

Stappenplan Regelstrategieën

.....
Colofon

Uitgegeven door

Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat
Adviesdienst Verkeer en Vervoer
Postbus 1031
3000 BA Rotterdam

Informatie

ir. Henk Stoelhorst
Afdeling Verkeerskundige Analyses, Mens en Maatschappij (IBA)
Telefoon: 010 282 5909
Fax: 010 282 5842
E-mail: h.j.stoelhorst@avv.rws.minvenw.nl

In samenwerking met

ing. Lindy Molenkamp (TNO Inro)
ir. Lieke Berghout (TNO Inro)
Telefoon: 015 269 6799
Fax: 015 269 7782
E-mail: l.berghout@inro.tno.nl

Opmaak

Ben Verbaan (AVV)

Rapportnummer

Ibi-3725

Februari 2001

Inhoudsopgave

1 Inleiding 5

1.1 Leeswijzer 6

2 Doelstelling, doelgroep en gebruik 7

2.1 Stappenplan Regelstrategieën: doel en doelgroep 7

2.2 De stappen in vogelvlucht 7

2.3 Gebruik van het Stappenplan 8

3 Beschrijving per stap 9

3.1 Stap 1: Breng de relevante partijen bij elkaar 9

3.2 Stap 2: Breng de uitgangssituatie in kaart 11

3.3 Stap 3: Formuleer beleidsuitgangspunten 13

3.4 Stap 4: Harmoniseer beleidsuitgangspunten 15

3.5 Stap 5: Genereer regelstrategieën 16

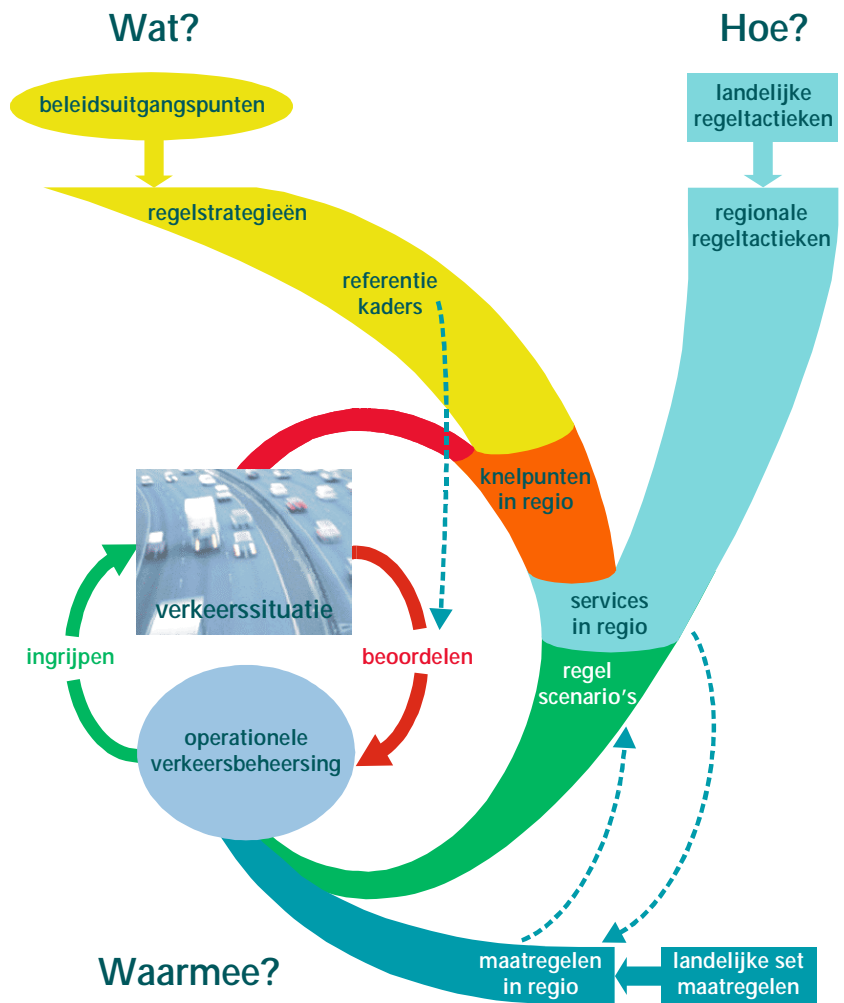
3.6 Stap 6: Koppel terug naar probleemstelling 18

3.7 Stap 7: Vaststelling en nazorg 19

4 Literatuur 21

Bijlage 23

Figuur 1
De verkeerskundige architectuur
(de 'kurkentrekker')



1 Inleiding

Voor allen die betrokken zijn bij de voorbereiding, de implementatie en het beheer van operationele verkeersbeheersing is in opdracht van het Hoofdkantoor van de Waterstaat de Architectuur voor Verkeersbeheersing (AVB) ontwikkeld. AVB biedt een structurerend kader voor verkeersbeheersing en een beschrijving van de daarbij gebruikte maatregelen, systemen en organisatie en is ontwikkeld door de Adviesdienst Verkeer en Vervoer, de Meetkundige Dienst van Rijkswaterstaat en TNO in samenwerking met anderen. AVB bestaat uit vijf deelarchitecturen, waaronder de verkeerskundige architectuur.

De verkeerskundige architectuur legt het kader vast waarbinnen het proces van verkeersbeheersing, vanaf de eerste idee-vorming tot en met de operationele uitvoering, verkeerskundig gezien de aankomende jaren zal plaatsvinden. Het voornaamste uitgangspunt voor dit kader is een eenduidig onderscheid tussen beleid en uitvoering. Beleid betreft het vaststellen en het vastleggen van de middelen verkeersbeheersing na te streven doelen. Uitvoering betreft het feitelijke inrichten en inzetten van de middelen (de verkeersbeheersingsmaatregelen en de uiteindelijk aan de weggebruiker te tonen signalen) zodat de doelen zo goed mogelijk worden gerealiseerd.

