

Operationeel Netwerkmanagement op regionale schaal: Bundelen van krachten in de regio Zwolle - Kampen

Walter Fransen
(*DHV BV*)

Suzanne van Lieshout
(*DHV BV*)

Willem Bosch
(*Gemeente Zwolle*)

Samenvatting

In de regio Zwolle – Kampen wordt gewerkt aan een gezamenlijke, integrale aanpak van operationeel netwerkmanagement (DVM). Onder de vlag van het project Bereikbaarheid Regio Zwolle (BREZ) zijn de gemeenten Zwolle en Kampen, de provincie Overijssel en Rijkswaterstaat ook bezig tijdens de infrastructurele werkzaamheden de regio bereikbaar te houden. Voor een pro actieve en een eenduidige aansturing van DVM systemen op straat is meer nodig. Dit artikel beschrijft hoe men dit organisatorische proces om te komen tot operationeel netwerkmanagement in de regio Zwolle - Kampen invult.

Trefwoorden

Netwerkmanagement, regionaal verkeersmanagement, dynamisch verkeersmanagement

1. Aanleiding

Dat in de regio Zwolle-Kampen hard gewerkt wordt aan de bereikbaarheid is niet zonder reden. De bereikbaarheid van de regio komt meer en meer onder druk te staan. Daardoor dreigt het verkeer in en rond Zwolle steeds vaker vast te lopen: niet alleen in de spitsperiodes maar ook bij calamiteiten en bij de vele werken in uitvoering. De komende 5 jaar zal flink aan de weg gewerkt worden: de aanpak van de A28 start, en ook langs de Ceintuurbaan en de IJsselallee in Zwolle zijn infrastructurele aanpassingen in gang gezet. Echter ook op de langere termijn staan er infrastructurele projecten op het programma. Zwolle heeft een scharnierfunctie in zowel de regionale als de nationale verkeersstructuur. Het is daarom in het belang van alle weggebruikers om onnodige verkeershinder zoveel mogelijk te voorkomen. In dat kader wil men ook een gezamenlijke, integrale aanpak van operationeel netwerkmanagement (DVM) realiseren rondom de wegenbouwprojecten die op stapel staan. Synergie en een proactieve overkoepelende aanpak met een eenduidige aansturing en op elkaar afgestemde regelscenario's zijn de sleutelwoorden: integraal operationeel netwerkmanagement is het resultaat. Van 'ieder zijn eigen verantwoordelijkheid' naar 'de DVM krachten gebundeld'!



Figuur 1: Overzicht studiegebied regio Zwolle- Kampen

2. Huidige status netwerkmanagement in de regio

Op dit moment heeft iedere wegbeheerder in de regio voor zich het nodige georganiseerd om netwerkmanagement op haar eigen wegennet te kunnen uitvoeren. Zo beschikt de gemeente Zwolle bijvoorbeeld over een groot aantal verkeersregelingen op gemeentelijke wegen, en over een dynamisch parkeerverwijssysteem (PRIS) om verkeer met bestemming binnenstad te informeren over het aantal beschikbare parkeerplaatsen. En Rijkswaterstaat kan via de verkeerssignalering op de A28 en een aantal dynamische route informatiepanelen het verkeer informeren over de actuele verkeersomstandigheden op de rijkswegen. Verder worden op dit

moment de inzet van dynamische route-informatie panelen rond de Ring Zwolle en regelscenario's voor calamiteiten voorbereid.

Om alle beschikbare sturingsinstrumenten in onderlinge samenhang te kunnen inzetten stelt de regio, voor de A28 en de A50, regelscenario's op. De mensen en middelen zijn tot nu toe echter vooral gericht op het lokaal aansturen van het verkeer met de beschikbare systemen en op het reactief inzetten bij bepaalde omstandigheden. Dit betekent dat er pas wordt ingegrepen als een bepaalde situatie zich voordoet en niet wordt geanticipeerd op omstandigheden om daarmee die situatie te voorkómen. De beschikbare technieken bieden echter de mogelijkheden om proactief te sturen, de huidige organisatie is daar alleen nog niet op ingesteld. In feite houdt dit in dat de beschikbare instrumenten niet optimaal worden benut.

