

(Bijdragenr. 97)

FileMijden Utrecht 'de praktijk'

Rob Mouris
(Arcadis Nederland B.V.)

Cees Oostrom
(Utrecht Bereikbaar)

Hans Degenaar
(Rijkswaterstaat Utrecht)

Aad Keyzer
(Gemeente Utrecht)

Korte samenvatting

Beloningsprojecten waarbij positieve prijsprikkels zijn toegepast leiden tot minder autogebruik in de spits. Dat is bij velen al bekend. De praktische ervaringen bij dit type projecten zijn minder vaak gedeeld. In dit paper wordt stilgestaan bij enkele van deze ervaringen die zijn opgedaan bij FileMijden Utrecht van Utrecht Bereikbaar.

Leeswijzer

Beloningsprojecten waarbij positieve prijsprikkels zijn toegepast, leiden tot minder autogebruik in de spits. Dat is bij velen al bekend. Vanuit FileMijden Utrecht, een project op een cruciale plek in het wegennet van Nederland, is er tal van ervaringen opgedaan. Met het programma 'Beter Benutten' in het vizier achten wij het van belang een deel van deze opgedane praktijkervaringen te delen met de vakwereld.

Hoe zet je een dergelijk project op? Waar loop je tegen aan? Hoe zorg je voor draagvlak en wat zijn de belangrijkste aandachtspunten waarop je in voorbereiding en uitvoering goed moet letten om het project tot een succes te maken?

Over FileMijden Utrecht kan een dik boek worden geschreven, maar in dit paper beperken wij ons tot de belangrijkste praktische leerervaringen vanuit het betrokken projectteam aan opdrachtgeverzijde. Voor diegene die minder bekend zijn met beloningsprojecten en specifiek het project FileMijden Utrecht schetsen wij kort de achtergrond van FileMijden Utrecht: wat is FileMijden Utrecht, wat was de aanleiding en hoe is het project opgezet? Daarna gaan wij in op de belangrijkste praktijkervaringen van het project.

1. Inleiding FileMijden Utrecht

1.1 Aanleiding FileMijden Utrecht

In 2007 ontstonden de eerste ideeën om in Utrecht een beloningsproject te initiëren. Aanvankelijk zagen zowel de gemeente Utrecht als Rijkswaterstaat vooral uit oogpunt van bestrijding van verkeershinder tijdens wegwerkzaamheden kansen in projecten met positieve prijsprikkels. Ook bij het Bestuur Regio Utrecht en het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ontstond in die tijd interesse in projecten om regionaal te gaan experimenteren met prijsprikkels. Die behoefte werd vooral ingegeven door positieve resultaten met een eerste pilot Spitsmijden A12 bij Zoetermeer en verdieping van de kennis rondom prijsprikkels in aanloop naar Anders Betalen voor Mobiliteit (ABvM). Deze behoeften zijn uiteindelijk samengebracht en hebben geleid tot het ontstaan van FileMijden Utrecht.

FileMijden Utrecht was echter geen solitaire maatregel die werd ingezet om de bereikbaarheid van Utrecht te kunnen garanderen. Ook hierin wijkt FileMijden Utrecht af van eerdere beloningsmaatregelen. Als gevolg van de vele werkzaamheden aan de westzijde van Utrecht in de periode van 2008-2011 hebben het bedrijfsleven en de betrokken regionale overheden in Utrecht de handen ineengeslagen en Utrecht Bereikbaar in het leven geroepen. Dit is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Utrecht, Rijkswaterstaat Utrecht, provincie Utrecht, Bestuur Regio Utrecht en het georganiseerde bedrijfsleven (VNO-NCW Midden en de Kamer van Koophandel Midden-Nederland) met als doel regie in organisatie en uitvoering van de wegwerkzaamheden te voeren, concrete vervoeralternatieven te ontwikkelen en aan te bieden en hierover samenhangende communicatie te doen plaatsvinden.