Naast de doelen (wat willen we bereiken?) en de middelen (waarmee gaan we dat bereiken?) worden oplossingsrichtingen (hoe willen we dat bereiken?) onderscheiden. Deze hebben betrekking op de globale wijze waarop verkeersbeheersing wordt uitgevoerd en betreffen globale afspraken over en richtlijnen voor de wijze waarop wordt gereageerd op voorkomende ongewenste situaties in het verkeerssysteem. Beleid en middelen worden via oplossingsrichtingen aan elkaar gekoppeld. Dit is verder uitgewerkt in het verkeerskundige lagenmodel:

- beleidsuitgangspunten
- regelstrategieën
- regeltactieken
- regelscenario's
- maatregelen
- signalen.

Wanneer de denkwijze van het verkeerskundige lagenmodel wordt beschreven als een werkwijze, ontstaat de 'kurkentrekker'. Dit vormt het door de verkeerskundige architectuur vastgelegde kader.

De eerste twee stappen in de verkeerskundige architectuur betreffen het inventariseren van beleidsuitgangspunten en het geharmoniseerd vastleggen van deze beleidsuitgangspunten in een zogenaamde regelstrategie. In een regelstrategie wordt onder meer vastgelegd wat bereikbaar moet zijn, waar en waarvandaan (ruimte), wanneer (tijd) en voor wie (doelgroep). Dit wordt vastgelegd in kwalitatieve wensen ten aanzien van de verkeersafwikkeling op delen van het regionale of lokale wegennetwerk. Op deze wijze kunnen prioriteiten worden aangebracht tussen verschillende delen van de infrastructuur of tussen verschillende (delen van de) verkeersstromen. De verschillen in prioriteit geven dan aan op welke wijze bij optredende verkeersproblemen 'de pijn dient te worden verdeeld', met andere woorden waar (en voor wie en wanneer) het liefst geen en eventueel wel problemen mogen optreden.

Een regelstrategie legt zodoende beleidsmatige keuzen op strategisch niveau vast. Deze keuzen zijn gebaseerd op:

- de geprioriteerde beleidsdoeleinden;
- het inzicht in de huidige verkeerssituatie; waar gaat het goed en waar treden knelpunten op en waarom beschouwen we dit als knelpunten?;
- inzicht in het infrastructurele netwerk; wat zijn de cruciale schakels in de infrastructuur waar filevorming al snel gevolgen heeft voor een groot gebied en waar is filevorming minder schadelijk voor het totale netwerk;

Met de gezamenlijk opgestelde regelstrategie kunnen de betrokken partijen nagaan welke activiteiten nodig zijn om het wensbeeld te realiseren. Maatregelen hiervoor kunnen gevonden worden in de hoek van verkeersbeheersing. Hierop zijn de vervolgstappen van de verkeerskundige architectuur gericht. Andere maatregelen kunnen liggen in de hoek van bijvoorbeeld (kleine) infrastructurele aanpassingen of aanpassingen in de ruimtelijke structuur.

Regelstrategieën worden uitgedrukt in een geharmoniseerde prioritering van het netwerk met een tekstuele toelichting. Regelstrategieën kunnen worden opgesteld voor meer dan één situatie. Zo kan bijvoorbeeld de prioriteit in de ochtendspits (bijv. verkeer de stad in) anders zijn dan in de avondspits (bijv. verkeer de stad uit). Andere momenten kunnen zijn: werk in uitvoering, evenementen, vakantie-uittocht en de niet-spits.

Dit document, het Stappenplan Regelstrategieën, beschrijft hoe beleidsuitgangspunten van Rijk, provincie, gemeenten en andere belanghebbenden zo kunnen worden geformuleerd dat ze bruikbaar zijn als basis voor verkeersbeheersing en hoe deze partijen van daar uit kunnen komen tot gezamenlijke regelstrategieën met een win-win karakter.

Het Stappenplan Regelstrategieën is gebaseerd op een eerdere versie in het rapport Beleidsuitgangspunten Regeltactieken (ARCADIS, 1999) en ervaringen die sindsdien zijn opgedaan in de studie "Integrale Benutting gebied Den Haag-Gouda" (Koningsbruggen et al., 1999) en in workshops met ambtelijke vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat, provincies en gemeenten. In het bij de workshops behorende document (Molenkamp en Berghout, 2000) zijn de praktijkervaringen beschreven.

1.1 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk (2) gaat in op de doelstelling, doelgroep en het gebruik van het Stappenplan. Tevens wordt het Stappenplan in hoofdlijnen gepresenteerd. In hoofdstuk 3 worden de stappen stuk voor stuk in detail beschreven. Hoofdstuk 4 bevat een literatuurlijst. Als bijlage is een categorisering van beleidsuitgangspunten opgenomen.

2 Doelstelling, doelgroep en gebruik

2.1 Stappenplan Regelstrategieën: doel en doelgroep

Dit Stappenplan Regelstrategieën beoogt in de eerste plaats een praktische handleiding te vormen voor initiatiefnemers van samenwerking tussen wegbeheerders (en eventuele andere belanghebbenden, zoals het verenigd bedrijfsleven, de politie of belangenverenigingen) op het gebied van verkeersbeheersing. In praktijk zullen dit veelal beleidsambtenaren, ambtelijke managers of bestuurders zijn.

Verder is dit document ook geschreven om de beoogde partners in het samenwerkingsverband inzicht te geven in de achtergronden en inhoud van de stappen. Zo kunnen zij een geïnformeerde beslissing nemen om het initiatief al of niet te ondersteunen. Ook hierbij denken wij vooral aan beleidsmedewerkers, ambtelijke managers en bestuurders.

2.2 De stappen in vogelvlucht

Het Stappenplan Regelstrategieën omvat de volgende stappen:

- Stap 1: Breng de relevante partijen bij elkaar
- Stap 2: Breng de uitgangssituatie in kaart
- Stap 3: Formuleer beleidsuitgangspunten
- Stap 4: Harmoniseer beleidsuitgangspunten
- Stap 5: Genereer regelstrategieën
- Stap 6: Koppel terug naar probleemstelling
- Stap 7: Vaststelling en nazorg

De eerste stap is meteen cruciaal. Als niet alle wezenlijk belanghebbende partijen aan tafel zitten, is de kans groot dat het draagvlak voor de uiteindelijk te bepalen regelstrategieën onvoldoende zal blijken.

