de negatieve gevolgen voor de doorstroming. Er zijn trouwens ook andere allianties te bedenken die mogelijk de doorstroming ten goede kunnen komen. Dat kunnen voor de hand liggende allianties zijn: met de politiekorpsen, met de bergers, met de NS, etc. Maar ook minder voor de hand liggende. Zoals met het KNMI, bijvoorbeeld als het gaat om het maken van een onderhoudsplanning, waarbij het voor de doorstroming van groot belang is wat voor weer het is en of het droog is tijdens onderhoudswerkzaamheden. Of met KPN of Nokia, waar het gaat om dataverzameling met betrekking tot doorstroming op basis van signalen die mobiele telefoons uitzenden. Of met het Ministerie van OCW, waar het gaat om de vakantieplanning. Of met Siemens, waar het gaat om techniek. Al met al: het zou vooral goed zijn als de prikkels richting de verkeersmanager bevorderen dat deze gaat nadenken over en experimenteren met dergelijke allianties die de doorstroming ten goede kunnen komen. Het zou helpen als de verkeersmanager zou worden uitgenodigd een 'alliantieplan' te maken.

Daarnaast zou de verkeersmanager meer op snelheid moeten sturen en deze snelheid van weggebruikers moeten handhaven. De politie doet dat nu, echter niet vanuit het bevorderen van doorstroming, maar veelal vanuit een perspectief van veiligheid en rechtvaardigheid. Snelheidshandhaving door de verkeersmanager zou wellicht leiden tot een heel andere handhavingsstrategie: bijvoorbeeld juist flitsen op plekken waar de doorstroming in gevaar komt als gevolg van snelheid of snelheidsfluctuaties. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met het feit dat het flitsen zelf ook een belangrijke oorzaak van een belemmering in de doorstroming kan zijn.

De verkeersmanager moet niet alleen worden geprikkeld op het voorkomen van verstoringen, maar ook om bij verstoringen het verkeer zo snel mogelijk weer op gang te brengen. De verkeersmanager kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat hij overal paraat staat, waardoor hij snel ter plekke is. Of dat er sprake is van rijdende paraatheid van (vele) wegininspecteurs. Of er kunnen bypasses worden gemaakt, die het voor de verkeersmanager en hulpdiensten - ambulance, brandweer en politie - gemakkelijker maken om naar het incident toe te rijden.

De hulpdiensten moeten prikkels krijgen om goede afspraken met elkaar te maken in het kader van het snel weer op gang brengen van het verkeer, de bergingsbedrijven moeten korte aanrijtijden hebben (lieft minder dan 15 minuten) en een kijkersfile moet worden voorkomen.

3.1.2 Bouwende verkeersmanager: slim aanleggen/onderhouden

Een tweede type van activiteiten betreft de activiteiten die samenhangen met slim bouwen en onderhouden.



De verkeersmanager moet prikkels krijgen om zodanig te bouwen en aan te leggen, dat de doorstroming op de lange termijn optimaal is. Dat betekent bijvoorbeeld het asfalt zo kwalitatief sterk en dik maken dat de bovenlaag minder vaak vervangen hoeft te worden. Want als er onderhoud moet worden gepleegd, gaat dat ten koste van de doorstroming. Het fenomeen 'life-cycle-costs' is al een bekend begrip. Daar zou 'life-cycle-doorstroming' voor in de plaats moeten komen! Behalve om kostenbeheersing gaat het juist om kwaliteitsverbetering in de vorm van een betere doorstroming op die lange termijn.

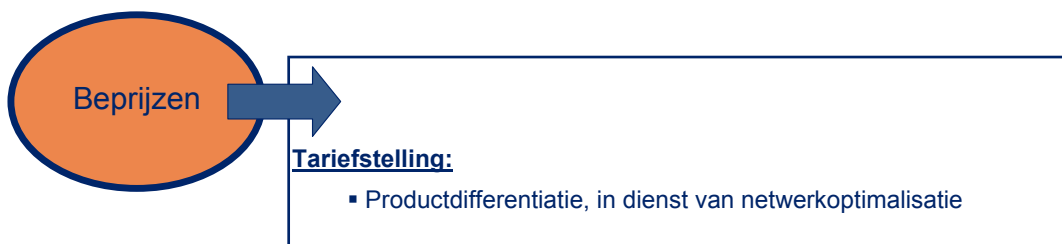
De verkeersmanager moet ook worden geprikkeld om de capaciteit uit te breiden wanneer dat nodig is om aan de vraag naar verkeer te kunnen voldoen. Te denken valt aan parallelstructuren of een extra rijbaan, of zelfs een volledig nieuwe weg.

Als het gaat om onderhoud, dan moet de verkeersmanager worden geprikkeld om dat zo veel mogelijk 's nachts te doen, in de vakanties en in de daluren: dan is de hinder voor de doorstroming zo klein mogelijk. Daarnaast zijn weersomstandigheden relevant. Werkzaamheden kunnen beter worden uitgevoerd in relatief droge periodes.

