

Van: Manus Barten
Aan: Samenwerkingsverband Holland Rijnland
Onderwerp: Evaluatie actualisatie verkeers- en milieumodel
Holland Rijnland
Datum: 15 december 2014



1. Aanleiding

De afgelopen drie jaar is door Holland Rijnland gewerkt aan de totstandkoming van het Regionale Verkeer- en MilieuKaart (RVMK). Daarmee is sprake van een forse uitloop. Initiële planning was dat het model na ruim een half jaar gereed zou zijn. De oplevering van het model is diverse malen uitgesteld. Inmiddels is het verkeersmodel vrijwel gereed voor vaststelling en is het proces om tot een milieumodel te komen in de steigers gezet. De bouw van het model was een veelomvattender proces dan de bouw van het eerdere RVMK. Voor het eerst is een verkeersmodel voor volledige gebied van Noordwijk/Katwijk tot en met Alphen aan den Rijn opgesteld. Bovendien zijn er gedurende het proces hogere eisen gesteld dan bij voorlopers van het nieuwe RVMK het geval was. Met de oplevering van het nieuwe RVMK is het proces nog niet ten einde. Voorzien is in een jaarlijkse update waardoor een continue verbeter- en aanpassing proces op inhoud ontstaat. Ook zullen bij projectvarianten meer of minder complexe aanpassingen nodig zijn. Uitdaging daarbij wordt op voldoende flexibel te zijn om de gebruikersvragen te kunnen accommoderen en daarnaast het totale model eenduidig en op voldoende kwaliteit te houden. Al met al is er voldoende aanleiding voor een evaluatie met een voortuitblik naar de komende fase van gebruik, actualisaties en beheer.

1.1 Doel- en vraagstelling

De evaluatie heeft twee doelen: evaluatie op inhoud ingegeven door het gebruik van het model door verschillende partijen in verschillende projecten, en het leren voor de toekomst met als doel tot een optimaal proces te komen voor de jaarlijkse update, en, in de verre toekomst, de bouw van een nieuw model. Daarnaast om terug te kijken en een resume te geven van het doorlopen proces. Het doel is nadrukkelijk niet om fouten te zoeken en te benoemen die voor de vervolgprocessen geen relevantie meer hebben. Het karakter van de evaluatie is leren en niet verantwoorden.

De ontwikkeling van het RVMK is een samenwerking tussen de betrokken gemeenten, Holland Rijnland, de milieudienst, 4Cast, Movares en de provincie Zuid-Holland. Daarbij zijn een aantal rollen te onderscheiden:

- Vraagspecificatie
- Data aanleveren
- Opdrachtgeverschap
- Ontwikkelaar
- Audit / second opinion
- Controle en acceptatie

Hypothese bij de evaluatie is dat over al deze betrokkenen en rollen, in samenhang met de specifieke eigenschappen van een verkeersmodel, iets te zeggen valt met relatie tot het resulterende proces en mogelijke verbeteringen daarin. Anders gezegd: op vele vlakken zijn dingen goed en niet zo goed gegaan en de kunst van de evaluatie is hierin samenhang te vinden op een zodanige wijze dat er in het vervolg een beter proces gevolg kan worden.

Vraagstelling is dan ook:

- Hoe zijn de verschillende rollen bij de ontwikkeling van het RVMK ingevuld en welke impact heeft dit op het proces gehad?

- Hoe is voor een vervolg te komen tot een beter – meer te plannen en te beheersen – proces?
- Hoe is het uiteindelijke resultaat en de kwaliteit daarvan tot stand gekomen? Zijn de doelstellingen vooraf en tussentijds behaald?

1.2 Aanpak

Om deze vraagstelling te beantwoorden worden een aantal interviews gehouden. Geïnterviewd worden in ieder geval:

- Een viertal gemeentelijke vertegenwoordigers.
- De betrokkenen binnen Holland Rijnland.
- De Omgevingsdienst.
- Modelexpert provincie Zuid-Holland
- Projectleiders 4Cast en Movares.

De evaluatie is uitgevoerd door Manus Barten van Studio Bereikbaar.

2. Procesbeschrijving en analyse

2.1 Opdrachtverlening

In april 2011 is het proces van harmonisatie en actualisatie van de RVMK gestart. Holland Rijnland is opdrachtgever. Vanuit de Gemeenschappelijke regeling is de RVMK niet bij Holland Rijnland belegd, maar de rol van de regio is vanuit de voorloper SSVLR (Leidse regio) zo gegroeid. Adviesbureau Goudappel Coffeng is leverancier van het bestaande model, voert het beheer daarover en is bij eigenlijk alle gemeenten van Holland Rijnland en de Omgevingsdienst als "huisadviseur" actief en voert vrijwel alle berekeningen met het verkeersmodel uit. De gemeente Leiden en Alphen aan den Rijn voeren daarnaast eigen verkeersberekeningen uit en de Omgevingsdienst rekent zelf met het milieudeel van de RVMK. Holland Rijnland zelf en de overige gemeenten kennen het instrument vooral als opdrachtgever en de meeste gemeenten beschikken over een zekere deskundigheid om modelresultaten te interpreteren.

Door Goudappel Coffeng wordt in opdracht van Holland Rijnland een notitie opgesteld met de noodzakelijke werkzaamheden voor de harmonisatie en actualisatie van de RVMK (verder "bouw RVMK"), inclusief kostenschattting (80.000 euro). Op basis daarvan wordt een offerte-uitvraag gedaan naar vier adviesbureaus. De offerte-uitvraag is vrij beknopt. Er worden twee belangrijke keuzen in gemaakt: aansluiten bij het NRM en 1 model voor geheel Holland Rijnland. Voor het overige wordt de bureaus gevraagd een aanpak voor te stellen.

Twee bureaus brengen uiteindelijk offerte uit: Goudappel Coffeng en de combinatie Witteveen & Bos met 4Cast. De andere bureaus haken af omdat zij respectievelijk geen statisch verkeersmodel kunnen bouwen en het project niet verwachten binnen te kunnen halen voor een haalbare opdrachtsom. Ook Witteveen en Bos, die gevraagd is offerte uit te brengen, bezit de deskundigheid voor dit type model niet maar kan toch offren door samen te werken met 4Cast. 4Cast is niet zelfstandig gevraagd offerte uit te brengen.

De beoordeling van de offertes heeft volgens diverse geïnterviewden de nodige voeten in de aarde gehad. Dit kwam vooral omdat de offertes in prijs en in kwaliteit als gelijkwaardig beoordeeld werden. Uiteindelijk wordt gekozen voor 4Cast, vastgelegd in een DB besluit. Dit besluit is mede gemotiveerd vanwege het feit dat dit een bedrijf uit de regio is, de afstemming daardoor gemakkelijker is en om een vernieuwing in de huidige praktijk en marktsituatie te bewerkstelligen. Een aantal geïnterviewden geven aan deze keuze indertijd expliciet afgeraden te hebben, en menen dat het bureau Goudappel Coffeng vanwege ruimere ervaring met de regio en dit type projecten de voorkeur had moeten krijgen.

Aan de eerste fase van het proces tot en met opdrachtverlening vallen een aantal zaken op die van invloed zijn geweest op het verdere verloop van het proces.

De positie van adviesbureau Goudappel Coffeng was zeer dominant. Het bureau had niet alleen het voorgaande model gebouwd maar ook beheerd en vrijwel alle projectberekeningen gedaan. De betrokken inhoudelijke medewerkers bij gemeenten en Omgevingsdienst hadden een jarenlange intensieve werkrelatie met het bureau. De kennispositie van Goudappel Coffeng was daarmee zeer groot. De regio had zelf geen bestanden van het model, slechts summiere rapportage en geen expliciete afspraken over eigendom of overdracht van informatie. Ook het feit dat Goudappel Coffeng gevraagd werd voorafgaand aan de offerte-uitvraag op papier te zetten welke werkzaamheden uitgevoerd moesten worden, illustreert deze dominantie.

Daartegenover staat dat bij de regio de kennis beperkt was. Holland Rijnland zelf heeft geen expertise op het gebied van verkeer en milieumodellen anders dan dat medewerkers individueel door de projecten heen het nodige hebben opgestoken. Alleen de gemeenten

Leiden en Alphen aan den Rijn hadden zelf kennis en software om met het verkeersmodel te werken, wat inmiddels ook geldt voor Katwijk.