In de tweede stap wordt de uitgangssituatie in kaart gebracht, inclusief de bestaande of verwachte verkeerskundige of verkeersgerelateerde knelpunten. Het is belangrijk dat de betrokkenen het over deze "objectieve" gegevens eens worden, omdat deze mede aan de basis liggen van de noodzaak, maar ook van de mogelijkheden om in de verkeersafwikkeling in te grijpen.

De derde stap is op het oog een moeilijke, immers hierin komen de belangen -en dus ook de belangentegenstellingen tussen partijen- het duidelijkst naar voren. De praktijk tot nu toe heeft uitgewezen dat het lastig is om de beleidsuitgangspunten van partijen expliciet te maken.

In de vierde stap worden de verschillende beleidsuitgangspunten uit de vorige stap geharmoniseerd. Hoe explicieter de uitgangspunten, hoe makkelijker deze stap verloopt.

De vijfde stap -het genereren van regelstrategieën- is de creatieve stap in het proces. Een goede voorbereiding (in de voorgaande stappen) en een systematische aanpak van de stap zelf blijken doorgaans te leiden tot interessante resultaten.

In de zesde stap -terugkoppeling naar de probleemstelling- gaan de deelnemers het oplossend vermogen van de regelstrategieën na. Hierbij worden zowel verkeerskundige aspecten in ogenschouw genomen als de bestuurlijke haalbaarheid: in hoeverre leiden de gegenereerde strategieën tot een win-win situatie voor alle betrokken partijen?

De zevende en laatste stap -vaststelling en nazorg- verloopt in het algemeen soepel als er tussen de betrokken bestuurders onderling vertrouwen bestaat en de gevolgen van de gekozen regelstrategieën passen binnen het verwachtingspatroon dat eerder in het proces is ontstaan. Ook dan blijft deze stap essentieel omdat hierin de basis ligt voor het vervolgtraject: de gezamenlijke implementatie van de regelstrategieën.

2.3 Gebruik van het Stappenplan

Het Stappenplan Regelstrategieën is zowel bruikbaar om een concrete probleemsituatie met netwerkgevolgen aan te pakken, als om een totaalpakket aan regelstrategieën voor een gebied te ontwikkelen. Het stappenplan beschrijft een methodiek om te komen tot regelstrategieën voor een regionaal netwerk van rijks-, provinciale en stedelijke wegen. Deze methodiek is echter niet bedoeld als keurslijf, eerder als een gereedschapskist. In praktijk kunnen gebruikers ervoor kiezen om bepaalde sub-stappen wel en andere niet te gebruiken. De werkelijk toegepaste methodiek wordt dan op maat gesneden voor het proces dat de deelnemers met elkaar willen ingaan - mede afhankelijk van de omvang van het studiegebied, de problematiek en het ambitieniveau.

Voordat wordt begonnen met het doorlopen van het Stappenplan Regelstrategieën is het noodzakelijk informatie te hebben over:

- het netwerk, inclusief eventuele "doelgebieden" (zoals woon/werk locaties);
- verkeersstromen;
- eventueel verwachte verkeerssituatie door veranderingen in verkeersstromen of netwerk;
- beleidsuitgangspunten van de verschillende partijen.

3 Beschrijving per stap

3.1 Stap 1: Breng de relevante partijen bij elkaar

Nr. Activiteiten binnen stap

-
1. Signaleer wensen en problemen
 2. Betrek partners
 3. Baken probleem af
 4. Spreek werkwijze af
 5. Bepaal moment(en) voor bestuurlijke instemming
-

1. Signaleer wensen en problemen

Het verkeer- en vervoersysteem vertoont alle karakteristieken van een levend systeem. Dit soort systemen verandert in de tijd en passen zich aan de nieuwe omstandigheden waarin zij zich bevinden. Deze veranderingen hebben bijvoorbeeld betrekking op de verkeersvraag, de ruimtelijke inrichting, het infrastructurele netwerk en het aanbod van openbaar vervoer. Bij iedere verandering komen knelpunten en nieuwe wensen naar voren. Een regelstrategie kan helpen om de consequenties van deze knelpunten en wensen in beeld te brengen en geeft een beeld van de gezamenlijk gekozen richting om deze knelpunten te verhelpen en de wensen te verwezenlijken.

Naast deze algemene veranderingen met een lange tijdschaal, kunnen ook concrete korter durende problemen een aanleiding zijn om een regelstrategie op te stellen. Voorbeelden hiervan zijn werk-in-uitvoering, evenementen en incidenten.

De aanleiding voor het proces dat in dit stappenplan wordt beschreven is dan ook zowel het signaleren van algemene knelpunten en wensen als (te verwachten) tijdelijke problemen door enige persoon, bestuurlijke of maatschappelijke partij of combinatie daarvan. De initiatiefnemer maakt een zeer grove schets van het probleem, om daarmee bij andere partijen belangstelling te wekken.

2. Betrek partners

De volgende activiteit is het erbij betrekken van bestuurlijke partners. Wie er betrokken moeten worden is afhankelijk van de ernst van de consequenties van de voorziene veranderingen of problemen en het voorziene invloedsgebied van een eventuele aanpak. Uiteindelijk zullen alle betrokken partijen de consequenties van de voorziene veranderingen en de problemen daadwerkelijk moeten onderschrijven om gezamenlijk naar een oplossing te kunnen zoeken.

In elk geval is het verstandig dat de initiatiefnemer alle belanghebbende wegbeheerders erbij betreft (meestal: gemeenten, provincie, rijk). Maar denk ook aan belangenorganisaties zoals een Kamer van Koophandel, ANWB, politie, een regionaal vervoersbedrijf, een grote werkgever in de regio en een attractiepark met veel bezoekers. Beter te veel partijen benaderd dan te weinig - als een partij bij nader inzien toch niet zo geïnteresseerd is als aanvankelijk gedacht, zal deze zich naderhand meestal uit eigen beweging terugtrekken, maar omgekeerd kan het te laat bij een lopend proces betrekken van een nieuwe partij verstorend

werken en eerdere beslissingen ter discussie stellen. In een enkel geval -daar waar er bijvoorbeeld veel belangenorganisaties zijn- kan het verstandig zijn om twee processen naast elkaar te laten lopen. In een kleine werkgroep worden discussiestukken voorbereid. Vervolgens worden in werksessie met alle betrokkenen (de stuurgroep) de aangedragen keuzen bediscussieerd en wordt de richting bepaald voor de volgende activiteiten binnen de kleinere werkgroep.