Ook moet de verkeersmanager prikkels krijgen om gebiedsgericht af te stemmen: onderhoudsplanningen met betrekking tot het hoofdwegennet (HWN), het onderliggend wegennet (OWN) en zelfs het OV (spoor bijvoorbeeld) moeten op elkaar worden afgestemd. Verder is doorstroming tijdens de wegwerkzaamheden van belang. De Denktank Bouwen met Maximale Doorstroming heeft daarvoor al de nodige ideeën ontwikkeld. En tot slot is ook de langetermijnstrategie van belang: niet alleen curatief onderhoud, maar juist ook preventief onderhoud (als de weg toch al moet worden afgesloten voor werkzaamheden).

3.1.3 Beprijzende verkeersmanager: strategisch tarifieren

Een derde type van activiteiten betreft de activiteiten die samenhangen met strategisch beprijzen.



De verkeersmanager moet worden geprikkeld om op een slimme manier product- en prijsdifferentiatie toe te passen. Bijvoorbeeld dalurenkaarten en maandabonnementen trein-auto. Via differentiatie kunnen prikkels op maat worden ontworpen. Daarnaast moet de verkeersmanager worden geprikkeld om de tariefstelling flexibel te houden. Zo kan door het tijdelijk wijzigen van de prijs de gemiddelde snelheid of intensiteit op het totaalnetwerk worden gemaximaliseerd. En er zou een (tijdelijk) lagere prijs moeten kunnen worden gehanteerd voor het aantrekken van verkeer, bijvoorbeeld in het geval het op netwerkniveau goed zou zijn dat meer verkeer van die weg gebruik zou maken. Dat is onder meer het geval wanneer de verkeersmanager wil dat de weggebruiker een omleidingsroute neemt: met de kilometerheffing zou een dergelijke omleiding de weggebruiker veel geld kosten en dat is in het licht van doorstroming niet gewenst. Anderzijds moet een (tijdelijk) hogere prijs kunnen worden gehanteerd indien verkeer moet worden

afgestoten. Interessant is ook dat de verkeersmanager door het spelen met tarieven de adviezen van navigatieapparatuur kan beïnvloeden: goedkoopste route.

3.2 ONGEWENSTE ACTIVITEITEN VOORKOMEN

Hiervoor zijn de gedragingen beschreven die gewenst zijn: prikkels zouden die gedragingen bij de verkeersmanager moeten uitlokken. Hierna worden juist de gedragingen beschreven die moeten worden voorkomen, omdat ze ongewenst zijn.

Ten eerste moeten de doorstromingsactiviteiten van de verkeersmanager niet (te veel) ten koste gaan van de borging van andere publieke belangen. Zo kan sturen op doorstroming ten koste gaan van veiligheid, bijvoorbeeld als weggebruikers te snel gaan rijden, of als er een extra rijstrook wordt ingezet die erg smal is en daarmee gevaarlijk, of als de vluchtstrook wordt gebruikt als spitsstrook.

Ook kan doorstroming ten koste gaan van het milieu, bijvoorbeeld als weggebruikers rijden met veel snelheidsverschillen en relatief vaak snel optrekken.

Ten tweede moet ervoor worden opgepast dat de verkeersmanager zich niet blind focust op dat wat wordt gemeten en vervolgens de rest verwaarloost. Zo zouden er bijvoorbeeld routes kunnen zijn waar niet op doorstroming wordt afgerekend, en waarin de verkeersmanager vervolgens niet of veel te weinig investeert.

Ten derde moet worden gewaakt voor over- of ondergebruik van de infrastructuur. Op het moment dat de verkeersmanager alleen zou worden afgerekend op snelheid, heeft hij er belang bij om zo min mogelijk verkeer op de eigen wegen te hebben. Dat kan worden gerealiseerd door bijvoorbeeld het aantal opritten te verminderen of door zeer vertragende toeritdosering toe te passen. Dat levert snelheid op het eigen netwerk op. Op het moment dat de verkeersmanager alleen zou worden afgerekend op intensiteit, ontstaat het risico van overgebruik: te veel weggebruikers worden naar de weg gelokt. In extreme vorm zou het zelfs zo kunnen zijn dat de mensen weer de trein uit worden gelokt, terwijl jaren zo niet decennia lang is geprobeerd de mensen uit de auto te krijgen.

Ten vierde is selectie aan de poort om goed te kunnen scoren op doorstroming een risico. Zoals aangegeven, zorgen incidenten voor een groot deel van de vertraging. De kans op incidenten is groter bij voertuigen die minder goed uitgerust zijn: geen ABS bijvoorbeeld. De kans op incidenten is ook groter bij roekeloze chauffeurs: zij die al vele aanrijdingen hebben veroorzaakt. De verkeersmanager zou er ten behoeve van de doorstroming belang bij hebben om deze gebruikers- en voertuiggroepen te weren. Of genuanceerder: om bijvoorbeeld in een ver toekomstscenario een doelgroepstrook te maken voor alleen nieuwe auto's (of auto's die zijn uitgerust met een detectiesysteem afstand tot de voorligger) of voor alleen chauffeurs zonder strafpunten op hun rijbewijs.

Ten vijfde kan ongewenste tariefvorming plaatsvinden, bijvoorbeeld als de tarieven voor goederenvervoer in vergelijking met andere modaliteiten als water en spoor uit de pas lopen.