Deze kennispositie heeft ook haar weerslag gehad op de offerte-uitvraag. Deze is beknopt en geeft geen specifieke uitgangspunten voor modelkeuzes. Dit is niet uniek maar er zijn ook vele regio's die aanzienlijk meer specifiek zijn in hun offerte-uitvraag en al keuzes maken in hoe het model opgezet moet worden, hoe het proces ingericht dient te worden, welke kwaliteitscriteria gesteld worden en hoe er getoetst gaat worden.

Uiteindelijk hebben slechts twee bureaus offerte uitgebracht. Hier zijn een aantal oorzaken voor genoemd:

- De markt is uiterst klein op dit punt. Slechts enkele bureaus zijn hiervoor toegerust: Voor regionale modellen geldt dat Goudappel Coffeng marktleider is, Royal Haskoning DHV (destijds DHV B.V.) een positie heeft en 4Cast een tweetal regionale modellen gebouwd heeft. Daarnaast zijn er nog enkele partijen met uitgebreide modelkennis – ook internationaal – die niet in de markt van standaard regionale modellen opereren, maar wel werken aan het nationaal model of bijvoorbeeld het model voor de regio Amsterdam.
- Door een combinatie van factoren heeft DHV ervoor gekozen geen offerte uit te brengen. Onder andere het algemene karakter van de uitvraag en de dominante positie van Goudappel Coffeng in de regio hebben hier een rol in gespeeld.

Aan de uiteindelijk verkozen offerte van 4Cast vallen achteraf nog twee zaken op die het proces beïnvloedt hebben:

- Het milieudeel van de RVMK maakt geen onderdeel uit van de aanbidding, terwijl dit wel de verwachting van de regio was. De uitvraag bleek bij nadere lezing op dit punt niet volledig eenduidig.
- Het proces met de gemeenten voor informatieverzameling en toetsing van de resultaten is nauwelijks beschreven en ook in de planning is hier nauwelijks ruimte voor gelaten.

Door een aantal geïnterviewden is sterke twijfel geuit of 4Cast wel voor deze klus toegerust was. De optelsom van alle interviews geeft aan dat 4Cast inhoudelijk zeker goed toegerust was, maar wel beperkte ervaring had in het feitelijk bouwen van een RVMK voor een regio, inclusief het doorlopen van een proces met een groot aantal gemeenten. Op dit gebied was eigenlijk alleen ervaring opgedaan in de regio Groningen. De meeste ervaring had en heeft 4Cast met het NRM-model van het rijk. Achteraf kan gesteld worden dat de combinatie van een bureau met beperkte praktijk- en proceservaring op dit specifieke gebied, in combinatie met een opdrachtgever op behoorlijke inhoudelijke afstand geen gelukkige geweest is. Andersom, ook door de gemeenten waar meer modeldeskundigheid zat, is deze constructie en gunning indertijd gesteund. Bovendien had een zware eis aan het aantal gebouwde regionale modellen voor regionale opdrachtgevers de facto geleid tot een directe keuze voor Goudappel Coffeng, waarmee er geen concurrentie meer was geweest. Door diverse betrokkenen op afstand is de keuze van Holland Rijnland geroemd om op deze manier de markt meer open te breken.

2.2 Procesbeschrijving bouw van het model

Organisatie

Aan opdrachtgeverszijde heeft Holland Rijnland het project aanvankelijk georganiseerd gelijk de standaardaanpak: een algemeen projectleider aangestuurd door een ambtelijk opdrachtgever en een bestuurlijk opdrachtgever. Projectleider was Edwin van Staveren. Ambtelijk opdrachtgever programmamanager bereikbaarheid Erik Kiers. Een belangrijke rol

was verder weggelegd voor het Ambtelijk Overleg (AO). Hierin zijn aanpak en tussenresultaten gedeeld en vond de inhoudelijke discussie plaats.

Onder invloed van de vertraging in het proces en opspelende discussies is de rol van de ambtelijk opdrachtgever steeds groter geworden. Ook is halverwege het proces een extern adviseur (Marlous Hovestad) toegevoegd aan het team om modelinhoudelijke kennis toe te voegen. Het laatste jaar was sprake van een vrijwel constant opschalen, waarbij de ambtelijk opdrachtgever het merendeel van de projectbeslissingen nam.

Aan de kant van de opdrachtnemer zijn 4Cast en Witteveen en Bos van start gegaan als combinatie, met 4Cast als hoofdopdrachtnemer en projectleider. Witteveen en Bos had bij start twee rollen; de inbreng van de gemeentelijke praktijk van het gebruik van dit modeltype en een reviewfunctie. Deze werkzaamheden lagen volledig bij Bas Tutert die hier persoonlijk veel kennis van heeft. Korte tijd na start van het project is hij vertrokken bij Witteveen en Bos. Daarmee is ook de rol van Witteveen en Bos geëindigd. Mede op advies van 4Cast heeft Holland Rijnland later adviesbureau Movares aangetrokken voor een procesaudit. Daarmee is ook de procesaudit toegevoegd. Deze was oorspronkelijk niet gevraagd door Holland Rijnland, maar op advies van 4Cast ingesteld. Later is door de regio veel waarde gehecht aan deze audit. Verder is aan de zijde van 4Cast de organisatie redelijk constant gebleven.

Achteraf gezien was de projectorganisatie van Holland Rijnland bij te start te licht. De projectleider had geen specifieke ervaring met een project van dit type en de organisatie had geen inhoudelijke kennis van verkeersmodellen. Dit heeft z'n tol geëist in de fase van opdrachtverlening, maar is ook tijdens de bouw een van de oorzaken geweest van vertraging. Het was beter geweest als direct gekozen was voor een zware projectleider met specifieke ervaring en externe inhoudelijke ondersteuning. De offerte-uitvraag en start van het project was dan beter geweest, waardoor in een later stadium minder bijgestuurd had hoeven te worden. Dit had ook de rol van de Ambtelijk opdrachtgever veel kleiner kunnen houden omdat er minder behoefte was geweest tot opschalen.

Kopgroep van gemeenten

Najaar 2012 is een kopgroep van gemeenten geformeerd. Aanleiding waren discussies in het AO over tussenresultaten van het verkeersmodel. Deze riepen dermate veel vragen op dat vaststelling van de RVMK in 2012 ophaalbaar bleek. Tegelijkertijd bleek dat het AO niet het geschikte platform is voor uitgebreide inhoudelijke discussies, en dat veel gemeenten moeite hadden zich meer abstract dan de resultaten van de eigen gemeenten op het model te richten. Daarvoor hebben de meeste gemeenten in Holland Rijnland ook niet de kennis, omdat zij zelf geen modelberekeningen uitvoeren. De kennispositie beperkt zich feitelijk tot Leiden, Alphen aan den Rijn en Katwijk die zelf met een verkeersmodel kunnen rekenen, en enkele gemeenten die toevallig een verkeerskundige in dienst hebben die in een eerdere functie of opleiding modelervaring heeft opgedaan. Op initiatief van de Ambtelijk opdrachtgever en met steun van de gemeenten is toen een kopgroep ingesteld met inbreng van de gemeenten Hillegom, Alphen aan den Rijn, Katwijk en Leiden om de modelbouw intensief te gaan volgen en het voorwerk voor het AO te doen.

De kopgroep van gemeenten met modelkennis heeft het proces in veel opzichten geholpen. De deskundigheid van Holland Rijnland als opdrachtgever ging omhoog. Hierdoor konden inhoudelijke modeldiscussies gevoerd worden. 4Cast kreeg een deskundig aanspreekpunt om dilemma's aan voor te leggen. Vrijwel alle belangrijke inhoudelijke beslissingen zijn uiteindelijk in deze groep genomen, en deze beslissingen hebben vrijwel allen de kwaliteit van het model aanzienlijk verbeterd.

Door de kopgroep kreeg de beoordeling van (tussen)resultaten meer professionaliteit en slagkracht. Er werd buiten de eigen gemeentegrenzen gekeken en op een meer abstract niveau naar het effect van uitgangspunten. Ook hielp de omvang van de groep – veel

kleiner dan het AO – mee om de efficiency van overleggen te verhogen en gemakkelijk en frequenter te kunnen vergaderen.

Aan de inzet van de kopgroep kleven eigenlijk maar twee nadelen. De eerste is dat onduidelijk was welk kwaliteitsniveau nagestreefd moest worden. Binnen en buiten de groep is hierdoor wel eens het idee ontstaan dat er te hoge eisen gesteld zijn, en dat dit het proces nog verder vertraagd heeft. Het feit dat vooraf nooit criteria en procesuitgangspunten voor de beoordeling opgesteld zijn, maakte dit er ook niet gemakkelijker op. Uiteindelijk is de kwaliteit van het model – zie ook verder onder “ inhoudelijke issues” – adequaat maar zeker niet onnodig goed. Hoewel in de kopgroep dus best op momenten te zeer in detail getreden is en soepeler naar resultaten gekeken had kunnen worden, is in z'n totaliteit op de juiste manier naar het kwaliteitsniveau gekeken.