Daarnaast ontbreekt een regionale organisatie met een centraal aanspreekpunt die niet alleen verantwoordelijk is, maar zich ook verantwoordelijk voelt en zich dus sterk maakt voor de bereikbaarheid van de regio. In veel andere regio's in Nederland wordt op dit moment ook de stap genomen naar gezamenlijk, operationeel netwerkmanagement. In de regio's die hierin vooroplopen, blijkt dat regionale afstemming en samenwerking een must is voor een succesvol resultaat. Dit vraagt ook om een bijbehorende organisatie, afgestemd op de schaal en de specifieke eigenschappen van de regio.

3. Ervaringen elders

Veel regio's maken op dit moment de stap naar operationeel netwerkmanagement op regionale schaal. Hoewel verschillende regio's qua omvang en complexiteit niet helemaal overeenkomen met de regio Zwolle - Kampen, kan altijd van ervaringen in andere regio's geleerd worden. In dit project is dan ook nadrukkelijk gekeken naar ervaringen die in het land tot dusver zijn opgedaan. Hieruit zijn een aantal successen en leerervaringen naar voren gekomen.

Successen

- Door regionale afstemming van 'Werk in Uitvoering' kunnen kansen beter worden benut, bijv. door slim 'meeliften' of het naar voren halen van bepaalde projecten. Hierdoor wordt onnodige verkeershinder voor de weggebruiker voorkomen.
- Door regelmatig afstemmingsoverleg over netwerkmanagement (VM) ontstaat meer inzicht bij betrokken partijen in wat er gaat gebeuren, waarom iets moet gebeuren en hoe de afwegingen plaatsvinden. Daardoor ontstaat ook meer inzicht in elkaars belangen.
- Door de opzet van een afstemmingsoverleg van 'Werk in Uitvoering' kennen partijen elkaar beter en zijn de lijnen korter. Daardoor weet men elkaar ook voor andere zaken beter te vinden.
- In veel regio's is het opzetten van regionaal netwerkmanagement een groeiproces (geweest). Veelal is het overleg in eerste instantie vanuit één groter project opgezet en is het overleg daarna in stand gehouden en verder uitgegroeid tot een structureel overleg voor de regio.

Leerervaringen

- Zorg voor een goede borging van taken, rollen en verantwoordelijkheden. Door beslismomenten en taken te formaliseren met bijv. een bestuurlijke overeenkomst of een juridisch bijlegvel (bijv. bij scenario's) is de werkwijze minder kwetsbaar.

- Zorg voor een goede ‘Verkeersregisseur’ (aanjager), die bovendien voldoende dekking krijgt op bestuurlijk niveau. Een sterke pleitbezorger op bestuurlijk niveau zorgt er ook voor dat bereikbaarheid in de regio goed op de kaart (blijft) staan.
 - Bij afstemmingsoverleg van Werk in Uitvoering’: zorg voor een ‘strakke’ organisatie met een goede aanjager, in verband met het tijdig en volledig leveren van informatie.
 - Een paar snel te verwezenlijken, zichtbare successen (quick wins) zorgen voor een vliegende start van de organisatie, en dat genereert weer draagvlak bij de omgeving.
- Het is belangrijk dat partijen controle en zeggenschap uit handen durven geven. Uiteraard is dit een groei proces en het is de vraag of de controle daadwerkelijk uit handen gegeven moet worden; die intentie moet er wel zijn.

4. Ambitie

Als het gaat om regionaal operationeel netwerkmanagement (DVM) in de regio Zwolle-Kampen streven alle betrokken partijen naar een organisatie die:

- zich verantwoordelijk voelt en verantwoordelijk is voor de bereikbaarheid van de regio Zwolle-Kampen;
- actief stuurt en hiervoor middelen organiseert;
- gesteld staat voor reguliere en niet-reguliere situaties, gebruik makend van bestaande middelen en geplande investeringen.

Om dit te bereiken gaat het erom huidige en geplande systemen beter te gebruiken en overlegvormen anders vorm te geven. De belangrijkste ambitie daarbij is om structureel **efficiency winst** te behalen. Dit betekent dat de gevraagde ambities niet moeten worden opgepakt als project op korte termijn basis, maar vooral ook ingebed moeten worden in de organisaties.