4. ANALYSE VAN PRIKKELS

Hiervoor hebben wij aangegeven wat de output is die moet worden bevorderd (snelheid en intensiteit), wat de gedragingen van de verkeersmanager zouden kunnen zijn die moeten worden bevorderd (benutten, bouwen en beprizen) en, tot slot, wat de gedragingen zijn van de verkeersmanager die juist moeten worden voorkomen.

Dan doet zich vervolgens de vraag voor welke prikkels daarvoor kunnen worden gehanteerd. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het aangrijpingspunt (resultaat of inspanning of plannen), soorten prikkels en de sterkte en hoogte daarvan.

4.1 AANGRIJPINGSPOINT: RESULTAAT, INSPANNING OF PLAN?

4.1.1 Variant I: Afrekenen op geboekt resultaat

De eerste variant betreft het afrekenen van de verkeersmanager op resultaten: goede doorstroming. Dat is de output en outcome. Daarbij past bijvoorbeeld het belonen van de verkeersmanager voor een gewenste gemiddelde snelheid.

Het voordeel is dat daarmee puur op resultaat wordt gestuurd: een hoge snelheid, een groot aantal auto's of een korte reistijd. Er is een directe koppeling tussen prestatie en beloning.

Een risico is evenwel dat afrekenen op alleen maar resultaat oneerlijk kan zijn richting de verkeersmanager, bijvoorbeeld omdat de doorstroming wordt beïnvloed door externe omstandigheden of door het werk of wanpresteren van derden. Zo is de verkeersmanager bijvoorbeeld voor een goede score op doorstroming:

- Afhankelijk van autonome ontwikkelingen. Weggebruikers worden bijvoorbeeld minder oplettend, omdat ze steeds meer en vaker bellen en sms'en in de auto. Mobiele telefonie leidt tot aanrijdingen en beïnvloedt de doorstroming. Of: de weersomstandigheden kunnen beter zijn dan vooraf verwacht, waardoor de doorstroming ook beter zal zijn.
- Afhankelijk van de inspanningen en prestaties van andere partijen, die zich niet zo gemakkelijk laten beïnvloeden. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat de politie als gevolg van bezuinigingen minder snel paraat is na een aanrijding, met nadelige consequenties voor de doorstroming. Of: omdat een nieuwe kabinetsdoelstelling is geformuleerd die aangeeft dat er 5% meer treinreizigers moet komen, nemen minder mensen de auto en kan de snelheid en daarmee de doorstroming wellicht toenemen.

<u>Goede prestatie</u> verkeersmanager	<u>Goed rapportcijfer</u> voor
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autonome ontwikkelingen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Minder oplettende weggebruikers, ... ▪ Andere organisaties: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Politie later ter plekke, ... 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Doorstromingsmaatregelen genomen,...
<u>Slecht rapportcijfer</u> voor	<u>Goed rapportcijfer</u> voor
de verkeersmanager	de verkeersmanager
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Weinig geïnvesteerd in doorstroming, ... 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autonome ontwikkelingen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Betere weersomstandigheden, ... ▪ Andere organisaties: <ul style="list-style-type: none"> ▪ OV-offensief (5%), ...
<u>Slechte prestatie</u> verkeersmanager	

Door die externe factoren en de afhankelijkheid van andere spelers kan het voorkomen dat de verkeersmanager het eigenlijk heel goed heeft gedaan, maar toch een slechte doorstroming realiseert (linksboven in de figuur) of andersom: een slechte prestatie, maar goede doorstroming (rechtsboven in de figuur). De score geeft dan geen goed beeld van de werkelijke prestatie van de verkeersmanager.

4.1.2 Variant II: Afrekenen op inspanningen

De tweede variant is het afrekenen van de verkeersmanager op gewenste inspanningen: activiteiten waarvan normaliter mag worden verondersteld dat ze bijdragen aan een goede doorstroming. Te denken valt bijvoorbeeld aan een bonus als de verkeersmanager altijd binnen y minuten ter plekke is in het geval van een aanrijding. Daarmee is nog niet gezegd dat de doorstroming ook snel op gang komt. Maar tegelijkertijd is het wel plausibel om te veronderstellen dat hoe sneller de verkeersmanager ter plekke is, hoe sneller de doorstroming weer op gang zal komen.

Het voordeel is dat dit leidt tot het gedrag dat bijdraagt aan doorstroming, zonder dat er een kans is dat de verkeersmanager onredelijk wordt behandeld, zoals wel het geval is wanneer de output negatief wordt beïnvloed door het werk van derden of door autonome ontwikkelingen.

Echter, het risico is dat activiteiten worden uitgevoerd zonder oog voor het eindresultaat. De professionele habitus kan verdwijnen: snel bij een aanrijding ter plekke zijn wordt een doel op zich, het op gang brengen van de doorstroming een nevensdoel. Bovendien kan een administratieve bureaucratie ontstaan die activiteiten meet in plaats van resultaten.

4.1.3 Variant III: Afrekenen op innovatieve plannen

De derde variant is het uitdagen van de verkeersmanager om op een innovatieve en creatieve wijze oplossingen te bedenken om de doorstroming te bevorderen. Dan helpt het om de verkeersmanager af te rekenen op een goed plan of een goed idee, dat dan natuurlijk wel goed tot uitvoering moet worden gebracht.