Het tweede nadeel is dat de kopgroep behoorlijk wat tijd heeft geïnvesteerd. Zeker voor de kleinere gemeenten die deelnamen was dit relatief een flink beleidsproject. Het gaat hier om tijd die niet elders geïnvesteerd kon worden en deels externe uren betrof.

Betrokkenheid gemeenten

De gemeenten hebben twee rollen in het proces: als leverancier van een belangrijk deel van de inputgegevens en als eindgebruiker en toetsers van de resultaten.

Het aanleveren van de inputgegevens heeft in totaliteit ongeveer een half jaar geduurd en is een van de oorzaken van de vertraging van het proces. Dit gold eveneens bij de bouw van het vorige RVMK. Er zijn een aantal redenen voor deze lange doorlooptijd:

- Het gaat om veel gegevens die bij meerdere afdelingen vandaan moeten komen. Opgaven van het actuele aantal woningen en arbeidsplaatsen moeten vaak worden gecontroleerd of opgevraagd bij de projectorganisatie van ieder apart project. Het is voor gemeenten dus een tijdsintensieve klus die ingepland moet worden, en niet een taak tussendoor.
- Pas wanneer de gegevens van de laatste gemeente binnen zijn kan het proces verder. De gemeente waar de vraag eerst is blijven liggen, de medewerker vervolgens een tijd ziek is, en de gegevens van een groot project nog na geleverd moeten worden, is dus maatgevend.
- De gegevens moeten verwerkt worden, wat weer vragen oplevert. Enkele voorbeelden zijn: maximumsnelheden die niet lijken te kloppen; telcijfers die heel laag zijn en bekende woningbouwprojecten die niet opgenomen zijn. Alles moet worden uitgezocht en gecontroleerd. Omdat iedere gemeente de gegevens weer anders aanlevert, gaat ook in de nabewerking veel tijd zitten.
- De inrichting van het proces is niet optimaal geweest. De projectplanning was op dit punt – mede vanwege eerdere ervaringen – niet realistisch. Een strakke aanpak met haalbare deadlines, nabellen en werken met contactpersonen is pas ingesteld nadat de eerste vertragingen optraden. Ook de rolverdeling tussen Holland Rijnland en 4Cast was vanaf de start niet volledig duidelijk. Inmiddels lijkt de conclusie dat het adviesbureau volledig verantwoordelijk moet zijn, en dat de opdrachtgever vooral kritisch door moet vragen of alle bovenstaande aspecten goed geregeld zijn.

Ook op latere momenten moesten gemeenten input leveren, met name het controleren van gegevens en tussenresultaten. Ook deze stappen zijn stuk voor stuk uitgelopen. Naast genoemde oorzaken, speelde daar ook dat de planning gaan schuiven, waardoor gemeenten die tijd ingeruimd hadden om naar gegevens te kijken dit op dat moment niet konden doen. De latere deadlines werden als onhaalbaar krap ingeschat. Daardoor zijn

veel gemeenten hun eigen tijdpad gaan hanteren, en werd de beheersbaarheid van het proces nog beperkter.

Bij het voorleggen van tussenresultaten was voor gemeenten de precieze vraag vaak onduidelijk. Het verzamelen van opmerkingen is iets anders dan het vragen om goedkeuring. Hier wreekte zich ook dat vooraf geen kwaliteitscriteria vastgelegd zijn. Ook tijdens het proces is de vraag welke kwaliteit nu precies nodig was, en hoe deze vastgesteld kon worden, niet expliciet gesteld en beantwoord. Noch vanuit Holland Rijnland noch vanuit 4Cast is hier initiatief in genomen.

De gemeenten geven aan ontevreden te zijn over de follow-up na aanlevering van de invoergegevens en na controles door de gemeenten. In latere tussenresultaten werden nog fouten aangetroffen van zaken die eerder al als input waren aangeleverd: die input is dus niet adequaat verwerkt. Ook dit is geen nieuwe constatering bij de bouw van een RVMK. Door gemeenten is de suggestie gedaan om een terugkoppeling in te lassen om dit type fouten te herstellen, bijvoorbeeld door een middag gezamenlijk naar de verwerkte gegevens kijken.

De toetsing van resultaten door gemeenten heeft niet soepel gelopen. Dat komt vooral doordat verschillende vormen van toetsing door elkaar liepen:

- de modeluitgangspunten waren nog niet uitgekristalliseerd;
- er zaten nog fouten in input, zoals netwerken;
- er waren allerlei lokale "verwonderpunten", uitkomsten die op het eerste gezicht vreemd lijken maar niet noodzakelijkerwijs verkeerd zijn.

Al doende kwam het besef dat deze zaken uit elkaar gehaald moeten worden met telkens een heldere toetsvraag. Het beoordelen van modeluitgangspunten moet niet op gemeentelijk niveau plaatsvinden, maar door personen met stevige modelkennis die naar de gehele regio kijken. De ingestelde kopgroep heeft hier uiteindelijk zorg voor gedragen.

Betrokkenheid Omgevingsdienst en provincie Zuid-Holland

De Omgevingsdienst is gebruiker, en in de praktijk ook beheerder, van het milieudeel van de RVMK. De provincie Zuid-Holland is een belangrijke gebruiker: het bevoegd gezag voor de meeste grote infraprojecten in de regio en regionale gesprekspartner voor het landelijke NRM. De provincie heeft ook specifieke kennis van verkeersmodellen in huis.

In het proces van gunning is de Omgevingsdienst betrokken geweest, in de zin dat de offertes mede-beoordeeld zijn. Het advies van de Omgevingsdienst is alleen niet opgevolgd. Opvallend is dat ook de Omgevingsdienst niet heeft opgemerkt dat de offerte van 4Cast niet eenduidig was op het punt van aanbidding van het milieudeel. In de voorbereiding – het opstellen van de uitvraag – is de Omgevingsdienst niet betrokken geweest, terwijl het belangrijke meerwaarde had kunnen opleveren als samen met de Omgevingsdienst de uitgangspunten voor het Milieudeel waren opgeschreven en toegevoegd aan de uitvraag. De vraag dringt zich op of alle betrokkenen er op dat moment niet teveel vanuit gingen dat Goudappel Coffeng opnieuw het model zou gaan bouwen, en daarmee dat alle werkzaamheden weer vergelijkbaar uitgevoerd zouden gaan worden als eerder het geval was. In het vervolgproces is de Omgevingsdienst lang niet in beeld geweest. De bouw van het verkeersdeel – input voor het milieudeel – slokte alle aandacht op. Dat heeft ambtelijk tot de nodige frictie met de Omgevingsdienst geleid. Deze kwam in de knoop met haar planning voor nieuwe milieucijfers, en was te laat geïnformeerd over de vertraging en mogelijke oplossingen. Uiteindelijk is overigens gezamenlijk een goede tijdelijke oplossing gevonden.

De provincie is altijd van afstand betrokken geweest in de zin dat de provincie aanzit bij het AO. De modelexpert van de provincie is echter lange tijd niet betrokken geweest. Dit is zonder meer een gemiste kans geweest. Ook in de kopgroep is de provincie niet betrokken geweest, en dit heeft ertoe geleid dat een aantal discussies later opnieuw gevoerd zijn, toen

de conceptresultaten er al lagen. Bovendien had de kennis van de provincie goed benut kunnen worden. Deels ligt de oorzaak hiervan bij Holland Rijnland, waar onvoldoende initiatief genomen is de modelexpert te betrekken, deels bij de provincie waar intern blijkbaar onvoldoende de juiste afdelingen en medewerkers worden ingeschakeld. Uiteindelijk hebben met de provincie een aantal pittige gesprekken plaatsgevonden over de aansluiting tussen NRM en RVMK. Deze hebben op een veel te laat moment tot inhoudelijke discussies geleid, waardoor de uitkomsten nog maar beperkt verwerkt konden worden en alle betrokken partijen maar matig tevreden zijn met de uitkomst.

Inhoudelijke issues

Een aantal inhoudelijke onderwerpen zijn bepalend geweest in het proces. Deels zijn deze vooraf door Holland Rijnland bepaald, deels door 4Cast ingevuld.