In verband met het draagvlak voor wat er in het proces nog komen gaat, verdient het aanbeveling om in dit stadium niet (uitsluitend) op ambtelijk niveau in te steken, maar tenminste ook op bestuurlijk niveau. De betrokken bestuurders zullen in praktijk vertegenwoordigers aanwijzen om het verdere proces zo veel mogelijk in te vullen in de werkgroep. Het bestuurlijk niveau kan plaatsnemen in het de stuurgroep met alle betrokkenen.

De volgende activiteiten worden bij voorkeur in de werkgroep uitgevoerd.

3. Baken probleem af

Naar aanleiding van de probleemsignalering wordt het probleem zo scherp mogelijk afgebakend:

1. Wat is de omvang van het studiegebied (het gebied waarin oplossingen kunnen worden gevonden)?
2. Welke wegen worden meegenomen in het studiegebied?
3. Welke openbaar vervoer mogelijkheden worden meegenomen?
4. Welke doelgebieden worden meegenomen?
5. Welke tijdshorizon wordt aangehouden?
6. Welke tijden van de dag en / of bijzondere situaties worden beschouwd?

De afbakening in ruimtelijke zin wordt aangegeven op een kaart.

4. Spreek werkwijze af

Voor het bij elkaar brengen van de partijen zijn verschillende vormen van overleg mogelijk. Er kan gekozen worden voor een actieve rol voor alle partijen, of voor een reactieve rol voor enkele van de partijen. Er moet ook een keus gemaakt worden tussen terugkerend regelmatig overleg of projectmatig overleg. In de praktijk wordt deze laatste vorm het meest toegepast, vaak in combinatie met één of meer werksessies.

Het verdient de voorkeur om een onafhankelijk en ervaren persoon de overleggen te laten voorzitten. Op deze manier wordt van niemand gevraagd om de dubbele rol van belanghebbende en voorzitter te vervullen.

5. Bepaal moment(en) voor bestuurlijke instemming

Ter afsluiting van stap 1 wordt bepaald op welke momenten terugkoppeling plaatsvindt naar de bestuurders van de betrokken partijen (en de overige belanghebbenden indien deze geen onderdeel vormen van de werkgroep). Het is mogelijk om de probleemafbakening en werkwijze direct te presenteren aan de stuurgroep. Deze dienen in te stemmen met de afbakening en de gekozen werkwijze. Als bestuurders specifieke randvoorwaarden willen inbrengen, is dit het juiste moment. Een andere mogelijkheid is om aan het eind van het proces de stuurgroep het uiteindelijke resultaat te presenteren en op dat moment bestuurlijke instemming te vragen. Het is afhankelijk van de wensen van de werkgroep en de bestuurders om een van deze momenten -of alternatieve momenten- te kiezen om instemming te vragen.

3.2 Stap 2: Breng de uitgangssituatie in kaart

Nr. Activiteiten binnen stap

-
1. Breng de huidige ruimtelijke situatie in kaart
 2. Breng de huidige verkeerstoestand in kaart
 3. Breng ontwikkelingen in kaart
-

Deze en de volgende stappen (2 t/m 6) worden uitgevoerd door de werkgroep. De naam van deze stap suggereert dat er een enkelvoudige uitgangssituatie is. In praktijk zal deze meestal complexer zijn en bijvoorbeeld verschillen met de tijd van de dag, de dag in de week, of samenhangen met een bijzondere situatie (evenement, wegwerkzaamheden, enz.). Mede afhankelijk van de afbakening die in Stap 1 heeft plaatsgevonden kunnen hier dus eventueel meerdere uitgangssituaties worden beschreven. Voor iedere uitgangssituatie wordt het stappenplan apart doorlopen en iedere uitgangssituatie levert dus een eigen regelstrategie op. Teneinde het overzicht in het proces te behouden, kan begonnen worden met één uitgangssituatie (regulier of bijzonder).

1. Breng de huidige ruimtelijke situatie in kaart

In deze stap wordt de huidige ruimtelijke situatie zoals die is aangegeven in de afbakening nader uitgewerkt. Van de doelgebieden wordt aangegeven wat hun huidige functie is en wat het belang hiervan is voor de regio. Het netwerk wordt nader bekeken op haar huidige functies. De geometrische onvolkomenheden (zoals nog ontbrekende stukken autosnelweg) in het netwerk worden hier in kaart gebracht en gezocht wordt naar wegen die een alternatief kunnen vormen voor elkaar. Dit alles wordt op een kaart van het gebied aangegeven.

2. Breng de huidige verkeerstoestand in kaart

De bestaande verkeerstoestand is veelal vrij goed bekend bij de deelnemers. Toch is het in het algemeen zinvol om deze expliciet in kaart te brengen (bijv. op A1 formaat op een tafel) ten behoeve van de vorming van een gemeenschappelijk probleembesef.

De verkeerstoestand kan meer of minder gedetailleerd in kaart worden gebracht. In de meest gedetailleerde benadering worden intensiteiten en capaciteiten van elke afzonderlijk te beschouwen wegvak beschreven. Verder worden de plaatsen aangegeven waar congestie optreedt (zo mogelijk met de locatie waar de congestie meestal ontstaat, hoe deze opbouwt en terugslaat en wanneer het een blokkade op netwerkniveau is), de kans op congestie en de gemiddelde lengte van een file. Ook gegevens over doelgroepen (vrachtverkeer, personenauto's, enz.), verkeersstromen tussen bepaalde gebieden (HB-stromen), verkeersonveiligheid en geluidhinder zijn van belang.

In de meest oppervlakkige benadering worden alleen de belangrijkste verkeersstromen (HB-stromen) en plaatsen met congestie aangeduid. Wanneer voldoende gegevens beschikbaar zijn verdient een gedetailleerde benadering de voorkeur.

3. Breng ontwikkelingen in kaart

Het is belangrijk om ontwikkelingen in kaart te brengen die de uitgangssituatie beïnvloeden. Welke ontwikkelingen dit zijn en hoe groot die invloed is, hangt af van de in stap 1 gekozen tijdshorizon en studiegebied. Ontwikkelingen die buiten de tijdshorizon en het studiegebied vallen kunnen buiten beschouwing

blijven. Bij veranderingen kan met denken aan de bouw van woningen, bedrij-
venterreinen en winkels, de trendmatige groei van het verkeer door de jaren heen
en aanleg, verbreding en onderhoud van infrastructuur.