Te denken valt aan een prijsvraag waarin het beste idee voor incidentmanagement wordt beloond met een bedrag om het te laten uitvoeren.

Het voordeel hiervan is dat het aanzet tot creativiteit en, in tegenstelling tot het afrekenen op activiteiten, ook aandacht genereert voor onorthodoxe, verrassende oplossingen: innovatie.

Een risico is evenwel dat te veel aandacht uitgaat naar het maken van mooie plannen en te weinig naar de uitvoering ervan.

4.2 SOORTEN PRIKKELS EN STERKTE

Er zijn vier soorten prikkels te hanteren in de richting van de verkeersmanager: prijsprikkels, reputatieprikkels, aandachtprikkels en relatieduurprikkels. Wij beschrijven ze hierna achtereenvolgens.

4.2.1 Type I: Prijsprikkels

Ten eerste kunnen prijsprikkels worden gehanteerd richting de verkeersmanager: financiële prikkels. Daarbij valt te denken aan bonussen voor goede en malussen voor slechte prestaties. Vragen die vervolgens aan de orde zijn, betreffen de relatieve hoogte van die bonussen dan wel malussen: moet de beloning volledig prestatieafhankelijk zijn, of is er sprake van een relatief groot lumpsumgedeelte met een relatief klein variabel prestatie-afhankelijk deel? Moet de bonus of de malus zijn gebaseerd op de marginale kosten (zodat de verkeersmanager de genomen maatregel kan terugverdienen) of op het maatschappelijk rendement (de economische waarde van de gerealiseerde tijdswinst voor weggebruikers)? Of dient in plaats van die economische benadering een pragmatische insteek gekozen te worden: gewoon een bonus vaststellen die redelijk lijkt, los van berekeningen?

Vanuit een ideaaltypische en maakbare opvatting van prestatiesturing wordt al snel beargumenteerd dat de prestatie-afhankelijke component 100% kan zijn. Echter, wanneer het halen van een beloning voor de verkeersmanager zo belangrijk is om te kunnen overleven, zal hij het halen van die noodzakelijke beloning als een doel op zich kunnen gaan zien. Stel bijvoorbeeld dat de verkeersmanager volledig wordt afgerekend op snelheid. Dan heeft de verkeersmanager er wel een heel groot belang bij om een hoge snelheid te realiseren en misschien is dat belang wel zo groot dat die snelheid een beetje (te veel?) ten koste gaat van de veiligheid op de weg.

Kortom: te directe prikkels kunnen juist een averechts effect hebben en pervers gedrag oproepen.

4.2.2 Type II: Reputatieprikkels

Ten tweede kunnen reputatieprikkels worden gehanteerd richting de verkeersmanager: het transparant maken van goede dan wel slechte prestaties.

In een model waarbij er in Nederland slechts één verkeersmanager is - zoals ProRail op het spoornet en Tennet in de elektriciteitssector - kan dat vorm krijgen door die verkeersmanager bijvoorbeeld nadrukkelijk in het zonnetje te zetten bij goede prestaties.

Of aan de schandpaal te nagelen bij slechte prestaties: naming and shaming. Benchmarken is lastig in deze situatie: natuurlijk zijn er buitenlandse equivalenten waarmee kan worden vergeleken, maar gezien de verschillen in institutionele context zijn dergelijke vergelijkingen niet altijd voldoende betekenisvol.

In het geval er meer verkeersmanagers zijn - bijvoorbeeld een aantal landsdelige of regionale verkeersmanagers - kan er ook een vergelijking worden gemaakt. Via benchmarking kan bijvoorbeeld een ranglijst worden opgesteld. Daarbij zijn overigens weer allerlei varianten moge-

lijk. Van scorekaarten die de verkeersmanagers op veel elementen vergelijken (soort Michelin-gids) tot expliciete rangordes (zoals 'de beste keus van de Consumentenbond'). Van benchmarks op het niveau van geaggregeerde resultaten tot benchmarks die alle details laten zien. Van vergelijkingen op prestaties die alleen ter inzage zijn van de opdrachtgever en deelnemers, tot vergelijkingen die op het internet door iedereen te raadplegen zijn.

4.2.3 Type III: Aandachtprikkels

Ten derde kunnen aandachtprikkels worden gehanteerd richting de verkeersmanager: het ontwikkelen van een monitor of het organiseren van een gesprek of andere situatie waarin de verkeersmanager verantwoording aflegt en 'lastige vragen moet beantwoorden'. De verkeersmanager zal proberen te voorkomen dat het een onprettig gesprek wordt of dat hij op het matje wordt geroepen, verplicht wordt een verbeterplan te maken, etc. Dat mechanisme moet worden aangesproken en benut door middel van deze prikkels.