Harmonisatie; een verkeersmodel voor heel Holland Rijnland. Deze keuze is vooraf gemaakt door de regio. Argumenten waren de algehele harmonisatie, en de grote infrastructuurprojecten in de regio die gebiedsoverschrijdend zijn. Deze keuze is bepalend geweest omdat hierdoor de complexiteit van het model aanzienlijk groter werd dan bij de vorige RVMK. De geïnterviewde deskundigen geven aan dat een model op deze schaal goed mogelijk is, maar dat het wel lastiger wordt als tegelijkertijd op gemeentelijk niveau aan een grote detaillering wordt vastgehouden. Anders gezegd: het doorrekenen van gebiedsoverschrijdende infrastructuur vraagt wellicht om een ander instrument dan het doorrekenen van lokale effecten bij een kleine ontwikkeling in een nieuw bestemmingsplan. Vooral omdat voor grotere infraprojecten meestal gebruik gemaakt wordt van hetzij het NRM, hetzij een projectspecifiek model. Door 4Cast is in deze evaluatie de suggestie gedaan om te kijken naar een meer globaal “koepelmodel” voor een groter gebied, met een lokale verfijning daar waar er behoefte aan is. Hoe dan ook, de harmonisatie in de gekozen vorm heeft meer complexiteit opgeleverd dan dat er baten zijn in de vorm van een betere modelering van gebiedsoverschrijdende projecten.

Aansluiting bij het NRM. Dit is het enige modeltechnische uitgangspunt dat de regio heeft voorgeschreven. Het is zeer bepalend geweest in de wijze waarop 4Cast de RVMK opgezet heeft. Opvallend is dat 4Cast “aansluiting bij NRM” vooral heeft geïnterpreteerd als het hanteren van gelijke uitgangspunten, terwijl de regio meer gedacht heeft aan een gelijke uitkomst (verkeersvraag) op belangrijke doorgaande wegen. Consequentie is dat de lokale distributie van korte ritten lang een discussiepunt geweest is. Daarbij was het bij het maken van een aanpassing lastig om geen andere uitgangspunten dan die van het NRM te kiezen. Anderzijds wijken de uitkomsten op doorgaande wegen zoals de A44 juist flink af van het NRM, waarop met name vanuit de provincie stevige kritiek geuit is. Dit alles pleit voor aandacht en deskundigheid bij het bepalen van uitgangspunten aan de voorkant van het proces bij de offerte-uitvraag of direct na gunning.

Volledig meenemen groei arbeidsplaatsen en inwoneraantallen. Een aantal keer is door 4Cast gevraagd of de regio wil vasthouden aan de gekozen wijze van bepaling van groei in arbeidsplaatsen en inwoneraantallen. Deze leidt namelijk tot een andere uitkomst dan het NRM. De inwoneraantallen blijven vanaf 2020 achter op het NRM. Het aantal arbeidsplaatsen is juist hoger. Oorzaak is dat er voor na 2020 nog relatief weinig woningbouwplannen zijn, terwijl er juist zeer forse ambities zijn voor nieuwe arbeidsplaatsen. Op rijksniveau worden hierop correcties toegepast om te voorkomen dat alle regionale ambities optellen tot op rijksniveau onrealistisch hoge totalen. De regio heeft echter vastgehouden aan haar eigen groeiprognozes, en dit heeft het proces niet eenvoudiger gemaakt. Met name in het toekomstjaar 2030 zijn er in het model veel arbeidsplaatsen en relatief weinig inwoners. Dat leidt tot forse pendelstromen met allerlei verkeerseffecten. Bovendien is gekozen voor een zogeheten “double constraint” model. Daarin leiden inwoners en arbeidsplaatsen altijd tot een gegeven aantal verplaatsingen en worden tekorten dus altijd aangevuld met pendelstromen. De RVMK laat dus een forse groei van het

aantal verplaatsingen zien, ten opzichte van het nu en ten opzichte van het NRM. Het volledig meenemen van de regionale ambities is hier een belangrijke oorzaak van.

Technische uitgangspunten: double constraint, restdagmodel, nieuwe vrachtmatrix, uni modaal. Deze technische aspecten hebben veel invloed op het uiteindelijke resultaat. Pas anderhalf jaar na start van de werkzaamheden is tussen 4Cast en de kopgroep van gemeenten bediscussieerd wat voor deze RVMK en regio de beste uitgangspunten waren.

Tijd

De uitloop van het proces is een belangrijke aanleiding voor deze evaluatie. Aanvankelijk was de planning dat in een half jaar het verkeersmodel gebouwd kon worden. De uiteindelijke vaststelling zal 3 jaar na de start van het project plaatsvinden.

Er is niet één enkele oorzaak te noemen die de volledige uitloop verklaart. Het gaat om een combinatie van factoren, waarvan de meeste reeds de revue zijn gepasseerd in deze procesbeschrijving. De vijf belangrijkste oorzaken zijn:

De bouw van een verkeersmodel is complex. Het is een gespecialiseerd rekeninstrument met enorm veel input en zeer veel inhoudelijke dwarsverbanden in het rekenhart. De bouw is daarmee zelden een lineair proces. Vaak zijn tussenresultaten anders dan verwacht en begint het zoeken naar oorzaken en een proces van voortdurend aanpassen. Kortom, dit type projecten loopt vaak en fors uit omdat het proces zo moeilijk vooraf te plannen is. Niettemin is de uitloop van de bouw van deze RVMK vrij extreem, ook in vergelijking met ervaringen elders.

Het proces met de gemeenten is onderschat en zij zijn niet adequaat ingezet. De planning was op dit punt niet realistisch, maar bovendien heeft het allemaal langer geduurd dan noodzakelijk was. Vasthouden aan haalbare deadlines en een intensieve benadering van de gemeenten met veel terugkoppeling zijn cruciaal gebleken om voortgang te boeken. Dit is niet vanaf de start gedaan.

De inhoudelijke werkzaamheden zijn door 4Cast onderschat. Met name de integratie van de twee modellen (Leiden met Duin- en Bollenstreek en Alphen aan den Rijn met omgeving) heeft veel tijd gekost. Ook is er uitgebreid gewerkt aan het rekenhart van het model waar dit vooraf niet voorzien was. De vraag dringt zich op of de relatieve onervarenheid van 4Cast met regionale modellen hier niet mede de oorzaak van is; veel moest nog worden uitgevonden. Omdat 4Cast zeer zeker de achterliggende modelkennis heeft, is men daar uiteindelijk goed uitgekomen, maar dit kostte wel tijd.

Er is aan de voorkant niet goed inhoudelijk over uitgangspunten gesproken. 4Cast heeft zelf haar uitgangspunten bepaald en deze niet uitgebreid besproken met Holland Rijnland en de gemeenten. Holland Rijnland had ook niet de kennis om zo'n gesprek te voeren, en hier ook niet om gevraagd. Omdat de kopgroep van gemeenten toen nog niet bestond, vulden de gemeenten deze rol ook niet in. Gevolg is dat bepalende uitgangspunten, zoals de wijze van aansluiting bij het NRM, omgang met vrachtverkeer, correctie voor korte ritten (en distributie in z'n algemeenheid) pas laat fundamenteel besproken zijn. Het probleem bij het aanpassen van zo'n uitgangspunt is dat er gelijk weer een aantal stappen terug gezet moeten worden.

De tussenresultaten van najaar 2012 waren niet goed. Tot september 2012 lagen de werkzaamheden nog op koers om in 2012 afgerond te worden. Daarmee was het project wel vertraagd geweest maar niet meer dan wat regelmatig voorkomt bij de bouw van modellen. De tussenresultaten voor het basisjaar die toen opgeleverd werden en in het AO besproken, waren echter niet goed. Het betrof een mix van fouten op gemeentelijk niveau en structurelere vraagtekens op uitgangspuntenniveau. Voor veel gemeenten was het vertrouwen toen weg. Het AO bleek bovendien niet het platform om uitgebreide modeldiscussies te voeren. Daardoor kwamen er vooral reacties van het type "op deze weg

rijdt veel meer verkeer” terwijl achterliggende oorzaken als de wijze van modellering van vrachtverkeer onvoldoende scherp werden besproken. Het feit dat de resultaten ook veel fouten op specifieke punten bevatten, hielp daarbij niet. Als reactie hierop is toen de kopgroep ingesteld.