Tenslotte wordt een schatting gemaakt welke invloed deze ontwikkelingen
kunnen hebben op de huidige verkeerstoestand. Zo ontstaat een beeld van de
ruimtelijke en verkeerstoestand waarop de regelstrategie moet worden gericht.

3.3 Stap 3: Formuleer beleidsuitgangspunten

Nr. Activiteiten binnen stap

-
1. Inventariseer beleidsuitgangspunten
 2. Uniformeer beleidsuitgangspunten
 3. Bepaal belangrijkste delen van het studiegebied
 4. Breng de knelpunten in kaart
 5. Teken een ideaalplaatje
-

Deze stap kan elke partij in beginsel voor zichzelf uitvoeren, tijdens de werksessie of als huiswerk voorafgaand aan een werkgroepsessie. Voor het onderling begrip tussen de werkgroepleden en om de uniformiteit van het resultaat van deze stap te bevorderen, is het gewenst dat de resultaten uit deze stap tenminste worden toegelicht in bijzijn van andere partijen.

1. Inventariseer beleidsuitgangspunten

In deze stap worden de relevante beleidsuitgangspunten van alle betrokken partijen geïnventariseerd en indien nodig toegelicht. Dit resulteert in een volledige lijst van beleidsmatige wensen die voor het opstellen van deze regelstrategie zullen worden gehanteerd.

Beleidsuitgangspunten zijn opgelegd van buiten het proces, dat wil zeggen vanuit het bestuurlijke niveau: de gemeenteburgemeester neemt beleidsuitgangspunten mee die zijn geformuleerd door B&W en de Gemeenteraad en de rijksvertegenwoordiger ontvangt ze van de Minister. Andere betrokkenen hebben deze veelal verwoord in het algemeen beleid van hun organisatie.

Met betrekking tot het verkeer op het hoofdwegennet is het zinvol om de beleidsuitgangspunten op te delen naar uitgangspunten met betrekking tot bereikbaarheid, verkeersveiligheid en leefbaarheid (zie bijlage). Als er niet veel tijd is om alle drie de thema's te behandelen verdient het thema bereikbaarheid de voorkeur omdat bereikbaarheid raakt aan het primaire doel van het verkeerssysteem. Verkeersveiligheid en leefbaarheid kunnen als randvoorwaarden worden meegenomen.

2. Uniformeer beleidsuitgangspunten

Wanneer de uitgangspunten van de partijen bekend zijn voor nu en in de toekomst, is het zaak om de uitgangspunten te uniformeren, zodat op een gelijkwaardig niveau / schaal de uitgangspunten vergeleken kunnen worden.

Het uniformeren van de uitgangspunten gebeurt door ze onder te verdelen naar probleemgerichte uitgangspunten, intermediair en oplossingsgerichte uitgangspunten (zie bijlage). De oplossingsgerichte uitgangspunten doen voor het verdere proces niet meer mee. Er wordt alleen gewerkt met probleemgerichte en intermediaire uitgangspunten, omdat er eerst keuzen en prioriteiten gesteld moeten worden voordat er gekeken kan worden naar oplossingen.

Na het uitsluiten of vertalen van de oplossingsgerichte uitgangspunten worden de probleemgerichte en intermediaire uitgangspunten verder ingedeeld naar concreetheid. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen generiek, specifiek en kwantificeerbare uitgangspunten (zie bijlage). Voor het verdere proces is het wenselijk dat de uitgangspunten zo veel mogelijk specifiek of gekwantificeerd niveau zijn aangegeven. Generieke uitgangspunten moeten dus verder worden

uitgeschreven, omdat ze vaak zo abstract zijn, dat bijna elke oplossing eraan lijkt te voldoen.

3. Bepaal belangrijkste delen van het studiegebied

Op basis van de beleidsdoelstellingen wordt in het studiegebied aangegeven welke doelgebieden belangrijk of minder belangrijk worden geacht, welke stromen hiertussen een hoge kwaliteit moet worden geboden en waar dit van minder belang is. Daarnaast wordt aangegeven wat dit voor consequenties heeft voor het netwerk; welke schakels zijn cruciaal en welke zijn van minder groot belang en op welke wegen moet welke functie / kwaliteit worden geboden. Dit wordt gevisualiseerd op een kaart, maar heeft veelal ook een woordelijke toelichting.

4. Breng de knelpunten in kaart

Nu duidelijk is wat de wensen zijn ten aanzien van het netwerk, worden de knelpunten aangeduid met de ernst van het knelpunt. Met knelpunten wordt hier allereerst bedoeld op delen van het wegennet waar de doorstroming van het verkeer zodanig is dat congestie ontstaat. Maar ook plaatsen waar problemen worden gesignaleerd op het gebied van leefbaarheid of verkeersveiligheid kunnen hier worden meegenomen. Doordat er een koppeling wordt gelegd tussen knelpunten en wensen, kan het voorkomen dat een bepaalde structurele file als minder ernstig wordt gezien dan een incidenteler voorkomende verstoring op een cruciaal deel van het netwerk.

5. Teken een ideaalplaatje

Elk van de partijen tekent op basis van de eigen beleidsuitgangspunten een eigen ideaalplaatje, waarin de gewenste omvang en kwaliteit van de verkeersstromen wordt aangegeven, rekening houdend met de gekozen beleidsuitgangspunten en hun relaties tot knelpunten. Zo kan bijvoorbeeld de provincie wegen aangeven die zij binnen de categorisering van Duurzaam Veilig een doorstroombaan wil geven en juist andere wegen benoemen als plaats waar verkeer eventueel mag stagneren. Feitelijk geeft elk van de partijen zijn of haar prioriteiten voor stromen, wegen of doelgroepen.