4.2.4 Type IV: Relatieduurprikkels

Ten vierde kunnen relatieduurprikkels worden gehanteerd richting de verkeersmanager: de duur van een contract of afspraak kan bijvoorbeeld worden aangepast. Zo kan bij goed functioneren van de verkeersmanager worden besloten om diezelfde verkeersmanager nog een langere periode die taak te laten uitvoeren, bijvoorbeeld door een optie tot verlenging te benutten. Bij slecht functioneren zou de afspraak met de verkeersmanager moeten worden ontbonden

5. ZEVEN BOUWSTENEN VOOR RAADSADVIJS OVER (PRIJS)PRIKKELS

Hiervoor is een analyse gemaakt van wat onder doorstroming kan worden verstaan, wat de gewenste en ongewenste gedragingen zijn van de verkeersmanager die doorstroming moet bevorderen, en welke opties er zijn met betrekking tot de prikkels die kunnen worden gehanteerd: soorten prikkels. Hierna zetten wij de keuzen die wij voorstellen op de onderhavige terreinen uiteen. Ze kunnen volgens ons de bouwstenen vormen voor het raadsadvies.

Bouwsteen 1: Informatiepositie opbouwen: gegevens over doorstroming systematisch verzamelen

Een eerste belangrijke actie is naar onze mening dat zoveel mogelijk informatie wordt verzameld die kan aantonen of de doorstroming al dan niet is bevorderd. Dan gaat het om outputfactoren als snelheid en intensiteit op alle wegvakken. Maar het gaat ook om het verzamelen van informatie over de middelen die de verkeersmanager daartoe heeft ingezet: de activiteiten. Bijvoorbeeld: binnen hoeveel tijd is de verkeersmanager ter plekke bij een aanrijding? Maar ook: hoeveel wegingspecteurs rijden er op de weg op welk moment van de dag?

Veel informatie is al ergens beschikbaar, bijvoorbeeld door middel van de detectielussen in het wegdek. Die informatie moet toegankelijk worden gemaakt voor het in kaart brengen van de doorstroming. Informatie die nog ontbreekt, moet alsnog worden gemeten. Het grote voordeel is dat vervolgens activiteiten (ingezette middelen) en outcome (resultaten) ook met elkaar in verband kunnen worden gebracht. Dat leidt tot leereffecten. Kortom: ons adagium is VEEL METEN = MEER WETEN.

Bouwsteen 2: Afrekenen op snelheid en intensiteit, maar wel zorgvuldig!

De verkeersmanager moet vervolgens deels worden afgerekend op gerealiseerde snelheid en intensiteit. Maar dat moet naar onze mening wel zorgvuldig gebeuren. Wij adviseren de volgende drie aandachtspunten daarbij in acht te nemen:

- De afrekening moet fair zijn. Dat betekent dat er gecorrigeerd moet worden voor niet te beïnvloeden factoren, zoals weersomstandigheden. In de gevallen dat corrigeren niet goed werkt en tot een unfair oordeel kan leiden, dient er ruimte te zijn voor rehabilitatie en toelichting: de verkeersmanager kan een podium worden gegeven om de tegenvallende prestaties uit te leggen en te verklaren.
- Andere publieke belangen moeten worden geborgd door middel van het vastleggen van minimumniveaus, bijvoorbeeld als het gaat om geluidshinder. Dat neemt overigens niet weg dat de verkeersmanager vervolgens een beloning zou moeten krijgen voor het veroorzaken van nog minder hinder dan volgens de minimumnorm mag. Extra prestaties worden daarmee extra beloond.
- Het variabele prestatiedeel moet niet té groot zijn in verhouding tot de lumpsum. In veel gevallen volstaat een geringe financiële prikkel al. Dat komt omdat als gevolg van die prikkel - hoe groot of klein dan ook - de aandacht van de buitenwereld erop wordt gevestigd. Kortom: het wél halen van de norm levert positieve aandacht op, het niet halen negatieve aandacht. Prestige gaat een rol spelen. Daardoor wordt het voor de verkeersmanager van belang om er goed op te scoren, ongeacht of de prikkel financieel nu heel klein of groot is.

Maar tegelijkertijd moet worden geborgd dat het voor de verkeersmanager niet van té groot belang wordt om goed te scoren op een indicator. Twee vragen zijn dan zeer relevant. Ten eerste: kan de verkeersmanager zonder bonus nog steeds zijn werk goed blijven doen? Ofwel: is de misgelopen bonus niet té hoog, als gevolg waarvan een goede taakuitvoering in de volgende periode in gevaar komt? En ten tweede: welke perverse effecten kunnen optreden als het halen van de bonus té belangrijk wordt? Zou het de verkeersmanager ertoe prikkelen om kost wat kost goed te scoren op de gekozen indicator, ongeacht of daarmee ook het achterliggende, belangwekkende resultaat wordt gerealiseerd?