Samengevat, de planning was vanaf start niet realistisch. Inclusief de reviews door gemeenten en besluitvorming door Holland Rijnland had er een jaar uitgetrokken moeten worden voor de bouw van de RVMK. De verdere vertraging is vooral het gevolg van het feit dat veel te laat goed over uitgangspunten gepraat is. Dit kon doordat 4Cast relatief weinig ervaring met zo’n proces had en Holland Rijnland de deskundigheid miste. Dit heeft met name zoveel tijd gekost omdat een groot deel van het werk – en proces – opnieuw gedaan moest worden. Telkens weer nieuwe tussenresultaten en een nieuwe ronde van gemeentelijke review, bespreking in het AO, weer niet goed, etc.

Geld

Gelet op de grote uitloop is het opvallend dat het project financieel goed binnen kaders gebleven is. Voor ongeveer 50% van de oorspronkelijke opdrachtsom is meerwerk verstrekt maar dit houdt vrijwel volledig verband met extra’s die zijn gevraagd zoals een extra groeiscenario (RC), schatting van matrices voor tussenjaren, aanvullende vergelijkingen tussen RVMK en NRM en het invullen van de beheerfunctie tot 1-1-2015.

Op andere punten zijn wel meer kosten gemaakt dan voorzien:

De budgetoverschrijding die 4Cast heeft geboekt is echter aanzienlijk (meer dan 50% over budget). De totaal gemaakte kosten zijn dus duidelijk hoger dan waar Holland Rijnland voor betaald heeft. Dit voedt de gedachte dat bij een gelijkblijvende aanpak van de RVMK de volgende keer wel eens fors duurder zou kunnen zijn.

De interne en overige kosten van Holland Rijnland voor de bouwfase zijn hoger geworden dan geraamd. In totaliteit is het budget voor de RVMK echter niet overschreden, doordat het totaal aan uitgaven voor de modelbouw zelf, het beheer en de kosten voor projectleiding binnen budget gebleven is. Op de volgende onderdelen waren de kosten hoger: Er is meer tijd geïnvesteerd van de ambtelijk opdrachtgever en er is inhoudelijke ondersteuning ingehuurd. Ook zijn kosten gemaakt voor een audit en de bouw van het uiteindelijke milieudeel van het model, waar vooraf het beeld bestond voor een all-in offerte te kiezen.

De gemeenten en provincie hebben meer kosten moeten maken. Enerzijds in de vorm van ambtelijke uren voor extra controles en de werkzaamheden van de kopgroep, anderzijds omdat in projecten maatwerkoplossingen gekozen moesten worden omdat de RVMK nog niet gereed was. Voorbeelden zijn het project LAB071 van de Leidse regio en het HOV-project van de provincie.

Kwaliteit

De geïnterviewden vinden het allemaal moeilijk een kwaliteitsoordeel aan het uiteindelijke model te verbinden. De meeste komen tot een krappe of wat ruimere voldoende. Dit met de aantekening dat op ieder verkeersmodel het nodige valt af te dingen en de gebouwde RVMK op een groot aantal punten een verbetering is ten opzichte van voorgaande modellen.

3. Beheer

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het beheer van het model. De beheerfase is eigenlijk nog maar net gestart en kan dus nog niet geëvalueerd worden. Wel is door de geïnterviewden het nodige gezegd over beheer en dit was ook een van de vraagstellingen. Het thema beheer heeft dus meer het karakter van een vooruitblik en structurering van te maken keuzes dan van een evaluatie.

3.1 Beheer van het verkeersdeel

Bij het gebruik van een verkeersmodel zijn de volgende fasen en activiteiten te onderscheiden:

- De bouw van het model. Dit proces is onderdeel van de evaluatie. Voor een bepaald basisjaar worden uitgebreid gegevens verzameld over socio-economie, ruimtelijke kenmerken en verkeerstromen. Op basis hiervan wordt het basisjaar gebouwd. Daarna worden de prognosejaren geschat. Input hiervoor zijn: 1) het basisjaar; 2) het rekenhart van model; 3) landelijke toekomstscenario's en gegevens uit landelijke modellen (NRM); en 4) het regionale programma van woningbouw en infrastructuur.
- Het gebruik van het model. Deels betreft het gebruik van gegevens uit de prognosejaren. In de meeste gevallen zal het gaan om modelberekeningen. Daarbij worden varianten opgesteld voor een prognosejaar waarin het effect van nieuwe ontwikkelingen of nieuwe infrastructuur wordt nagegaan. Modelberekeningen gebeuren op diverse plaatsen. Leiden, Alphen aan den Rijn en Katwijk voeren zelf berekeningen uit. De andere gemeenten besteden dit uit aan adviesbureaus. Ook provincie Zuid-Holland kan berekeningen uitvoeren of laat dit doen door een adviesbureau. Holland Rijnland zelf voert geen berekeningen uit.
- Actualisaties. De inputvariabelen van het model wijzigen voortdurend. Enerzijds regionale wijzigingen zoals nieuwe plannen voor woningen, bedrijventerreinen of infrastructuur, anderzijds externe wijzigingen zoals een nieuw NRM model. Van tijd tot tijd vraagt dit kleinere actualisaties. Nieuwe toekomstscenario's of grote wijzigingen in de input van een basisjaar vragen meer grootschalige actualisaties. Daarnaast worden tijdens het gebruik van een model altijd foutjes geconstateerd die reparatie behoeven. Gebruikelijk is om kleinere zaken op te sparen en in bijvoorbeeld een jaarlijkse actualisatie in een keer aan te passen.

Kortom, een verkeersmodel is altijd in beweging en dit brengt een beheersopgave met zich mee. Deze omvat de volgende taken:

- Fysiek beheer van de modelbestanden om deze uit te kunnen leveren aan gemeenten en adviesbureaus die voor gemeenten werken. Dit vraagt ook aanschaf en kennis van software (Omnitrans) om zelf de bestanden te kunnen lezen en bewerkingen te kunnen doen en de deskundigheid daarmee om te gaan. Deze rol is ook essentieel om bij de bouw van een nieuw model over alle relevante input te beschikken en daarmee de continuïteit en efficiency te kunnen garanderen.
- Overzicht houden van modelberekeningen en kleine actualisaties. Het aantal modelvarianten kan eindeloos groot worden. Iedere modelvariant is een aanpassing op de basis. Vaak is het nodig voor een project kleine foutjes in het model met lokaal veel impact aan te passen in een "projectvariant". Na besluitvorming over projecten is het bovendien gewenst deze projecten toe te voegen aan de basis prognosejaren. Als bijvoorbeeld wordt besloten een woonwijk anders aan te sluiten op de hoofdstructuur, dan is het noodzakelijk om vanaf de besluitvorming deze kennis in te brengen in het model, en mee te nemen bij vervolgberekeningen. De ervaring leert dat zonder strakke regie bij iedere gebruiker eigen versies ontstaan, en niemand meer weet welke fouten in welke versie eruit gehaald zijn. Een

rondwegproject in gemeente A kan dan jaren verkeerd in het model van gemeente B zitten. Berekeningen uitgevoerd door adviesbureaus zijn vaak nergens anders vastgelegd dan bij het bureau zelf, dat na uitvoering weer uit beeld verdwijnt.

- Kennis van het model beheren, opbouwen en delen. Een verkeersmodel is een complex ding. Jarenlange gebruikerskennis van een specifiek model helpt om goede interpretaties te kunnen doen. Veel zaken zijn bovendien “historisch gegroeid” en worden alleen structureel aangepakt bij een grote actualisatie. Deze kennis op het juiste moment paraat hebben is essentieel voor een goed modelgebruik.
- Actualisaties initiëren. Actualiseren is een evenwicht. Te vaak en te uitgebreid actualiseren maakt dat een model altijd in beweging is en hoge kosten worden gemaakt. Te weinig actualiseren gaat ten koste van de kwaliteit en werkt een keur aan eigen versies in de hand waar vroeg of laat een fout in een planologische procedure door ontstaat.

Bij de start van de bouw is nog geen keuze gemaakt voor het beheer van de RVMK. Door 4Cast is hier in haar offerte wel een voorstel voor gedaan, in de vorm van een raamovereenkomst voor beheer, maar hier is door Holland Rijnland op dat moment niet voor gekozen. Wel is er inmiddels een tijdelijke opdracht aan 4Cast gegeven om tot 1 januari 2015 een aantal beheertaken uit te voeren.

