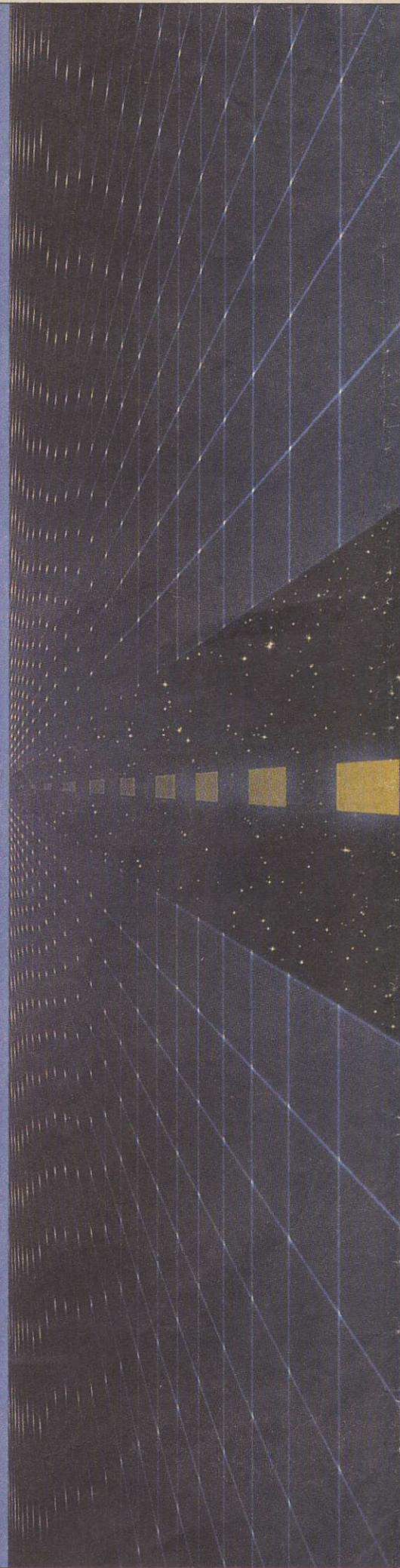


# Kroniek van een schandaal

*Toepassingen telematica in verkeerssector teleurstellend*



DAAN VAN EGERAAT

**D**e verwachtingen over het toepassen van ICT in de verkeers- en vervoerssector waren hooggespannen. De eerste Nota Telematica Verkeer en Vervoer van het ministerie van Verkeer en Waterstaat die op 26 februari 1990 verscheen, is in dit verband illustratief. Enkele citaten spreken boekdelen: 'een geavanceerd reizigersinformatiesysteem waardoor meer reizigers van het openbaar vervoer gebruik zullen maken', 'verkeersgeleidingssystemen die de capaciteit van de bestaande verkeersinfrastructuur drastisch zullen vergroten', 'bewaking (met behulp van telematica) van het vervoer van gevaarlijke stoffen', 'reductie van het woon-werkverkeer door grootschalige toepassing van telewerken'.

Bijna tien jaar later moeten we vaststellen, dat van deze perspectieven slechts fragmenten gerealiseerd zijn, vaak anders en altijd later dan voorzien. En dat terwijl steeds meer partijen zich bewust zijn geworden van de positieve bijdrage van telematica aan de bereikbaarheid van steden en economische centra, de benutting van de infrastructuur, de concurrentiepositie van de Nederlandse transport- en distributiesector en de kwaliteit van het openbaar vervoer.

Deze constatering heeft niet alleen geleid tot teleurstelling, maar ook tot verwondering. Want hoe is het mogelijk dat de implementatie zo is achtergebleven bij de verwachtingen, terwijl de belangen van overheid, industrie en dienstverleners van meet af aan zo groot waren?

### **Nieuwe verhoudingen**

De afgelopen jaren is een scala aan telematica-toepassingen ontwikkeld die zinnig ingezet zouden kunnen worden binnen het verkeers- en vervoersbeleid. In beginsel is openbare aanbesteding van deze toepassingen door het ministerie van Verkeer en Waterstaat denkbaar. Dit is echter slechts een theoretische optie.

## Hoe mooi waren de gedachten over de zegeningen van telematica in de verkeers- en vervoerssector.

**De overheid heeft ze allemaal opgeschreven in dikke nota's.**

**Tot nu toe is er nog bitter weinig van terecht gekomen. Hoe dat komt? -**

**'Overheid, treedt terug. Alleen marktwerking kan er voor zorgen dat telematica doorbreekt in de verkeers- en vervoerssector'.**

singen in de fysieke infrastructuur en een beter openbaar vervoer, maar ook afspraken met het ministerie van Financiën over de fiscale waardering van de Ketenkaart. En verkeersinformatie is niet een zaak van de wegbeheerder alléén, maar ook van private serviceproviders. Het bieden van goede verkeersinformatie vergt een integratie van wal- en voertuiggebonden systemen en samenwerking tussen de wegbeheerder (voor de winning van actuele verkeersgegevens) en commerciële dienstverleners (voor de ontwikkeling van aantrekkelijke informatiediensten).