Bouwsteen 3: Begin met bonussen, niet met malussen

Wij prefereren een bonus boven een malus. Met andere woorden: wij adviseren een minimum-fee vast te leggen voor de verkeersmanager, die groter wordt naarmate er meer prestaties zijn geleverd. De fee kan niet kleiner worden. Immers, wij vinden dat altijd de situatie moet worden voorkomen dat een verkeersmanager het wél goed heeft gedaan, maar dat het gerealiseerde eindresultaat is achtergebleven bij de oorspronkelijke doelstelling. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer het lastig is om de prestaties correct te corrigeren voor weersinvloeden. Het mislopen van een bonus is dan qua uitstraling en 'shaming' minder erg dan het krijgen van een malus. In de beeldvorming zal niet snel het onterechte beeld postvatten dat de verkeersmanager het slecht heeft gedaan. Dat is anders bij het onterecht uitdelen van een malus, omdat een malus wordt geassocieerd met wanprestatie. Bovendien is onze ervaring dat een bonus in algemene zin stimulerender werkt dan een malus: het is beter voor de motivatie van de verkeersmanager.

Bouwsteen 4: Ook belonen van activiteiten en een goed plan

Behalve op output dient ook op activiteiten en op plannen te worden gestuurd. De verkeersmanager mag best worden beloond als hij een goede investering heeft gepleegd in het afstemmen van de onderhoudsprogramma's van allerlei typen wegen of in het afstemmen met onderhoud van het spoor. Op die wijze kan bijvoorbeeld ook worden gestuurd op innovatie.

Bouwsteen 5: Oefenen met geringe prikkels, later intensiveren

Het invoeren van sterke prikkels van de ene op de andere dag kan negatieve effecten hebben. Daarom is het verstandig om de invoering van prikkels te zien als een transitieproces. Zo kan bijvoorbeeld eerst beperkt worden afgerekend, en kan vervolgens een bonus of malus langzaam worden verhoogd indien blijkt dat het beoogde effect wordt gerealiseerd.

En zo kan bijvoorbeeld eerst een prijsvraag worden georganiseerd, waarbij marktpartijen goede ideeën voor doorstroming ontwikkelen en vervolgens ook budget krijgen voor het uitvoeren ervan in een pilot, om dan vervolgens als het succesvol is, te komen tot het afrekenen van de uitrol ervan.

Bouwsteen 6: Niet dichttimmeren voor een te lange periode

Naar onze opvatting moeten de prestatieprikkels niet worden dichtgetimmerd voor de heel lange termijn. Er moet ruimte zijn om te leren en om te 'finetunen', om te vernieuwen en om aan te passen in de tijd. Prestatieprikkels verliezen op enig moment hun effect. Dan is de tijd aangebroken om bijvoorbeeld de indicatorenset te vernieuwen.

Bouwsteen 7: Benchmarks waar dat kan

Waar kan worden gebenchmarkt, moet die gelegenheid worden benut. Vergelijken is een zeer krachtige prikkel. Benchmarken heeft als groot voordeel dat er een enorme motivatie van uitgaat, omdat verkeersmanagers - net als andere entiteiten die worden vergeleken - niet graag onder aan het lijstje staan.

6. ANALYSE VAN RELATIE VERKEERSMANAGER - OVERHEDEN

In de hoofdstukken hiervoor hebben wij een beschouwing gegeven van de te hanteren prikkelstructuur. Vanaf dit hoofdstuk gaan wij nader in op de relatie tussen de verkeersmanager en de overheden. Daarvoor is het eerst van belang zicht te krijgen op mogelijke beelden in de ongekende toekomst. Dat wordt in de paragraaf hierna beschreven.

6.1 DE ONGEKENDE TOEKOMST: ZES MODELLEN

In een toekomstig ideaalbeeld zal de verkeersmanager - die zich richt op de hoofdstructuur van rijkswegen, provinciale en gemeentelijke ontsluitingswegen - meer dan nu integraal en gebiedsgericht werken.

De concrete invulling van hoe dat vorm krijgt en kan krijgen is nog onzeker en hangt af van de keuzen die in de komende periode worden gemaakt in de dossiers AOW en ABvM.

Een eerste keuze is die inzake de mate van horizontale integratie: komt er straks één landelijke verkeersmanager of zijn er in het toekomstbeeld meer regionale verkeersmanagers die sturen op de doorstroming op alle hoofdwegen in hun eigen gebied?

Een tweede keuze betreft de mate van verticale integratie. Met andere woorden: hoe breed of smal is de taakopvatting van de verkeersmanager? Dat is van belang, omdat daarmee ook de invloed samenhangt die de verkeersmanager heeft op de doorstroming. Bijvoorbeeld: is de verkeersmanager ook verantwoordelijk voor het onderhoud en kan hij via die verantwoordelijkheid sturen op bijvoorbeeld maximale doorstroming tijdens onderhoud? Is de verkeersmanager ook verantwoordelijk voor de bouw en kan hij via die verantwoordelijkheid sturen op de aanleg van asfalt dat gedurende de levensduur een positief effect heeft op de doorstroming doordat weinig onderhoud nodig is? Etc.

Grosso modo zijn zes modellen te onderscheiden: twee hoofdmodellen met elk drie subvarianten.