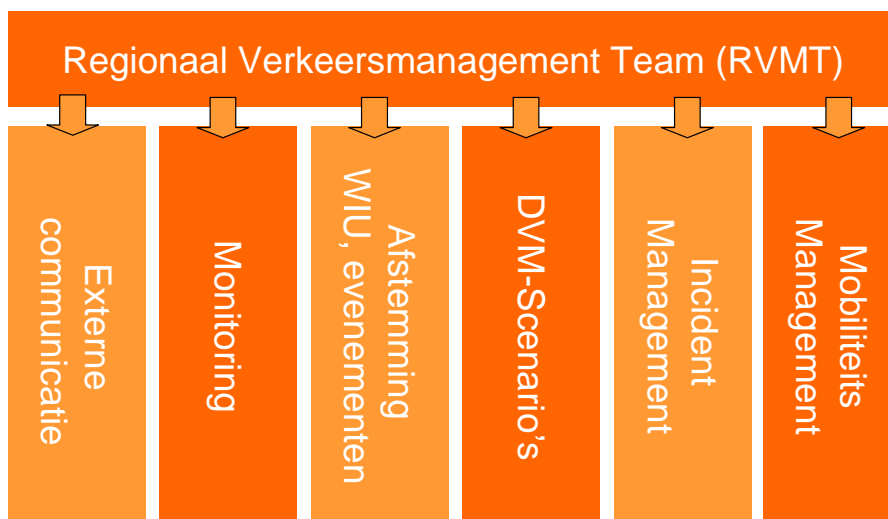
Binnen operationeel netwerkmanagement is regionale samenwerking op diverse vlakken mogelijk en zinvol. Vanuit de bereikbaarheidsproblematiek die speelt binnen de regio Zwolle-Kampen zijn een aantal werkvelden benoemd waarvoor een vorm van regionale samenwerking gewenst is:

- **Monitoring van actuele verkeersstromen:** De ambitie is hier om continu een zodanig actueel beeld van het regionale wegennet te hebben dat daarmee beleidsmatige sturing ingezet kan worden op wegen waar dat ook wenselijk en nodig is. Om dit te bereiken zullen de betrokken wegbeheerders inzicht moeten geven in elkaars inwinlocaties en – systemen om daarmee in een continu proces een consistent actueel verkeersbeeld te genereren;
- **Afstemming Werk-In-Uitvoering (WIU) en evenementen:** Ambitie is minder verkeershinder als gevolg van Werken in Uitvoering en bij evenementen door een betere afstemming (slim plannen en faseren). Om deze ambitie te realiseren wordt gedacht aan het opstellen van kaders opstellen voor uitvoeringsprojecten, en aan een actieve inzet van de huidige middelen (zoals de bereikbaarheidssite) om conflicten te voorkómen en kansen te benutten om verkeershinder te minimaliseren;
- **Verkeersmanagement regelscenario’s:** Ambitie is het optimaal benutten van bestaande en geplande investeringen in systemen (verkeerslichten, DRIP’s, parkeerverwijssystemen) en op die manier zorg dragen voor het verbeteren van de bereikbaarheid van de regio Zwolle - Kampen. Middel daarvoor is het opzetten van een structurele organisatie voor het operationaliseren van DVM regelscenario’s. Daarmee wordt het gezamenlijk, actief, sturen van het verkeer op basis van vooraf vastgestelde kaders professioneel vormgegeven;

- **Incident Management (IM):** Op het gebied van Incident Management (IM) wordt nog relatief weinig samengewerkt in de regio. Hier wordt dan ook een flinke efficiency slag geambieerd. Zowel op organisatorisch als inhoudelijk vlak kan efficiënter gewerkt worden door ‘zicht’ te krijgen op het wegennet van elkaar. Daarmee kan slimmer worden ingespeeld op situaties met incidenten;
- **Mobiliteitsmanagement:** Onlangs is een Convenant Mobiliteitsmanagement voor Netwerkstad Zwolle – Kampen ondertekend. Het doel van dit convenant is om de regio bereikbaar, leefbaar en schoon te houden. Aanvullend gaat het om het in beeld brengen van de raakvlakken met operationeel netwerkmanagement als continu proces en om het vormgeven van mobiliteitsmanagement voor uitvoeringsprojecten en evenementen;
- **Externe communicatie:** De ambitie is om minder negatieve berichtgeving in de media te hebben over de bereikbaarheidssituatie in de regio. De gedachte is dit te bereiken door één boodschap uit te dragen om daarmee de weggebruiker meer duidelijkheid te bieden.