De overkoepelende bereikbaarheidsdoelstelling van Utrecht Bereikbaar bedroeg tussen de 2.000 en 4.000 auto's en 150 tot 300 vrachtauto's uit de spits. Alleen dan zou de bereikbaarheid tijdens de wegwerkzaamheden niet significant verslechteren. Om deze doelstelling te behalen, heeft Utrecht Bereikbaar tal van maatregelen bedacht en ingezet. Hierbij is onderscheid gemaakt in een zogenaamd 'basis-pakket': o.a. de Utrecht Bereikbaar Pas (OV-pas voor werknemers), nieuwe P+R terreinen, inzet van snelwegbussen over de vluchtstrook langs de files naar verschillende bedrijventerreinen en het aanbieden van de meest actuele verkeersinformatie via nieuwsalerts, twitter en www.utrechtbereikbaar.nl. Daarnaast is er een zogenaamd 'plus-pakket' ontwikkeld. Dit pakket bevatte maatregelen die pas ingezet zouden worden wanneer daartoe aanleiding zou zijn. Bijvoorbeeld tijdens een piek van gezamenlijke wegwerkzaamheden of bij het achterblijven van verwachte effecten van het basispakket. Tot dit 'plus-pakket' behoorde o.a. FileMijden Utrecht. Deze maatregel kon dus op 'afroep' en probleem gerelateerd worden ingezet. De besluitvorming hiervoor lag bij de Stuurgroep van Utrecht Bereikbaar waarin een bestuurlijke afvaardiging van alle betrokken partijen zitting had.

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de achtergronden van FileMijden Utrecht. In de komende paragrafen wordt toegelicht wat de maatregel precies inhield en hoe deze is opgebouwd. Tot slot wordt stilgestaan bij de unieke kenmerken van FileMijden Utrecht waarin het project afwijkt van eerdere beloningsmaatregelen.

1.2 Hoe werkt FileMijden Utrecht?

FileMijden Utrecht is een beloningsmaatregel waarbij automobilisten in ruil voor een financiële vergoeding (€ 4,- per spitsmijding) zijn verleid de ochtendspits van de A2 en/of 5 stedelijke invalswegen van Utrecht te mijden. Het betrof de periode van 06.00 – 10.00 uur op werkdagen (ma t/m vr).

Zowel de selectie van deelnemers als het bepalen van de beloning vond plaats aan de hand van kentekenregistratiecamera's.



Figuur 1: Cameralocaties deelnemersselectie FileMijden Utrecht

In figuur 1 zijn met rode stippen de cameralocaties aangeduid waarmee de deelnemersselectie heeft plaatsgevonden. Deze camera's zijn geplaatst respectievelijk in opdracht van Rijkswaterstaat (hoofdwegen) en de gemeente Utrecht (onderliggend wegennet). Dit zodat de opdrachtgevende partijen zelf de doelgroep voor de maatregel konden bepalen. Bij eerdere beloningsmaatregelen lag dit vaak in handen van de uitvoerende partij en had de opdrachtgever niet altijd grip en zicht op de selectie van de gewenste doelgroep.

Om de verkeersproblemen van de (zuid)westzijde van de stad Utrecht niet te verplaatsen naar andere wegen rondom de stad Utrecht is een gebied gedefinieerd waar deelnemers aan FileMijden Utrecht weg moesten blijven in de ochtendspits om in aanmerking te komen voor een beloning. De marktpartij die de aanbesteding gewonnen heeft voor de uitvoering van FileMijden Utrecht, heeft gekozen om dit eveneens met kentekenregistratiecamera's te toetsen. Dit had tot gevolg dat er een relatief groot camerakordon rondom de hele stad Utrecht is geplaatst (zie figuur 2). Deze camera's registreerden tijdens een beloningsperiode alle kentekens van het inkomende verkeer tijdens de ochtendspits. Het zogenaamde 'FileMijden gebied'.