Model I. 'Megaverkeersmanager'

Het gaat hierbij om één kolossale landelijke verkeersmanager die over het verkeersmanagement van alle Nederlandse hoofdwegen gaat. Daarbinnen zijn drie subvarianten mogelijk:

- a. De Megaverkeersmanager is ook verantwoordelijk voor al het andere: volledige verticale integratie. Dat betekent dus ook dat de verkeersmanager op al die activiteiten, zoals bouwen en beprijzen, invloed kan uitoefenen.
- b. Gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk blijven verantwoordelijk voor de aanleg en het beheer. De verkeersmanager gaat 'slechts' over het benutten.
- c. Gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk geven de aanleg en het beheer van sommige knelpunten en gebieden uit handen, maar niet aan de verkeersmanager. Deze knelpunten komen onder de verantwoordelijkheid van gebiedsgerichte aanleg-/onderhoudsorganisaties (analoog aan de knelpuntconsortia zoals die door de commissie-Nouwen worden genoemd).

Model II. Meer regionale verkeersmanagers (per landsdeel)

Ook hier kunnen dezelfde drie subvarianten worden onderscheiden:

- a. Meer regionale verkeersmanagers die ook verantwoordelijk zijn voor al het andere: volledige verticale integratie.
- b. Gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk blijven verantwoordelijk voor de aanleg en het beheer. De regionale verkeersmanagers gaan 'slechts' over het benutten.
- c. Gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk geven de aanleg en het beheer van sommige knelpunten en gebieden uit handen, maar niet aan de verkeersmanagers.

6.2 OVERHEDEN: 'LOKAAL BELANG CENTRAAL'

De overheden - gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk - zien in dat onderlinge en gebiedsgerichte afstemming van belang is en de kwaliteit van de doorstroming ten goede kan komen.

Een bekend voorbeeld van een suboptimale situatie is dat verkeerslichten op het onderliggend wegennet niet zijn afgestemd op de doorstroming via afritten van snelwegen. Ook als het gaat om toeritdosering, de aanpak van sluipverkeer en het aangeven van voorkeursroutes door middel van bewegwijzering, is de onderlinge afstemming soms (te?) beperkt.

Die afstemming laat zich lastig tot stand brengen. Overheden geven niet graag zeggenschap weg aan een geïntegreerde verkeersmanager die namens hen besluiten kan nemen. Wie garandeert de overheid dat de verkeersmanager nog luistert naar wat voor die overheden belangrijk is, zo lijkt het sentiment. Daarbij speelt ook mee dat bijvoorbeeld lokale overheden door burgers worden aangesproken op de doorstromingsperikelen en opstoppingen.

Toch zijn er ook voordelen voor de decentrale overheden te behalen in een model waarin het verkeersmanagement sterk wordt geïntegreerd.

Ten eerste een inhoudelijk en rationeel voordeel: het verkeersmanagement wordt overall beter als dat in samenhang gebeurt met aandacht voor lokaal maatwerk.

Ten tweede: verkeersmanagement verdwijnt van de begroting van bijvoorbeeld gemeenten. Dat betekent dat die gemeenten niet langer worden geconfronteerd met de financiële onzekerheid die gepaard kan gaan met tegenvallende (of meevallende) kosten.

Ten derde is denkbaar dat de decentrale overheden profiteren van een impuls in de kwaliteitsverbetering, bijvoorbeeld omdat gemeenten zelf in veel gevallen weinig middelen beschikbaar willen of kunnen maken om bijvoorbeeld hun verkeersregelininstallaties (VRI's) opnieuw in te stellen. Soms wordt dat maar eens in de tien jaar gedaan, terwijl de verkeersstromen aan sterke verandering onderhevig zijn.

Ten vierde kan het voor decentrale overheden ook weer wenselijk zijn om 'daar niet over te gaan'. Kritische burgers kunnen dan worden doorverwezen naar een andere organisatie of een andere democratisch gekozen bestuurslaag.

6.3 VERKEERSMANAGER: 'VERKEERSMANAGEMENT IS EEN VAK'

Verkeersmanagement is een vak, een professie. Het vergt expertise, vakmanschap en een professionele afweging.

Het vraagt kennis van verkeersstromen, van de effecten die maatregelen hebben op de verkeersstromen, en van verkeerslichtinstellingen. Verkeersmanagement is niet iets wat een organisatie 'er even bij kan doen'.

7. VIER BOUWSTENEN VOOR RAADSADVIJES OVER DE RELATIE

Wij hebben aangegeven welke toekomstmodellen denkbaar zijn en wat de perspectieven zijn van de decentrale overheden respectievelijk de verkeersmanager. Hierna zetten wij vier keuzen uiteen, die wij persoonlijk maken op de onderhavige terreinen. Ze kunnen naar onze mening de bouwstenen vormen voor het raadsadvies.

Bouwsteen 1: Autonomie voor de verkeersmanager

Verkeersmanagement is een vak. De verkeersmanager is een specialist die een zekere autonomie nodig heeft om optimale keuzen te kunnen maken op overkoepelend niveau, zonder zich te laten leiden door deelbelangen. Dat vraagt om het centraler en gebiedsgerichter neerleggen van die verantwoordelijkheid.

Bouwsteen 2: Invloed voor de decentrale overheden

Overheden hebben ook een belang, namelijk dat van de burgers die ze representeren. Omdat decentrale overheden relatief dicht bij hun burgers staan en veel signalen van hun burgers krijgen, zijn ze bij uitstek ook de partij die deze burgerbelangen kan vertegenwoordigen. Vanuit dat belang dienen ze de mogelijkheid te hebben sterke invloed uit te oefenen op de wijze waarop de verkeersmanager te werk gaat.