5. Investering: instellen van een regionaal VerkeersManagement Team (RVMT)

De activiteiten die nodig zijn voor de voorbereiding en uitvoering van netwerkmanagement krijgen binnen de regio invulling door het instellen van een Regionaal VerkeersManagement Team (RVMT). Dit team wordt primair verantwoordelijk gemaakt voor een optimale benutting van de beschikbare infrastructuur in de regio Zwolle-Kampen. Het krijgt als opdracht om de bestaande versnipperde en reactieve DVM-aanpak om te vormen tot een gecoördineerde proactieve aanpak om zo met dezelfde middelen een beter resultaat te bereiken. Het team zal de benodigde acties moeten uitzetten, passend binnen de gedefinieerde ambities. In het begin zal een beperkt aantal jaren extra inzet nodig zijn voor het opzetten van de organisatie. Daarna zal het RVMT budgetneutraal of mogelijk winst moeten kunnen opleveren, vooral door organisatorische efficiency of hogere kwaliteit met dezelfde mensen en middelen.

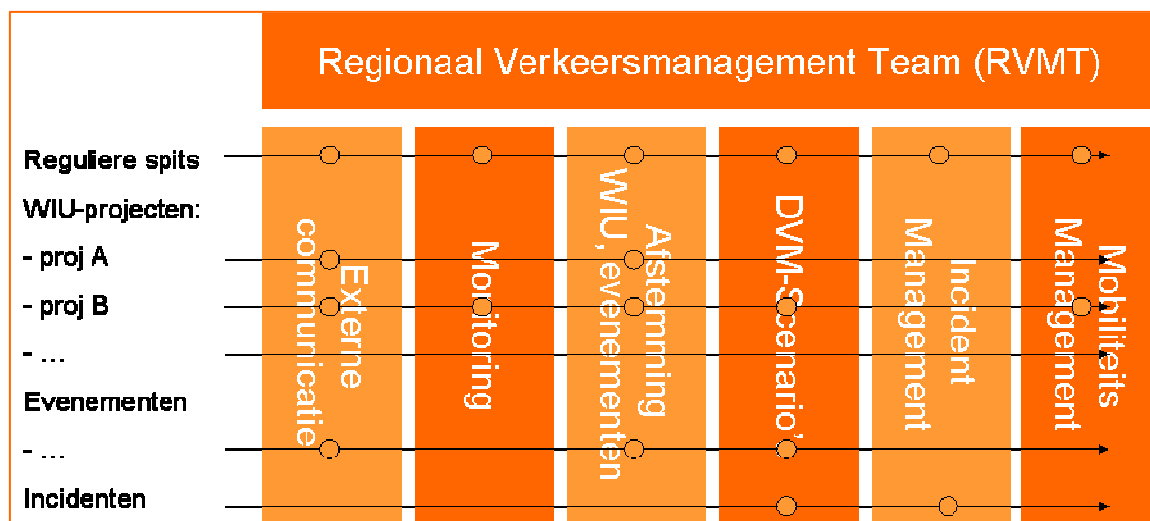


Figuur 2: Structuur regionaal verkeersmanagement team Zwolle - Kampen

Binnen het RVMT wordt per onderdeel een trekker benoemd die verantwoordelijk is voor de taken voor dat onderdeel. Deze trekkers kunnen komen vanuit de huidige organisaties van de verschillende wegbeheerders. Daarnaast is een Verkeersregisseur regio Zwolle-Kampen

nodig. Deze Verkeersregisseur zal in eerste instantie vooral kwartiermaker zijn om de regionale organisatie op te zetten en regionaal netwerkmanagement op de kaart en in de staande organisatie te zetten.