Voorheen lag het beheer deels bij Goudappel Coffeng en deels bij Leiden en Alphen aan den Rijn. Dit waren de enige gemeenten die zelf berekeningen deden en ieder in hun modelgebied de enige gemeente die zelf rekende. De positie van Goudappel Coffeng was bovendien zo dominant dat feitelijk alle externe berekeningen hier werden uitgevoerd. In combinatie met de intensieve jarenlange werkrelaties tussen de adviseurs van Goudappel Coffeng en de betrokken ambtenaren, werd het beheer in de praktijk behoorlijk uitgevoerd. Niettemin was ook toen het beheer niet juist en helder belegd en zijn er diverse fouten gemaakt - zoals jarenlang gebruik van een verkeerde modelversie - door onvoldoende eenduidig beheer.

Kortom, er is alle reden om nu een bewuste keuze te maken in het beheer van de RVMK voor de komende jaren. Op basis van de interviews en ervaringen elders zijn vier mogelijke scenario's uitgewerkt:

Scenario Regionaal modelbureau

In dit scenario bouwt de regio kennis en capaciteit op om de beheerfunctie zelf uit te kunnen voeren. Om werkelijke kennis op te doen en de capaciteit goed te laten renderen, ligt het voor de hand dat dit modelbureau ook berekeningen uit gaat voeren. Gemeenten kunnen dan berekeningen afnemen op vergelijkbare wijze als bij een adviesbureau.

Belangrijk voordeel van dit scenario is dat de verantwoordelijkheden helder zijn, en optimaal geprofiteerd kan worden van de combinatie beheer, gebruik en opdrachtgeverschap voor de bouw en actualisaties. Ook zou de constructie de gemeenten die niet zelf berekeningen uitvoeren belangrijke kennis en continuïteit bieden.

Nadelen zijn de jaarlijkse kosten, de relatieve kwetsbaarheid van de constructie en het gevaar van een vrij technocratische club. Om de vereiste kennis op te bouwen en de taken uit te kunnen voeren is minimaal 1 FTE nodig, bij voorkeur verspreid over 2 medewerkers. Dit brengt enerzijds behoorlijke kosten met zich mee maar is anderzijds kwetsbaar. Bij uitval of vertrek van 1 persoon staat de continuïteit en kennispositie gelijk onder druk. Bovendien is het de vraag of de gemeenten zitten te wachten op een vaste organisatie die zich specifiek op deze taak richt, en waar men geacht wordt voor modelberekeningen een beroep op te doen. Een ander nadeel is dat het scenario niet passend is bij de huidige visie voor de regio waarbij gefocust wordt op een strategische organisatie waarbij uitvoerende taken elders worden belegd.

Scenario Uitbesteden beheertaken

In dit scenario worden de beheertaken in een opdracht met een looptijd van enkele jaren uitbested. Dit kan gebeuren aan een partij met veel eigen modelkennis. Daardoor kunnen beheer en toepassing worden losgekoppeld zonder gevaar van te weinig beheerkennis. Externe partijen hebben meerdere personen met de vereiste kennis waardoor de continuïteit ook bij uitval of vertrek van een contactpersoon gewaarborgd kan zijn.

Het scenario kent een ook een aantal nadelen. Voor alleen een beheersfunctie zijn de kosten nog steeds fors. Bij een geschatte inzet van 1 dag per week, aangevuld met wat piekwerkzaamheden, bedragen de kosten toch zo'n 50.000 euro per jaar. Momenteel is binnen Holland Rijnland jaarlijks 12.000 euro per jaar begroot voor beheer van de RVMK.

Een externe partij is bovendien toch anders betrokken dan een ambtelijke organisatie en ook de opdrachtgeverrol moet belegd worden. Bij projecten en aanbesteding van actualisaties liggen belangenconflicten op de loer. Kiest men bijvoorbeeld voor de beheersfunctie voor de bouwer van het huidige model 4Cast – iets wat veel voordelen zou hebben voor het vasthouden van kennis – dan kan deze kennis niet optimaal ingezet worden bij een volgende actualisatie. Immers, of de partij die beheert mag niet meedingen naar de opdracht voor de volgende actualisatie, of de partij die beheert kan niet ingezet worden bij het formuleren van de uitvraag en begeleiden van de aanbesteding. Juist daarbij is het benutten van de beheerkennis van de afgelopen jaren zeer waardevol.

De beste vorm voor dit scenario lijkt te zijn om voor een behoorlijk aantal jaar beheer en kleine actualisaties te gunnen aan 1 partij en bij een grote actualisatie (modelbouw), tijdelijk een andere deskundige inhuren voor specifiek het begeleiden van gunning en bouw van het nieuwe model. Aandachtspunt is bovendien de te volgen aanbesteding. Om de beste prijs/kwaliteit te verkrijgen, en gelet op het bedrag, ligt een meervoudige uitvraag voor de hand. Wanneer het beheer als gevolg daarvan bij een andere partij dan de bouwer 4Cast komt te liggen, verdwijnt er echter opnieuw veel kennis die de afgelopen jaren is opgebouwd.

Scenario Gemeentelijke coördinatie

In dit scenario vullen de gemeenten de beheertaak in. De gedachte daarbij is dat de gemeenten die zelf modelberekeningen maken ook de kennis hebben voor het beheer. Binnen dit scenario zijn een twee varianten geopperd:

- Het "maximale vrijheid"-model. In deze variant regelt iedere gemeente zelf haar eigen beheer. Dit totdat er een nieuwe – bijvoorbeeld tweejaarlijkse – actualisatieronde komt. In die twee jaar wordt geaccepteerd dat het model tussen gemeenten uit elkaar groeit. Een ander nadeel is dat kleine gemeenten een vaste adviseur nodig hebben die het model voor hen beheert of telkens terug moeten naar het basismodel van de laatste actualisatie.
- Het kopgroepmodel. In deze variant voeren Leiden, Katwijk en Alphen aan den Rijn gezamenlijk het beheer. Dit doen zij voor de eigen gemeenten en de omliggende gemeenten. Wellicht zullen zij zelfs voor omliggende gemeenten in opdracht berekeningen uitvoeren. De belangrijkste rol is echter dat zij voor hun gebied een modellogboek bijhouden, adviseren bij modelkeuzes en het gebruik en actualiteit bewaken. Gezamenlijk komt de kopgroep tweemaal per jaar bij elkaar om de behoefte aan grotere aanpassingen te bespreken, en de belangrijkste zaken uit hun logboeken te delen. Als of de kopgroepgemeenten of een andere gemeente modelberekeningen door een adviesbureau laat uitvoeren, draagt een kopgroepgemeente zorg voor uitlevering van bestanden, vastlegging van resultaten en uitgangspunten en beheer van de verkregen projectvarianten.

Een voordeel van dit scenario is dat er potentieel een kostenvoordeel is als beheer van het model en het uitvoeren van berekeningen (toepassing) gecombineerd worden. Voor beide

is immers kennis van het model nodig, zowel van de theorie als van de regionale toepassing en “modelgeschiedenis”. Door op één plek beheer en toepassing te combineren hoeft die kennis maar eenmalig opgebouwd en onderhouden te worden. Een ruwe schatting is dat dit zomaar een derde van de beheerkosten kan uitsparen.

Het ‘maximale vrijheid’ model lijkt op het eerste gezicht charmant uit oogpunt van decentraliseren en bezuinigen, maar leidt toch tot een paar forse risico’s. Met name grote verschillen binnen hetzelfde model tussen gemeenten zijn risicovol in planologische procedures. Ook wordt de tweejaarlijkse actualisatie of bouw van een nieuw model omvangrijker en risicovoller als er geen vorm van gezamenlijk beheer is. De gemeenten die zelf geen kennis (en Omnitrans licentie) hebben, worden bovendien wel erg kwetsbaar en zijn feitelijk veroordeeld om een vast adviesbureau in de arm te nemen. Daarmee is het initiële kostenvoordeel gelijk weer verdwenen.

Het kopgroepmodel lijkt een zeer uitvoerbare optie. Zeker als deze aangevuld wordt met beperkte externe ondersteuning van de bouwer van het model voor expertkennis, bestandsbeheer en het feitelijk uitvoeren van kleine en grotere actualisaties. Als er een vergoeding wordt afgesproken voor het beheer – en zeker als de kopgroep gemeenten ook berekeningen voor de anderen gaan uitvoeren – biedt het hen de mogelijkheid hun kennis te versterken, en ook de eigen organisatie iets uit te breiden waardoor de kwetsbaarheid op dit specialistische onderwerp afneemt.