Deze netwerkgerichte benadering op het gebied van handhaving is een typisch kenmerk van FileMijden Utrecht en was destijds voor de mobiliteitsprojecten relatief nieuw. Bij eerdere beloningsprojecten werd een traject of puntlocatie gehanteerd waarop deelnemers uit de spits moesten blijven. Vaak werd daarbij handig gebruik gemaakt van natuurlijke barrières zoals water of een beperkt aantal alternatieve routes om sluipverkeer te voorkomen. Denk hierbij aan de Hollandse brug en de Moerdijkbrug.



Figuur 2: 'FileMijden gebied' (handhaving)

1.3 Concept en opzet van FileMijden Utrecht

Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven, was de inzet van FileMijden Utrecht voorwaardelijk gesteld en gekoppeld aan het brede programma aan bereikbaarheidsmaatregelen van Utrecht Bereikbaar. De maatregel werd achter de hand gehouden voor situaties waarin de maatregel noodzakelijk zou zijn. Om de maatregel indien noodzakelijk toch snel te kunnen inzetten, is er wel voor gekozen om een basisdeel van de maatregel voor te bereiden en startklaar te zetten. Dit werd ook wel het 'onvoorwaardelijk deel' genoemd. De variabele inzet van FileMijden werd het 'voorwaardelijk deel' genoemd. De gemeente Utrecht heeft de maatregel in 2008 Europees aanbesteed en een marktpartij voor de voorbereiding en uitvoering gecontracteerd.

Onvoorwaardelijk deel

Om voorbereid te zijn op een inzet van FileMijden Utrecht, werden alle systemen zover als mogelijk startklaar gezet om de maatregel, indien noodzakelijk, binnen 6 weken na een besluit tot inzet in te kunnen zetten. Dit hield in dat er een groot aantal kentekenregistratiecamera's rondom Utrecht geplaatst moest worden en operationeel gehouden. Enerzijds om kentekens en frequentie van een doelgroep te kunnen bepalen van potentiële deelnemers die de A2 en/of de 5 stedelijke invalswegen berijden. Anderzijds om camera's geplaatst te hebben, die ingezet konden worden om te bepalen of deelnemers ten tijde van een inzet uit het FileMijden gebied (zie figuur 2) wegbleven (handhaving).

Daarnaast is de techniek achter de schermen voorbereid. Hierbij valt te denken aan de ontwikkeling en inrichting van een back-office organisatie, databases en een website. Ook zijn alle communicatiemiddelen voorbereid zodat bij een eventuele inzet alleen beperkte details hoefde te worden opgenomen.

Voorwaardelijk deel

Zodra er een 'Go' van de Stuurgroep Utrecht Bereikbaar voor het voorwaardelijk deel kwam, is op basis van continue kentekenregistraties een set kentekens vastgesteld die recentelijk op de A2 en/of één van de 5 stedelijke invalswegen frequent de ochtendspits richting Utrecht reden. De kentekenhouders die in deze doelgroep vielen zijn aangeschreven per post of zij bereid waren op vrijwillige basis deel te nemen aan het project. Dit alles binnen de geldende privacywetgeving. Via een internetpagina konden uitgenodigden en geïnteresseerden zich aanmelden en (mits zij in aanmerking kwamen) deelnemen. Omdat de maatregel was gericht op het ontlasten van hinderpieken was het mogelijk gemaakt om de maatregel maximaal vier keer gemiddeld drie maanden met een beoogd aantal van 1.000 spitsmijdingen per werkdag in te kunnen zetten. Afhankelijk van de specifieke noodzaak op een bepaald moment en een bepaalde plek kon hier op worden gevarieerd.

1.4 Inzet FileMijden Utrecht

Eind 2008 is begonnen met het startklaar maken van FileMijden Utrecht. Aanvankelijk zou het project eind januari 2009 startklaar zijn. Door diverse omstandigheden in de voorbereidingen van het onvoorwaardelijke deel, werd dit eind juni 2009. Dit wordt in het volgende hoofdstuk uitgebreider toegelicht. Inzet van een beloningsmaatregel in de (zomer)vakantiemaanden zou niet zinvol zijn omdat het dan vaak toch al rustiger op de weg is. Daarom is gestuurd om uiterlijk na de zomer van 2009 FileMijden Utrecht startklaar te krijgen.