De Verkeersregisseur vormt samen met de individuele trekkers het RVMT. Het RVMT staat voor het in beeld brengen en bewaken van dwarsverbanden tussen de verschillende onderdelen en projecten die spelen in de regio. Verder zal het RVMT, binnen de landelijke en regionale beleidslijnen, de beleidsafspraken en de strategische keuzes maken die betrekking hebben op het beleidsveld DVM. Op termijn, als de organisatie opgestart is en loopt, zal het RVMT ook regelmatig de eigen regelstrategieën en scenario's evalueren en zonodig aanpassen, en op basis van beleidsevaluaties regulier bepalen waar DVM-maatregelen nodig zijn. Op tactisch en operationeel niveau zal het RVMT betrokkenheid hebben bij de gehele keten van verkeerskundig beheer tot technisch beheer van DVM-systemen. Het RVMT stelt daarvoor de kaders, op basis van wat is afgesproken in scenario's. Het beheer van de systemen zelf, zowel verkeerskundig als technisch, blijft de verantwoordelijkheid van de wegbeheerders zelf.



Figuur 3: Relatie tussen de structuur van het team, projecten en activiteiten

Gegeven de ambities die binnen de regio Zwolle – Kampen zijn uitgesproken bestaat het Regionale VerkeersManagement Team (RVMT) uit 7 personen:

- Een **Verkeersregisseur**, belast met de dagelijkse leiding van het RVMT en verantwoordelijk voor de coördinatie van programmering en uitvoering van alle acties die bijdragen aan een optimale benutting van de infrastructuur in de regio;
- Een zestal trekkers op specifieke onderdelen:
 - Een specialist belast met het opstellen, evalueren en eventueel bijstellen van **DVM regelscenario's en de dagelijkse inzet van de scenario's**. Ook stelt deze specialist de kaders op voor het verkeerskundig beheer van DVM-systemen;
 - Een specialist belast met het op gang brengen en houden van datastromen rond de actuele verkeerssituatie op het regionale wegennet, **de monitoring**. Daarnaast vervult deze specialist samen met de specialist regelscenario's de rol van regionaal 'operator' als het gaat om de **dagelijkse inzet systemen**;
 - Een coördinator voor inzet van DVM bij '**Werk in Uitvoering**' en **evenementen**;
 - Een coördinator voor afstemming van DVM met initiatieven op het gebied van **MobiliteitsManagement**;

- Een coördinator voor afstemming van DVM met processen en procedures op het gebied van **Incident Management**;
- Een coördinator voor een consistente **externe informatievoorziening** rond de inzet van DVM.

De rol- en taakverdeling tussen deze personen zal in de komende periode zo efficiënt mogelijk worden ingevuld.

De invulling van Regionaal Verkeersmanagement mag uiteraard niet te vrijblijvend zijn. Daarvoor zal bestuurlijk commitment gerealiseerd worden. Binnen de huidige bestuursverhoudingen in de regio Zwolle – Kampen is het Bestuursteam Bereikbaarheid en Mobiliteit (BBM) daarvoor het geschikte platform. Hierin zijn de verantwoordelijke bestuurders van Rijk, Provincie en gemeenten Zwolle en Kampen vertegenwoordigd. Het BBM wordt geïnformeerd door het kernteam integrale bereikbaarheid. Het lijkt dan ook logisch om de Verkeersregisseur zitting te geven in dit kernteam. In die positie zal de Verkeersregisseur ook verantwoording afleggen aan het Bestuursteam Bereikbaarheid en Mobiliteit.

6. Onderliggende technische infrastructuur

Het RVMT geeft invulling aan de procesmatige kant van operationeel regionaal netwerkmanagement. Dit zal ertoe leiden dat, de georganiseerde processen volgend, de DVM systemen op straat op de juiste wijze worden aangestuurd. Voor die aansturing is natuurlijk wel een goed werkende technische infrastructuur nodig. Belangrijk uitgangspunt daarbij is voornamelijk gebruik te maken van bestaande systemen en instrumenten. Tijdens het proces zal blijken welke essentiële technische elementen nog ontbreken. Het RVMT heeft tot taak in overleg met de wegbeheerders te proberen deze knelpunten binnen de lopende projecten op te lossen of met concrete voorstellen voor de aanpak naar het BBM te komen.