Bouwsteen 3: Opstellen van een door overheden geaccordeerde regelstrategie

Gezien het voorgaande, stellen wij een model voor dat lijkt op de wijze waarop ProRail op het spoor capaciteit verdeelt. De overheid heeft de randvoorwaarden opgesteld, en daarbinnen kan ProRail in autonomie optimale keuzen maken wat de verdeling van capaciteit betreft. Dit verta- lende naar de weg, betekent dat overheden voor een gebied samen een regelstrategie opstellen en die strategie laten uitvoeren door een verkeersmanager die dat in autonomie doet. Die re- gelstrategie bevat gezamenlijk gedragen principes. Samengevat in stappen: in de eerste fase stellen de overheden de regelstrategie vast. In de tweede fase voert de verkeersmanager die regelstrategie uit. In de derde fase legt de verkeersmanager verantwoording af en wordt op ini- tiatief van de betrokken overheden de regelstrategie eventueel aangepast.

Bouwsteen 4: Geven en nemen faciliteren door onderhandeling met arbitrage

Het opstellen van die regelstrategie is geen sinecure. Ook daar zullen in sommige gevallen de belangentegenstellingen tussen bestuurslagen naar boven komen. Dan moet er een mecha- nisme in werking treden dat ervoor zorgt dat deze tegenstellingen niet leiden tot non-interventie, waar niemand iets aan heeft, maar tot een geven en nemen tussen de bestuurslagen, die soms iets winnen en soms iets verliezen.

Wij pleiten voor een model zoals dat ook in de telecomsector wordt gehanteerd voor de onder- handelingen tussen een infrastructuurbeheerder zoals KPN, en een partij die er gebruik van wil maken. In die onderhandelingen wil de infrabeheerder zo veel mogelijk geld incasseren voor het gebruik van de infra, terwijl de partij die er gebruik van wil maken een zo laag mogelijke prijs wil betalen.

Bij deze onderhandelingen, *negotiated Third Party Acces* genoemd, is er een mechanisme dat in werking treedt als partijen er binnen een bepaalde periode niet uitkomen: een derde partij doet een uitspraak. Een dergelijk model is ook hanteerbaar voor het verkeersmanagement: een protocol voor de onderhandelingen in combinatie met een onafhankelijke arbiter die een knoop kan doorhakken indien overheden er onderling niet binnen een bepaalde tijd uitkomen. Dat pro-

toel is een procesontwerp, waarin is vastgelegd welke organisaties in welke fasen vanuit welke rol inbreng kunnen hebben bij het vaststellen van de regelstrategie.

Zo wordt geborgd dat niet eindeloos kan worden gesteggeld over de regelstrategie.

8. TOT SLOT: VAN HEDEN NAAR TOEKOMST

In Nederland is eigenlijk pas sprake van een snelwegennet sinds de opening van de A2 in 1954. Pas dan ook worden de auto, de vrachtauto en de bus dominante vervoermiddelen. Reden voor deze relatief late totstandkoming waren de hoge investeringen die gepaard gingen met de elektrificatie van het spoorwegennet, waardoor lange tijd geen geld beschikbaar was voor de aanleg van een afzonderlijk stelsel van autosnelwegen. Bovendien remde de opkomst van de bromfiets de groei van het autobezit. Uiteindelijk kwam het huidige stelsel van autosnelwegen tussen de jaren '60 en '90 in amper dertig jaar tot stand. Dat is snel gegaan.

De komende dertig jaar zullen ook in het teken staan van ingrijpende en snelle veranderingen. Waar in de jaren '60 en '90 de fysieke aanleg centraal stond, zal naar verwachting in de komende dertig jaar een slimmere ICT-ondersteunde benutting centraal staan. Dat de verhoudingen tussen partijen sterk zullen veranderen en dat er straks minder dan de huidige 477 wegbeheerders zijn, lijkt ook niet zo'n gewaagde uitspraak.

De ideeën in dit essay borduren voort op de huidige situatie in 2007. Dat neemt niet weg dat de toekomst een totaal andere kan zijn dan nu nog denkbaar is. Met name ICT-ontwikkelingen kunnen zich veel sneller en sterker dan verwacht voordoen of misschien juist minder snel en sterk dan verwacht.

Vergezichten van een weggebruiker die niet meer zelf achter het stuur zit en zijn snelheid bepaalt, maar slechts zijn bestemming (en het aantal reizigers) intoetst, zullen op enig moment geen vergezicht meer zijn, maar waarheid zijn geworden. Systemen als slimme cruise control en lane departure warning zijn er de eerste voorlopers van.

De rol van de verkeersmanager zal dan een heel andere zijn dan waar wij bij het schrijven van dit essay van uit zijn gegaan. Naar onze mening is in ieder geval een belangrijk aandachtspunt dat de ruimte moet worden behouden om technologische innovaties - die nu nog niet kunnen worden vermoed - snel in te zetten ten behoeve van de doorstroming. Want als die innovaties 'in dienst van de doorstroming' kunnen worden ingezet, pas dan worden de kansen die zich zullen aandienen, optimaal benut.