De wegwerkzaamheden op de A2 bij Utrecht waren ten tijde van de voorbereidingen van FileMijden Utrecht al enige tijd gaande. Vanaf eind november 2009 zou er een bouwfase starten tussen Hooggelegen en Oudenrijn waarvan extra veel verkeershinder werd verwacht met mogelijke terugslag van files als gevolg van deze werkzaamheden tot in het knooppunt Ouderrijn (A12/A2) en mogelijk zelfs naar de A12. Rijkswaterstaat Utrecht en de betrokken partijen binnen Utrecht Bereikbaar vonden dit risico dusdanig groot, dat de Stuurgroep Utrecht Bereikbaar besloten heeft FileMijden Utrecht in te zetten gedurende deze bouwfase die van 30 november 2009 tot en met 26 maart 2010 heeft geduurd.

1.5 Wat maakt FileMijden Utrecht bijzonder?

FileMijden Utrecht is een beloningsmaatregel met zowel overeenkomsten als verschillen ten opzichte van eerder uitgevoerde beloningsprojecten. De verschillen zitten met name in:

- Een netwerkgerichte inzet van de maatregel in tegenstelling tot de meer corridorgerichte inzetten van eerdere beloningsmaatregelen.
- Een maatregel als onderdeel van een integraal programma van bereikbaarheidsmaatregelen in tegenstelling tot de meer solitaire inzetten van beloningsmaatregelen.
- Inzet van de maatregel gekoppeld aan noodzaak: mate van verkeershinder en prestaties van de andere bereikbaarheidsmaatregelen in het programma.
- Mede om reden van het voorgaande punt regie op doelgroepbepaling in handen van de opdrachtgever in plaats van de uitvoerende partij.

2. Praktijkervaringen FileMijden Utrecht

2.1 Kader

In dit paper wordt niet ingegaan op de verkeerskundige effecten of kosten van FileMijden Utrecht¹, maar wordt juist stilgestaan bij een aantal praktische ervaringen die zijn opgedaan bij de voorbereiding en uitvoering van dit specifieke project. Een deel van de ervaringen is ingegeven door een aantal keuzes die vooraf bewust zijn gemaakt, maar de uitvoering van FileMijden achteraf bezien er niet altijd makkelijker op hebben gemaakt.

De verwachting is dat het aantal regionale mobiliteitsprojecten zoals FileMijden Utrecht gaat toenemen. Dit omdat vanuit het huidige beleidsprogramma van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu: “Beter Benutten” dergelijke projecten worden geïnitieerd. In de komende paragrafen worden de belangrijkste leerervaringen uit FileMijden Utrecht toegelicht. In een dergelijk project zijn er uiteindelijk veel zaken die anders of beter hadden gekund. Het voert te ver om deze in dit paper allemaal te noemen. Daarom hebben we ons beperkt tot de belangrijkste maar daardoor vrij uiteenlopende selectie aan leerpunten en praktische aandachtspunten die wij willen delen.

2.2 Voorwaardelijke inzet

De keuze om inzet van FileMijden Utrecht voorwaardelijk te maken had zowel positieve als negatieve consequenties. Als positief kan worden gezien dat overheden de grootste kostencomponent van FileMijden Utrecht (beloningen) afhankelijk hebben gemaakt van de urgentie of de maatregel ook daadwerkelijk noodzakelijk was. Ook het koppelen aan piekbelastingen van verkeershinder, maakte het een effectief instrument om te kunnen sturen op de bereikbaarheid van de regio Utrecht.