Om operationeel regionaal netwerkmanagement te realiseren heeft de regio nog een tweetal belangrijke systeemtechnische randvoorwaarden in te vullen:

- De systemen van de verschillende wegbeheerders (RWS, Gemeenten, Provincie) zullen zowel functioneel als technisch aan elkaar gekoppeld moeten worden. Dit zal op een zodanige wijze moeten gebeuren dat alle aan te sturen systemen ook door elke wegbeheerder vanaf zijn eigen bedieningssystemen zijn te benaderen;
- Er zal een continue monitoring van de actuele verkeerssituatie op gang gebracht moeten worden. Hiervoor zullen de gegevens, die alle individuele systemen genereren (reistijden uit de meetsystemen voor de DRIP's, intensiteiten op basis van tellingen met detectoren van VRI's) bijeen gebracht moeten worden en worden opgewerkt tot een actuele netwerkstatus. In dat kader is ook van belang om te kijken welke rol de Nationale Databank Weggegevens (NDW) kan spelen.

Met een koppeling van alle 'eigen' systemen ontstaat de mogelijkheid om het mandaat van elk in te zetten DVM regelscenario apart onderling te regelen. Voor elk in te zetten scenario wordt overeengekomen wie de regierol bij het betreffende scenario vervult (bijv. VCNON) en welke mandaten eventueel geregeld moeten worden om maatregelen te kunnen inzetten op elkaars wegennet. Ook is daarin vastgelegd dat de andere wegbeheerder(s) automatisch geïnformeerd worden over de inzet van scenario's en daar eventuele inzet van eigen systemen op kan afstemmen. De technische infrastructuur wordt daarmee niet meer dan de onderlegger voor de afspraken, die onderling op het niveau van de regelscenario's, gemaakt worden. Bij calamiteiten of incidenten, die niet in regelscenario's zijn vastgelegd, houdt iedere wegbe-

heerder zijn eigen rol. Hierover moeten binnen het onderdeel Incident Management afspraken gemaakt worden.

7. Wat levert het op?

Het aanstellen van het RVMT en alle taken die daarbij horen, biedt vooral een efficiency-slag in werkprocessen. Concreet levert deze verbeterde efficiency een aantal voordelen op:

- De mogelijkheid om pro-actief te acteren;
- Een stimulans voor het combineren van werkzaamheden aan de weg;
- Een meer efficiënte én effectieve inzet van middelen;
- Meer efficiënte werkprocessen (hoewel dit niet altijd direct zichtbaar zal zijn);
- Een tijdig overzicht van de inzet van Mobiliteitsmanagement;
- Optimale benutting van de investeringen in DVM-maatregelen;
- Publieksvriendelijkheid.

Daarnaast zijn er natuurlijk belangrijke maatschappelijke baten te benoemen. Operationeel netwerkmanagement op regionale schaal levert een positieve maatschappelijke bijdrage aan:

- **De bereikbaarheid**, door het verbeteren van de reistijd, snelheid of betrouwbaarheid als gevolg van het beter spreiden van het autoverkeer over het bestaande wegennet in de tijd, of door het verbeteren van de doorstroming. Dit heeft ook direct **economische** gevolgen. Investeringen in nieuwe infrastructuur kunnen uitgesteld of vermeden worden door betere benutting van bestaande infrastructuur;
- **De leefbaarheid en het milieu**, door het verminderen van autokilometers of verplaatsen van het verkeer naar hiervoor meer geschikte wegen;
- **De veiligheid**, door het geleiden van het verkeer langs veiligere routes.

8. En nu verder

Het Bestuursteam Bereikbaarheid en Mobiliteit Zwolle Kampen Netwerkstad heeft op 3 juni ingestemd met de voorgestelde aanpak. De externe kosten voor de opstartfase (pilot) worden gedekt uit het Regionaal Mobiliteitsfonds. In september 2010 wordt gestart met een pilot die loopt tot 31 december 2011. Er wordt een externe Verkeersregisseur aangetrokken, die als kwartiermaker samen met de interne kandidaat verantwoordelijk is voor het opzetten van de structurele invulling van het RVMT en het daarbij behorende bestuurlijke convenant. Verder leveren alle wegbeheerders mensen voor de afgesproken functies binnen het RVMT. Het jaar 2011 zal in het teken staan van het in gang zetten van werkprocessen en de inbedding van het RVMT binnen de ambtelijke organisaties.

Momenteel onderzoeken de Provincie Overijssel en de Gemeenten Zwolle en Kampen de mogelijkheden van verdergaande regionale samenwerking van hun organisaties om efficiencywinst te boeken. Deze pilot vormt daarbij een kansrijke businesscase. Kortom het enthousiasme en de bereidheid om samen de schouders er onder te zetten is nog steeds groot!