3.4 Stap 4: Harmoniseer beleidsuitgangspunten

Nr.	Activiteit
-----	------------

- | | |
|----|---|
| 1. | Breng beleidsuitgangspunten en ideaalplaatjes van alle partijen samen |
| 2. | Bepaal welke beleidsuitgangspunten niet of minder relevant zijn in de situatie waarvoor de regelstrategie wordt opgesteld |
| 3. | Bepaal geharmoniseerde set van beleidsuitgangspunten |
-

1. Breng beleidsuitgangspunten en ideaalplaatjes van alle partijen samen

De werkgroepleden leggen elk hun eigen ideaalplaatje (uit stap 3) op tafel en lichten de onderliggende beleidsuitgangspunten toe. Nu alle plaatjes bij elkaar zijn gebracht, wordt duidelijk waar de overeenkomsten en verschillen zitten. De verschillen die tegenstrijdig zijn moeten worden aangewezen.

2. Bepaal welke beleidsuitgangspunten niet of minder relevant zijn in de situatie waarvoor de regelstrategie wordt opgesteld

Voor de tegenstrijdige verschillen moet worden bepaald wat de relevantie is van de onderliggende beleidsuitgangspunten. Elke partij moet in feite per knelpunt en beleidsuitgangspunt nagaan welke wensen cruciaal zijn en welke eventueel kunnen worden aangepast om te komen tot een geharmoniseerde set van gezamenlijke beleidsuitgangspunten.

3. Bepaal geharmoniseerde set van beleidsuitgangspunten

Als voor alle tegenstrijdige verschillen in de ideaalplaatjes is bepaald welke onderliggende beleidsuitgangspunten en hogere relevantie hebben, is de set van geharmoniseerde beleidsuitgangspunten compleet. Dit kan samengevat worden met een woordelijke beschrijving van de wensen ten aanzien van het verkeersbeeld. In de volgende stap (stap 5) wordt deze beschrijving uitgewerkt.

3.5 Stap 5: Genereer regelstrategieën

Nr. Activiteit

-
1. Kies basis voor regelstrategie
 2. Genereer eerste aanzet tot regelstrategie
 3. Ontwikkel regelstrategie voor gehele netwerk in het studiegebied
-

In praktijk gaat stap 4 veelal vloeiend over in stap 5.

1. Kies basis voor regelstrategie

Het verdient aanbeveling om een basis te kiezen van waar uit een regelstrategie kan ontstaan, een soort "kristallisatiekern". Dit kan een groot knelpunt in het gebied zijn, of een belangrijke verkeersstroom, of een dominant beleidsuitgangspunt, of een plaats waar echt gestuurd kan worden.

2. Genereer eerste aanzet tot regelstrategie

Op basis van de harmonisering die opgesteld is in stap 4 en de basis die zojuist gekozen is voor de regelstrategie, kan deze verder worden uitgewerkt. De opgestelde regelstrategie geeft het gezamenlijk gedragen beeld ten aanzien van:

1. de prioritering van verkeersstromen of wegen; als twee verkeersstromen zich niet beide tegelijkertijd soepel kunnen afwickelen, welke stroom krijgt dan voorrang, waarbij de andere desnoods maar vastloopt? Hierbij kan onderscheid gemaakt worden in verkeer op een bepaalde weg of route, bepaalde deelgroepen uit het verkeer (bijv. vrachtauto's), of een combinatie van beide;
2. de wegdelen en knooppunten waar het verkeer zeker moet kunnen doorstromen om blokkades op netwerkniveau of andere ongewenste gevolgen te voorkomen;
3. de delen van het netwerk waar verkeersdrukke vanuit het oogpunt van leefbaarheid (verkeersveiligheid en milieu) niet of slechts beperkt gewenst is;
4. de functie die aan de wegdelen kan worden toegekend en de kwaliteit die daar mag worden verwacht van de verkeersafwikkeling.

Een eerste aanzet tot een regelstrategie kan worden verkregen vanuit één of meerdere van de volgende perspectieven:

- Wat zijn de belangrijkste wegen en welke functie in het netwerk dienen deze te vervullen?
- Vormen bepaalde wegen een alternatief voor een andere weg? Zo ja, heeft deze weg met alternatief dus een lagere prioriteit?
- Waar mag een file wel en niet staan?
- Wat moet geboden worden aan bepaalde verkeersstromen (HB-relaties)?
- Wat moet geboden worden aan bepaalde doelgroepen?

In praktijk blijkt dat als het moeilijk is om een algemeen gedragen antwoord te vinden op een bepaalde vraag, het proces versoepeld wordt door het vanuit een ander perspectief te bekijken en op dat moment dus een andere vraag centraal te laten staan. Naast het zoeken naar antwoorden op deze vragen is het ook goed om te kijken naar wat de verschillende partijen kunnen bieden; welke ruimte op hun netwerk kan nog gebruikt worden voor het oplossen van een bepaald probleem.

Het resultaat van de uitwerkingen van elk deze perspectieven wordt op een kaart ingetekend, inclusief een toelichting in woorden. De verslaglegging van de keuzen die zijn gemaakt tijdens het doorlopen van deze activiteit, zijn veelal een goede basis voor deze toelichting.

Met name voor deze activiteit in het proces wordt sterk aangeraden om een (externe) facilitator het proces te laten leiden. Hierdoor kunnen de deelnemers zich richten op zijn inhoudelijke inbreng terwijl de facilitator zich op het proces richt.

3. Ontwikkel regelstrategie voor gehele netwerk in het studiegebied

De verschillende aanzetten tot een regelstrategie worden samengevoegd, geïntegreerd en uitgebreid tot het gehele netwerk. Dit kan een iteratief proces zijn, waarbij de werkgroep nog een of meer keren moet teruggaan naar de vorige activiteit uit deze stap.

Regelstrategieën zijn sterk afhankelijk van plaatselijke (regionale) omstandigheden. Toch kunnen er in de tot op heden ontwikkelde regelstrategieën wel enkele patronen worden onderkend, die dus mogelijk ook elders toepasbaar zijn (zie Molenkamp en Berghout, 2000). Voorbeelden hiervan zijn:

- hoge prioriteit voor verkeer op een ringweg ("als de draaischijf stil staat, loopt alles vast");
- lage prioriteit voor verkeer in een "bufferzone" tussen stad en autosnelweg, bijvoorbeeld een parallelbaan van die autosnelweg;
- hoge prioriteit voor een "doorstroomroute" parallel aan een bottleneck;
- lage prioriteit voor wegen dicht bij een belangrijke bestemming;
- prioriteit voor doelgroepen in een bottleneck.