Nadelen van de voorwaardelijke opzet waren er ook. Tijdens de aanbesteding van de maatregel bleken marktpartijen minder geïnteresseerd in het project. De relatief hoge investeringskosten voor partijen die in-carsystemen wilde inzetten, konden zij niet kwijt in dit businessmodel dat uitging van telkens relatief korte inzetperioden met mogelijk telkens weer andere deelnemers. Er was immers geen 100% garantie dat de relatief hoge basisinvesteringen terugverdiend konden worden. Het maximaal beschikbaar gestelde budget werd blijkbaar niet toereikend geacht om het aantal gevraagde spitsmijdingen in relatie tot dergelijke in-carsystemen te kunnen bieden. Daarnaast waren de productontwikkelingvoordelen niet zodanig dat ze risicodragend konden worden geopereerd. Daardoor bleken er uiteindelijk maar weinig partijen geïnteresseerd in de opdracht.

¹ In een gepubliceerd rapport van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, d.d. 14 juni 2011 is over de reeds uitgevoerde mobiliteitsprojecten een kosten-batenanalyse uitgebracht. Daarnaast is een samenvatting van de uitgevoerde projectevaluatie bij Utrecht Bereikbaar opvraagbaar.

2.3 Plaatsing en stroomvoorziening kentekenregistratiecamera's

Voor het bepalen van de juiste doelgroep van een beloningsmaatregel lijkt er vooralsnog maar één technische oplossing om dit objectief te doen: kentekenregistratiecamera's. Alleen dan

kan op een relatief eenvoudige manier objectief het reisgedrag (tijdstip en frequentie) van een automobilist vast worden gelegd. De ervaring leert dat het aandeel frequente spitsreizigers van een vast traject sterk wordt overschat. Zowel door opdrachtgevers, werkgevers als door automobilisten zelf. Diverse (kenteken)onderzoeken wijzen dit uit. Wanneer je weggebruikers zelf vraagt hoe vaak ze in de spits op een bepaald traject denken te rijden, ligt dit vrijwel altijd hoger dan de kentekenonderzoeken met daadwerkelijk gemeten gedrag. Bovendien wordt het gedrag van automobilisten beïnvloed wanneer zij vooraf weten dat hun gedrag gemeten wordt. On-board- units zijn uit dat oogpunt voor nulmetingen dus minder geschikt.

Voor de 'handhaving' of een deelnemer daadwerkelijk zijn reisgedrag aanpast, zijn meerdere technieken mogelijk. Bij FileMijden Utrecht heeft de betreffende uitvoerende marktpartij gekozen om de handhaving eveneens met kentekenregistratiecamera's uit te voeren. Er had ook gekozen kunnen worden voor een on-board-unit om aanpassing van het reisgedrag vast te leggen. De keuze van deze marktpartij voor kentekenregistratiecamera's hield in dat er op grote schaal rond de stad Utrecht een camerakordon moest worden uitgerold. Het betrof ca. 60 camera's en 30 locaties op wegen van verschillende wegbeheerders met verschillende randvoorwaarden en eisen. Voor het verkrijgen van de vergunningen/toestemmingen en stroomvoorziening is achteraf gezien te weinig tijd uitgetrokken. Met name hierdoor vertraagde de uitrol. Op veel locaties is stroom voorhanden, echter wegbeheerders staan het niet altijd toe (om gegronde redenen) stroom 'af te tappen' van systemen/installaties in de nabijheid. Een leerpunt is om bij de locatieselectie vooraf te inventariseren waar energie daadwerkelijk beschikbaar is, voordat tot plaatsing wordt overgegaan.

2.4 Kwaliteit kentekenregistratiecamera's

Naast plaatsing en stroomvoorziening is de kwaliteit van de kentekenregistraties een belangrijk aandachtspunt. Eén van de redenen waarom de uitrol van FileMijden Utrecht is vertraagd, heeft te maken met de toetsen die zijn uitgevoerd op het behalen van de juiste kwaliteitseisen en de technische aanpassingen die vervolgens hebben moeten plaatsvinden om de vereiste kwaliteit van de registraties te behalen. De kwaliteitseisen zijn uiteindelijk behaald, maar het heeft tijd gekost om op het gewenste niveau te komen.