Belangrijkste vraag is of de kopgroepgemeenten hiervoor de benodigde tijd ter beschikking willen stellen, en tot afspraken kunnen komen met de andere gemeenten. Ook stelt het eisen aan de gemeentelijke samenwerking in geval van inhoudelijke belangentegenstellingen tussen de gemeenten waarin het verkeersmodel een rol speelt. Een manier om met dit belangenconflict om te gaan, is de kopgroep meer als een “pool” te organiseren dan als vaste combinaties van kopgroepgemeenten en andere gemeenten.

Scenario Provinciale coördinatie

De provincie is een belangrijke gebruiker van de RVMK voor beleid en projecten. Bovendien verzorgt de provincie de regionale inbreng in het landelijke NRM en de afstemming hierin tussen Rijk en regio. Bij de provincie is bovendien kennis van verkeersmodellen aanwezig. De provincie heeft ook een eigen model. Dit is echter verouderd en betrokkenen twijfelen eraan of een nieuw provinciaal model tussen NRM en RVMK wel gewenst is. Al met al zijn er een aantal argumenten om de provincie een veel belangrijker rol te geven bij bouw en beheer van de RVMK. In Noord-Brabant is bijvoorbeeld het initiatief genomen om de inputgegevens voor alle gehanteerde verkeersmodellen (RVMK en NRM) provinciaal in één database onder te brengen en alle RVMK’s op gelijke uitgangspunten te enten. Dit is een behoorlijk rigide werkwijze die er in Zuid-Holland met afstemming met Haaglanden en Stadsregio Rotterdam ongetwijfeld anders uit kan zien. Niettemin zou in overleg met de provincie voor een vergelijkbaar scenario kunnen worden gekozen, zeker in combinatie met het beleggen van een deel van het beheer bij gemeenten. De provincie zou dan bijvoorbeeld opdrachtgever kunnen zijn voor de bouw van een nieuwe RVMK en de afstemming met NRM kunnen bewaken. De gemeenten zouden het dagelijks beheer over projectvarianten kunnen voeren. Beslissingen over modeluitgangspunten neemt de provincie dan na intensief overleg met een kopgroep van gemeenten.

Voordelen van dit scenario zijn een mogelijk kostenvoordeel en een betere afstemming tussen NRM, RVMK en een eventueel provinciaal model. Kostenvoordeel is te behalen omdat voor beheer gebruik gemaakt wordt van modelkennis die al aanwezig is voor modeltoepassing en andere taken. Wanneer ook synergie gevonden wordt bij de verzameling van gegevens, voeding en beoordeling van NRM en RVMK dan is er potentieel nog meer voordeel te behalen, vooral in bestede ambtelijke uren. Een ander potentieel kostenvoordeel is dat een separaat provinciaal model uitgespaard zou kunnen worden.

Nadelen zijn de relatief grote afstand van de beheerder tot lokale wegennet en lokale projecten, en mogelijke inhoudelijke belangentegenstellingen tussen provincie en gemeenten, waarbij de modelbeheerder in een ongemakkelijke positie komt, of gemeenten de positie van de beheerder niet voldoende onafhankelijk achten.

3.2 Beheer van het milieudeel

In dit hoofdstuk is vooralsnog vrijwel volledig over het verkeersdeel van de RVMK gesproken. Het beheer van het milieudeel, inclusief volgende actualisaties, is een ander vraagstuk. Globaal zijn hiervoor twee scenario's:

- het milieudeel wordt gekoppeld aan de partij die het verkeersdeel beheert;
- het milieudeel wordt afgesplitst van het verkeersdeel en ondergebracht bij de Omgevingsdienst.

Voordeel van het eerste scenario is dat de afstemming tussen beide delen het beste gewaarborgd is. Nadeel is dat er een partij het beheer voert – of een actualisatie uitvoert – die minder affiniteit en kennis heeft met het milieudeel. Het integraal op de markt zetten van een volledig RVMK maakt bovendien de toch al krappe markt nog krappere.

Voordeel van splitsen is dat voor beide delen het beheer op de meest logische plek gelegd kan worden en er voor uitbesteding meer keuze uit adviesbureaus komt. Dit vereenvoudigt het zoeken van een nieuwe beheeroplossing en volgende aanbestedingen aanzienlijk. Afsplitsen heeft als enig nadeel dat er een nieuwe afstemming bij komt, namelijk tussen het verkeer- en milieudeel. Overigens heeft de totstandkoming van de huidige RVMK geleerd dat het opstellen van het verkeersmodel en milieumodel in de praktijk toch gescheiden onderdelen zijn, met elk hun eigen kundigheid en betrokkenen. Kortom, in de praktijk lijkt een splitsing goed haalbaar, al is een procesmatige afstemming van met name de planning natuurlijk wel vereist.

In dit scenario is er eigenlijk maar één logische kandidaat voor het beheer, en dat is de Omgevingsdienst. Aandachtspunt hierbij zijn gemeenten die nu of later niet bij de Omgevingsdienst Holland-Rijnland aangesloten zijn. Zij zullen dat in dit scenario voor dit gebruik alsnog moeten doen, of op basis van het verkeersdeel elders een milieumodel moeten laten vullen. Omdat het milieudeel in tegenstelling tot het verkeersdeel geen geografische dwarsverbanden kent, is er inhoudelijke weinig op tegen om vanuit één verkeersmodel meerdere milieumodellen te vullen.

4. Conclusies en aanbevelingen

1. De totstandkoming van de uitvraag aan de adviesbureaus is voor verbetering vatbaar. De uitvraag was inhoudelijk summier en daarmee maar beperkt sturend. Bovendien was vooraf maar een beperkt beeld van de mogelijkheden van de verschillende marktpartijen. Dit heeft voor de gunning zelf geen gevolg gehad - deze is goed verlopen -, maar wel voor het proces daarna: dit had meer richting gekregen. Concrete aanbevelingen zijn:

- Bouw inhoudelijke expertise op voorafgaand aan het doen van de uitvraag. Dit kan eigen expertise zijn, inhuur of expertise van de gemeenten. Betrek ook provincie en Omgevingsdienst expliciet bij de uitvraag.
- Houd een marktconsultatie waarin vooraf afwegingen op het gebied van inhoud en proces op tafel worden gelegd, en waar de mogelijkheden en ervaringen van marktpartijen in kaart worden gebracht. Een goede marktdialoog voeren is overigens een expertise op zichzelf.
- Zorg dat vooraf geregeld is welke gegevens uit het vigerende model overgedragen gaan worden, en zorg dat deze in bezit zijn van de regio, en vermeld dit in de

uitvraag. Dit trekt het speelveld gelijk en voorkomt risico's op dit vlak in het vervolgproces.

- Stop meer inhoud in de offerte-uitvraag. De regio moet niet modelinhoudelijk voorschrijven hoe de klus moet worden uitgevoerd - dat is aan het adviesbureau -, maar kan wel procesmatige en inhoudelijke randvoorwaarden meegeven. Denk hierbij aan:
 - o Welke termijnen moeten worden aangehouden om gemeenten informatie aan te laten leveren, en welke rol wordt hierin van het bureau verwacht?
 - o Welke inhoudelijke eisen worden aan het eindresultaat gesteld? Hoe komt dit eindresultaat tot stand in deelstappen, en welke kwaliteitseisen worden daaraan gesteld?
 - o Wat is de rol van provincie, Omgevingsdienst en gemeenten?
 - o Welke inhoudelijke issues ziet de regio? Worden keuzes hierin voorgeschreven of een visie van het bureau gevraagd?
 - o Welke producten moeten worden opgeleverd voor verkeersdeel en milieudeel?
 - o Welke rechten verwerft de regio en welke afspraken gelden voor de beheerfase?

2. Het proces verdient meer aandacht. Achteraf gezien is het proces aan de kant van de regio te licht opgezet. De complexiteit van de bouw van een verkeersmodel is groot en de harmonisatie maakte de operatie groter en complexer. De beperkte procesmatige aandacht was extra problematisch omdat het project is gegund aan een bureau met relatief weinig ervaring in het doorlopen van zo'n proces in een regio, en omdat de ervaring van het vorige bureau verloren ging. Dit stelt niet de gunning ter discussie, maar wel de inrichting van het proces. Gedurende het proces zijn belangrijke verbeteringen doorgevoerd. Met name de vorming van een kopgroep van gemeenten, het voeren van goede discussies over uitgangspunten en de inhuur van externe expertise hebben geholpen om tot een resultaat te komen. Voor een volgende keer kunnen de volgende verbeteringen worden doorgevoerd:

- Trek een projectleider aan met zowel behoorlijke kennis van verkeersmodellen als uitgebreide ervaring in het managen van een proces met zoveel gemeenten. Als dit niet lukt met één persoon kan een klein team worden gevormd waarin de projectleider gericht ondersteunt wordt.
- Zorg gezamenlijk met het bureau voor een goede en haalbare planning. Niet zo snel mogelijk maar haalbaar met tijd voor reparaties. Ruim voldoende tijd in voor: 1) het vaststellen van uitgangspunten; 2) het achterhalen van basisinformatie en het gezamenlijk met de gemeenten valideren daarvan; en 3) het beoordelen en verbeteren van deel- en eindproducten.
- Betrek de belangrijkste deskundigen bij gemeenten, provincie en Omgevingsdienst intensief en laat hier deelproducten en eindproduct als eerste beoordelen. Dit zorgt voor discussies op het juiste niveau en een aantal snelle slagen.