3.6 Stap 6: Koppel terug naar probleemstelling

Nr.	Activiteit
-----	------------

- | | |
|----|---|
| 1. | Onderzoek verkeerskundige effectiviteit |
| 2. | Maak een doorkijk naar de benodigde maatregelen |
| 3. | Schat bestuurlijk draagvlak in |
-

In deze stap worden de gegenereerde regelstrategieën op een aantal punten beoordeeld.

1. Onderzoek verkeerskundige effectiviteit

Dit betreft de vraag of toepassing van een bepaalde regelstrategie zinvol is; of deze een toegevoegde waarde heeft boven "niets doen". In de regel zal het laten beoordelen van de regelstrategie door de werkgroep, de stuurgroep of een of meer verkeerskundige experts volstaan.

Als het "expert-judgement" onvoldoende zekerheid geeft kan een verkeerskundige modelstudie worden uitgevoerd. Dit vergt in het algemeen echter veel inspanning.

2. Maak een doorkijk naar de benodigde maatregelen

De haalbaarheid van een regelstrategie staat of valt met de mogelijkheden om hieraan operationeel invulling te geven. Hierin kan men als volgt inzicht verkrijgen:

1. inventariseer veel voorkomende of anderszins belangrijke verkeerssituaties¹
2. bepaal 'kort door de bocht' welke inzet van maatregelen vanuit de opgestelde regelstrategie wenselijk is;
3. ga na of deze maatregelen onderdeel vormen van het huidige ter plaatse beschikbare maatregeleninstrumentarium;
4. als dit laatste niet het geval is: ga na welke uitbreidingen op dat instrumentarium noodzakelijk zijn, hoeveel deze gaan kosten en hoe snel ze kunnen worden gerealiseerd.

Het is niet de bedoeling dat op dit moment een uitgebreide inventarisatie wordt gemaakt van het wenselijke maatregeleninstrumentarium; dat gebeurt in een volgende stap van de verkeerskundige architectuur. Het is wel van belang om een globaal inzicht te krijgen in de haalbaarheid van de situatie zoals die in de regelstrategie is beschreven en welke investeringen hiervoor globaal benodigd zijn.

3. Schat bestuurlijk draagvlak in

De laatste overweging is hoe groot het bestuurlijk draagvlak voor de gekozen regelstrategieën zal zijn. Dit wordt zowel bepaald door het doorlopen proces als door het resultaat. Hebben alle betrokken partijen iets gewonnen, met name in relatie tot de combinatie van "eigen" knelpunten en eigen beleidsuitgangspunten en hoe verhoudt zich dat tot hetgeen zij hebben ingeleverd? Dit kan eventueel aanleiding zijn om terug te gaan naar stap 4 en nieuwe regelstrategieën te genereren. Wellicht dat voor deze specifieke regelstrategie het voor een bepaalde partij meer "geven" dan "nemen" blijft, maar dat dit voor een andere regelstrategie juist andersom is. Het uitgangspunt bij het opstellen van regelstrategieën moet zijn dat op basis van gelijkwaardigheid gezocht wordt naar gezamenlijke doelstellingen, die uiteindelijk leiden tot een win-win situatie voor alle betrokken partijen.

Noten

- 1) Hiermee wordt bedoeld: specifieke situaties binnen het kader van de uitgangssituatie. Dus als de uitgangssituatie een reguliere ochtendspits is, kan zo'n verkeerssituatie zijn: de reguliere ochtendspits zonder verstoringen of een incident op een bepaalde locatie, gedurende de ochtendspits

3.7 Stap 7: Vaststelling en nazorg

Nr. Activiteit

-
1. Presenteer regelstrategieën en consequenties en verkrijg bestuurlijke instemming
 2. Organiseer vervolgtraject
 3. Evalueer en evolueer regelstrategieën
-

1. Presenteer regelstrategieën en consequenties en verkrijg bestuurlijke instemming

In de eerste stap is bepaald op welke momenten resultaten aan het bestuurlijk niveau (de stuurgroep) worden voorgelegd. Als is afgesproken om de regelstrategieën na opstelling voor te leggen, dan is dit het goede moment. De regelstrategie wordt dan samen met de consequenties van de keuzen zoals deze in de voorgaande stap zijn vastgesteld (geschat) gepresenteerd aan het bestuurlijke niveau. Bestuurlijke bekrachtiging is met name relevant als een van de partijen afwijkt van het vigerende beleid of als er geld nodig is voor maatregelen.

2. Organiseer vervolgtraject

De volgende te doorlopen stappen in de verkeerskundige architectuur zijn:

1. Het uitwerken van regelstrategieën tot referentiekaders (kwantitatief); bij het beschrijven van de functies van de wegdelen en de kwaliteit die hier verwacht mag worden van de verkeersafwikkeling is al de basis gelegd voor het referentiekader en de hierin beschreven kwaliteitsniveaus.
2. Het kiezen van regeltactieken en regelscenario's waarmee de regelstrategieën operationeel worden gemaakt;
3. Het bepalen van het aanwezige en benodigde maatregeleninstrumentarium.
4. De aanschaf van verkeersbeheersingsmaatregelen (bijv. toeritdoseerinstallatie of DRIP).
5. Operationalisering van de verkeersbeheersingsmaatregelen.

Deze stappen worden in andere documenten besproken.

Het is wenselijk dat de stuurgroep gedurende dit proces actief en geïnformeerd blijft.

4. Evalueer en evolueer regelstrategieën

Tenslotte kunnen de regelstrategieën na ingebruikname geëvalueerd worden op de mate waarin ze bijdragen aan de oplossing van het probleem. Daarnaast kunnen de beleidsuitgangspunten die ten grondslag hebben gelegen aan de regelstrategie wijzigen. Hiervan kan worden geleerd en indien gewenst wordt de regelstrategie, in overleg met betrokkenen, aangepast.