Kentekenregistraties uitvoeren is een vak apart. Er bestaan verschillende types camera's en software. Niet ieder type camera is geschikt voor elk type project. Bij spitsmijdenachtige projecten wordt een hoge betrouwbaarheid vereist omdat het van belang is zowel tijdens de nulmeting en/of handhaving ieder voertuig onder alle omstandigheden te kunnen registreren. Voor reistijdmetingen of verkeersonderzoeken kan het soms minder van belang zijn ieder voertuig geregistreerd te hebben omdat steekproeven volstaan. Hier gaat het om de rechtmatigheid van selectie en beloning omdat dit anders tot klachten kan leiden. Om de vereiste kwaliteit te krijgen, is het van belang in de uitvraagfase deze kwaliteit in de juiste eisen te vertalen. In de basis lijken alle technieken erg op elkaar, maar er zijn grote verschillen. Definieer waterdichte eisen rondom detectie-, herkenningssrate en betrouwbaarheid en regel structureel het aantonen en toetsen van deze kwaliteitseisen.

Ook tijdens de uitvoering. Stel deze eisen in de vorm van resultaatsverplichtingen en geen inspanningsverplichtingen. Vertrouw niet blindelings op de techniek of ervaring van een partij en bouw voldoende tijd in de planning in om kwaliteit van de registraties (herhaaldelijk) te kunnen toetsen en indien nodig aanpassingen te kunnen doorvoeren.

2.5 Privacy

Bescherming van de privacy van weggebruikers en deelnemers is een groot aandachtspunt bij spitsmijden projecten. Het toenemende aantal kentekenregistratiecamera's blijft niet onopgemerkt in de maatschappij. Het vastleggen van spitsritten en het uitnodigen van kentekenhouders die met een bepaalde frequentie op een bepaald traject of in een bepaald gebied rijden in de spits ligt soms gevoelig. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) stelt eisen aan dergelijke projecten. Ondanks het voldoen aan dergelijke eisen, komt steeds vaker de maatschappelijke vraag naar voren of het registreren en aanschrijven wel wenselijk en noodzakelijk is. Dit debat vond ook plaats tussen de betrokken partijen, wat geleid heeft tot aanvullende acties om de privacybescherming te waarborgen en aan te tonen.

Deelname aan beloningsmaatregelen is vrijwillig. Keuze voor deelname hangt samen met instemmen dat bepaalde persoonsgegevens worden vastgelegd en bijgehouden. Uiteraard dient ook dat zorgvuldig plaats te vinden en te worden gemeld in het kader van de Wbp. De grootste gevoeligheid zit hem in het registreren van niet-deelnemers en het uitnodigen van de kentekenhouders die frequent in de spits worden gesignaleerd. Zorg daarom dat aan alle eisen vanuit de Wbp is voldaan. Maak duidelijk dat gegevens onder normale omstandigheden niet voor het opsporen van snelheidsovertredingen of andere juridische doeleinden worden gebruikt. Ook een proactieve houding zowel intern als extern helpt om het vertrouwen te versterken dat zorgvuldig met persoonsgegevens wordt omgegaan en dat binnen de geldende privacywetgeving wordt gehandeld.

2.6 Project of proef?

FileMijden Utrecht had twee doelen: enerzijds het beperken van de verkeershinder als gevolg van de wegwerkzaamheden op de A2 en anderzijds ervaring opdoen met prijsprikkels (gedragseffecten, werking back-office, camera's, e.d.). Gekozen is om FileMijden Utrecht als 'project' te profileren naar het publiek. Dit omdat de nadruk meer op het beperken van de hinder tijdens werkzaamheden zou komen te liggen dan op een proef. Doordat niet expliciet naar het publiek is gecommuniceerd dat FileMijden Utrecht eveneens een proef betrof, kwamen deelnemers met vragen waarom de maatregel stopte terwijl de werkzaamheden aan de A2 nog niet volledig waren voltooid. Hiervan is geleerd dat beide doelen helderder gecommuniceerd hadden kunnen worden. Het een sluit het andere namelijk niet uit. Naar de weggebruiker was het makkelijker uit te leggen geweest waarom de inzet van FileMijden eerder stopte dan de wegwerkzaamheden.