3. Direct na gunning moet intensieve aandacht zijn voor het vaststellen van modeluitgangspunten. De bouw van een verkeersmodel bestaat uit het voortdurend doen van aannamen en kiezen van uitgangspunten. Een aantal daarvan bleken zeer essentieel te zijn voor de uiteindelijke resultaten. Het feit dat de discussie over de juiste keuzes hierin pas heel laat in het proces gevoerd is, is verantwoordelijk voor een fors deel van de opgelopen vertraging. Ook de resterende twijfels bij diverse betrokkenen over kwaliteitsaspecten zijn terug te voeren op dit soort uitgangspunten. Bij start van het project is hier door alle betrokkenen te weinig aandacht voor geweest. Een volgende keer zou dit als volgt aangepakt kunnen worden:

- Mobiliseer kennis aan de voorkant van het proces en zorg hier voor ruimte in de planning (zie conclusie 1 en 2).
- Benoem de belangrijkste vragen middels een inventarisatie bij betrokkenen en enkele deskundigen bij andere regio's.
- Laat het bureau regio-specifiek analyseren wat de verschillende keuzes voor effect hebben op het uiteindelijke model en laat hierin een advies uitbrengen. Deze analyses kosten behoorlijk veel tijd maar de indruk is dat dit zich later terugbetaald.
- Neem een besluit en leg dit vast. Maak betrokkenen duidelijk wat de consequenties zijn. Bijvoorbeeld: de productie van vrachtverkeer zal hoger zijn dan verwacht in gebieden met veel arbeidsplaatsen, maar weinig logistiek.

4. Een aantal inhoudelijke issues verdienen heroverweging. De kwaliteit van het huidige model staat niet ter discussie, maar een aantal inhoudelijke keuzes zijn achteraf minder gelukkig. Bij een actualisatie of de bouw van een nieuw model kan hier een andere afweging gemaakt worden.

- Aansluiting bij NRM. Dit was een belangrijk uitgangspunt uit de uitvraag en is door 4Cast vooral vertaald als het hanteren van gelijke modeluitgangspunten. Deze keuze zet enerzijds druk op de mogelijkheden om op het lokale niveau het beste te modelleren, en geeft anderzijds geen garantie dat op het hoofdwegennet de uiteindelijke resultaten van de RVMK in lijn liggen met die van het NRM. Advies is om een mix te zoeken waarbij op het HWN aansluiting gevonden wordt bij het NRM, en lokaal kwaliteit wordt toegevoegd. Een andere constatering met betrekking tot het NRM is dat de regio inhoudelijk slecht aangehaakt is bij de totstandkoming van het NRM. De regio levert haar inbreng via de provincie, maar heeft geen rol bij het beoordelen van resultaten. Dit zorgt ervoor dat eventuele onevenwichtigheden in het NRM pas naar voren komen als de RVMK gebouwd wordt. Wijzigingen in het NRM zijn dan niet meer mogelijk. Een actieve en inhoudelijk deskundige regionale inbreng kan ervoor zorgen dat er structureel een betere kwaliteit van beide modellen komt, inclusief een betere aansluiting tussen de modellen.
- Opnemen volledige regionale ambitie in combinatie met wijze van modelleren van aankomsten en vertrekken(double constraint). Deze combinatie van een goed modeluitgangspunt met een bestuurlijke keuze trekt het 2030 model scheef in balans tussen aankomsten en vertrekken. Dit verdient heroverweging waarbij verschillende oplossingen mogelijk zijn maar het resultaat meer gebalanceerd moet zijn.
- Modelleren van het vrachtverkeer. Dit is een aandachtspunt bij nagenoeg alle verkeersmodellen. De poging de weergave van vrachtverkeer te verbeteren in het doorlopen proces is in zekere zin mislukt, in de zin dat opnieuw aansluiting is gezocht bij het vorige model. Voor een regio als Holland Rijnland met belangrijke logistieke stromen en ambities verdient het een tweede kans om tot een betere weergave van vrachtverkeer te komen.
- Harmonisatie; een model voor heel Holland Rijnland. Deze keuze vanaf de start heeft inhoud en proces gecompliceerd zonder dat daar veel meerwaarde tegenover staat. Nu het nieuwe model er eenmaal ligt, is terugdraaien van de beslissing niet verstandig. Niettemin lijkt het in de verdere toekomst logischer een andere schaal te kiezen.

5. Behoud en uitbouw van huidige kwaliteit. Het gebouwde model heeft voldoende kwaliteit voor haar toepassingen en veel potentie voor jarenlang gebruik. Door verschillende betrokkenen is het belang benadrukt om het model met kleine stapjes te verbeteren en de basis een behoorlijk aantal jaren stabiel te houden. Bij alle betrokkenen is met dank aan het proces van de afgelopen jaren ook ongelofelijk veel kennis over het model opgebouwd. Dit is ook te danken aan de opstelling van 4Cast die zeer veel openheid betracht heeft naar Holland Rijnland en de gemeenten.

Aanbeveling is dan ook deze kennis en de kwaliteit van het huidige model te benutten. Enerzijds door het huidige model voor minimaal 5 jaar op hoofdlijn in stand te houden, anderzijds door een goede keuze te maken voor een beheerorganisatie waarin de bestaande kennis wordt benut, en de mogelijkheid geboden wordt om telkens met kleine stapjes de actualiteit te behouden en de kwaliteit te verbeteren.

6. Maak een keuze in beheer en verantwoordelijkheden.

Momenteel zijn de verantwoordelijkheden als volgt belegd:

- Holland Rijnland: budget en verantwoordelijkheid voor bouw RVMK en een zeer beperkt budget voor beheer.
- Provincie Zuid-Holland: verantwoordelijk voor regionale inbreng in NRM en verantwoordelijk voor adequate model-onderbouwingen van provinciale projecten en beleid. Beschikt zelf over verouderd provinciaal model.
- Gemeenten: verantwoordelijk voor adequate model-onderbouwingen van gemeentelijke projecten en beleid. Daarbinnen budget voor modeltoepassing. Gemeente Alphen aan den Rijn, Leiden en Katwijk draaien zelf modelvarianten en zijn daarbinnen verantwoordelijk voor adequaat beheer en vastlegging.
- Omgevingsdienst: verantwoordelijk voor adequate onderbouwing van resultaten op het gebied van lucht- en geluid. In de praktijk beheerfunctie voor milieudeel.

Deze opsomming maakt duidelijk dat de integrale beheertaak van de RVMK niet duidelijk belegd is. Bovendien is het de vraag of de verantwoordelijkheid voor de RVMK bij Holland Rijnland wel passend is omdat daar in de huidige opzet geen (praktijk)kennis of reguliere inzet voor het model belegd is. De rol van Holland Rijnland is bovendien historisch gegroeid en niet het resultaat van een uitgebreide overweging of Holland Rijnland hier – met de nu tot haar beschikking staande middelen – de meest geschikte partij voor is.

In hoofdstuk 3 zijn een aantal scenario's voor beheer uiteen gezet.

- Regionaal modelbureau
- Uitbesteden beheertaken
- Provinciale coördinatie
- Gemeentelijke coördinatie, met daarbinnen de varianten:
 - o Maximale vrijheid
 - o Kopgroep

In het verlengde daarvan ligt in een aantal scenario's ook dat de verantwoordelijkheid voor de bouw van een nieuw model anders wordt belegd. Voor alle scenario's is wat te zeggen. Ook zullen argumenten een rol spelen die buiten het bereik van deze evaluatie liggen, bijvoorbeeld keuzes op andere beleidsterreinen. Daarom wordt geen aanbeveling gedaan voor het te kiezen scenario. Belangrijkste is dat er een weloverwogen keuze wordt gemaakt en in vervolg daarop de verschillende betrokkenen de middelen krijgen om deze goed te implementeren.