4 Literatuur

ARCADIS Heidemij Advies, Beleidsuitgangspunten regeltactieken, in opdracht van Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Arnhem, maart 1999

Koningsbruggen, P.H. van, M. Westerman, E.A. Berghout, A.J. Vieveen en R. Feenstra, Integrale benutting Gebied Den Haag - Gouda, in opdracht van Stadsgewest Haaglanden, TNO Inro, Delft, november 1999

Molenkamp, L. en E.A. Berghout, Het Stappenplan Regelstrategieën toegepast in de regio - Verslag en bevindingen, in opdracht van Rijkswaterstaat Adviesdienst Verkeer en Vervoer, TNO Inro, Delft, december 2000

Rijkswaterstaat Adviesdienst Verkeer en Vervoer, de AVB Verkeerskundige Architectuur, Rotterdam, 2000

Bijlage: categorisering van beleidsuitgangspunten

Voor het ordenen van de beleidsuitgangspunten zijn drie elementen van belang:

- thema's
- gerichtheid
- concreetheid

Thema's

Het categoriseren van het voor DVM relevante beleid kan aan de hand van vier thema's:

- bereikbaarheid;
- leefbaarheid;
- verkeersveiligheid.

Bereikbaarheid

De mens begeeft zich in het verkeer om een andere plaats te bereiken. Het aanbieden van de dienst "bereikbaarheid" kan worden beschouwd als de primaire functie van het verkeerssysteem, zonder vraag naar bereikbaarheid zou er geen verkeer zijn. Hand in hand met bereikbaarheid gaat het aspect economie. Veel verplaatsingen hebben een "economisch" motief. Beleid met betrekking tot bereikbaarheid is ook vaak economisch beleid: denk aan de bereikbaarheid van de mainports die gegarandeerd moet worden met het oog op de bijdrage die deze leveren aan het nationaal inkomen. Maar ook de bereikbaarheid van winkelcentra en recreatiegebieden is van (economisch) belang. Kenmerkend voor dit type beleid is dat het gericht is op het vergroten van het (economisch) nut van het verkeer voor (het geheel van) de gebruikers en de ontsloten gebieden. Door het verschil in (economisch) belang van verkeersstromen, kan de gewenste bereikbaarheid per verkeersstroom verschillen. Zo moet de bereikbaarheid van de Rotterdamse haven goed zijn voor het vrachtverkeer terwijl de bereikbaarheid van Scheveningen juist hoog moet zijn voor het toeristisch verkeer en is het vrachtverkeer hier (tijdens spitsperioden van het toeristisch verkeer) van minder belang. Bereikbaarheid kan worden uitgedrukt in reisduur en reissnelheid en de betrouwbaarheid hiervan.

Leefbaarheid

Terwijl de primaire functie van het verkeer aan de gebruiker en de ontsloten gebieden ten goede komt, heeft het verkeer een aantal externe effecten die veelal ongewenst zijn. Dat kunnen plaatselijke effecten zijn, op de leefbaarheid voor omwonenden van infrastructuur of op de overgebleven natuur ter plaatse. De effecten kunnen ook op grotere schaal spelen, in welke geval de bestrijding van die effecten valt onder het milieubeleid.

Verkeersveiligheid

Verkeersveiligheid betreft zowel de veiligheid van de deelnemers in het verkeersproces als de veiligheid voor de omgeving. In het eerste geval gaat het om het aantal ongevallen en de ernst hiervan. In het tweede geval gaat het bijvoorbeeld om risico's die worden gelopen als verkeer zich begeeft in verblijfsgebieden en de risico's van transport van gevaarlijke stoffen.

Er is discussie mogelijk over de vraag of de verkeersveiligheid voor het onderliggend wegennet niet behandeld zou moeten worden onder "leefbaarheid", omdat verkeersonveiligheid op het OWN impact heeft op de leefbaarheid van de kern.

Kenmerkend voor het verkeersveiligheidsbeleid is dat het gericht is op het terugdringen van ongewenste interne en ook gedeeltelijk externe effecten van het verkeer.

Gerichtheid

Een andere manier om beleidsuitgangspunten te ordenen is naar de mate van probleem- dan wel oplossingsgerichtheid. Bijvoorbeeld een beleidsuitgangspunt van het type: "terugdringing van het aantal verkeersdoden" is probleemgericht, het beschrijft uitsluitend wat men wil bereiken, niet hoe.

Er worden er ook wel uitgangspunten gehanteerd zoals: "bevordering van het carpoolen". Dit beleidsuitgangspunt is al veel meer oplossingsgericht. Het carpoolen is namelijk geen doel op zich, het is een middel om doelstellingen op het gebied van bereikbaarheid en leefbaarheid te kunnen bereiken. Tegelijk geeft dit beleidsuitgangspunt nog niet aan hoe carpoolen dan wel bevorderd zou moeten worden. We zullen hier spreken van een intermediair (tussen het niveau van oplossings- en probleemgericht) beleidsuitgangspunt.

"Toepassen incident management" is uitsluitend oplossingsgericht, wanneer daar althans onder wordt verstaan het pakket afspraken tussen politie, wegbeheerder, verzekeraars (enz.), zoals dat op meerdere plaatsen in Nederland wordt gehanteerd.

We hanteren dus drie categorieën voor wat betreft gerichtheid: probleemgericht, intermediair en oplossingsgericht.

Concreetheid

Er zijn grote verschillen in concreetheid tussen de beleidsuitgangspunten. Sommige beleidsuitgangspunten zijn zeer abstract, bijvoorbeeld "verbeteren van de bereikbaarheid". Zo'n beleidsuitgangspunt kan ook specifieker gemaakt worden, bijvoorbeeld: "verbeteren van de bereikbaarheid van de Rotterdamse haven voor het vrachtverkeer". Nog kan het concreter, bijvoorbeeld "terugbrengen van de hoeveelheid voertuigverliesuren voor het vrachtverkeer op de Ruit Rotterdam met 10 % ten opzichte van 1995" (de voorbeelden zijn fictief).

We onderscheiden weer drie categorieën, niveaus van concreetheid: generiek, specifiek en kwantitatief:

Generiek wil zeggen dat er een algemene uitspraak wordt gedaan over de richting van het beleid, maar er worden geen maten, locaties, doelgroepen etc. genoemd.

Specifieke uitgangspunten verwijzen specifiek naar een locatie, doelgroep etc.

Kwantitatieve uitgangspunten bevatten een cijfermatige aanduiding van de beleidsrichting.

Hoe specifiek en kwantitatiever de uitgangspunten zijn opgesteld, hoe eenvoudiger kan worden bepaald wanneer het verkeerssysteem voldoende presteert.