Bij de ontwikkeling van telematica heeft de relatie tussen techniek, ondernemerschap en vraagzijde al veel aandacht gekregen: het primaat van de technology push boven de demand pull, tot uiting komend in de gewraakte autonome ontwikkeling van het aanbod en het gebrek aan gebruikersvriendelijkheid. Veel publicaties zijn gewijd aan het beheer van technologie-ontwikkeling binnen ondernemingen en aan strategieën voor user-producer interactions en user-initiated innovation.

Deze aspecten zijn onmiskenbaar van groot belang. Niettemin komt het de komende jaren aan op de ontwikkeling van een breder perspectief. Daarin staat het raakvlak tussen beleid en ondernemerschap centraal. Toepassing van telematica als beleidsinstrument enerzijds en de ontwikkeling van dienstverlening anderzijds kunnen ten nauwste verbonden zijn. De verbondenheid van beleid en ondernemerschap heeft ook voor private partijen gevolgen. De implementatie is niet uitsluitend een intern vraagstuk van managing technology. Met die verbondenheid is een wederzijdse afhankelijkheid tussen publieke en private sector bepaald, die de komende jaren gaandeweg nadrukkelijker in beeld zal komen.

### **Nieuwe omgangsvormen**

Hier ligt ook een relatie met het technologiebeleid op Europees niveau. In de afgelopen vijftien jaar zijn in het kader van de verschillende Research and Technical

Niet alleen is die optie risicovol en onafzienbaar complex. Maar vooral is die optie niet noodzakelijk. Tal van ondernemingen hebben inmiddels het oog laten vallen op de ontwikkeling van deze multi-million

Wanneer het het departement te doen is om de grootschalige en effectieve inzet van telematica als instrument binnen het verkeers- en vervoersbeleid, dan moet het een andere rol ontwikkelen dan de zo vertrouwde rol als 'aanbesteder' en 'opdrachtgever'. Daarmee komt een actueel thema in beeld: de complexe verhouding tussen publieke en private sector. Enerzijds biedt telematica het bedrijfsleven de kans met nieuwe vormen van dienstverlening de mobiliteitsmarkt te ontwikkelen. Anderzijds is het bedrijfsleven door de dominante positie van de overheid vaak afhankelijk van het beleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Twee voorbeelden. Ontwikkeling van ketenmobiliteit - het gecombineerd gebruik van openbaar vervoer, taxi, huurauto en eigen auto - vergt niet alleen aanpas-

Development (RTD)-programma's van de Europese Commissie tal van telematica-applicaties ontwikkeld. Nu - na vijftien jaar - moet het tot implementatie daarvan komen.

Overheid en industrie kunnen daarbij niet terugvallen op het vertrouwde rolpatroon van opdrachtgever - ondernemer van RTD-projecten, zonder daarbij aan geloofwaardigheid in te boeten.

De afgelopen jaren leefde de hoop dat het ontwikkelen van samenwerkingsvormen tot een doorbraak zou kunnen leiden. Er zijn veel vormen van samenwerking geprobeerd: de zogenaamde pre-concurrentiële samenwerking, de platform-gedachte, de focus op startcondities bij projecten, het zogenaamde ontwikkelingsmodel, pogingen te komen 'van project naar traject' en het instrument van stimuleringsregelingen. Een proces van tasten en zoeken is het. Men heeft veel geleerd, maar een bevredigende oplossing lijkt nog niet voor handen.

Het ontwikkelen van nieuwe verhoudingsvormen tussen beleid en ondernemerschap is in de praktijk niet eenvoudig. Het wederzijds begrip is veelal beperkt. Over en weer koestert men stereotypen. Ook is het feit dat te weinig Nederlandse bedrijven met nieuwe producten nieuwe markten veroveren wel in verband gebracht met de verouderde opvattingen van de vijfzig-plussers die aan de top staan van de meeste beurs-genoteerde ondernemingen. Doorbraken zouden alleen nog verwacht mogen worden van een nieuwe garde ondernemers, een kleine groep van uitgelezen strijders met visie en durf. Binnen een dergelijke visie wordt het innovatievermogen van organisaties en samenlevingen

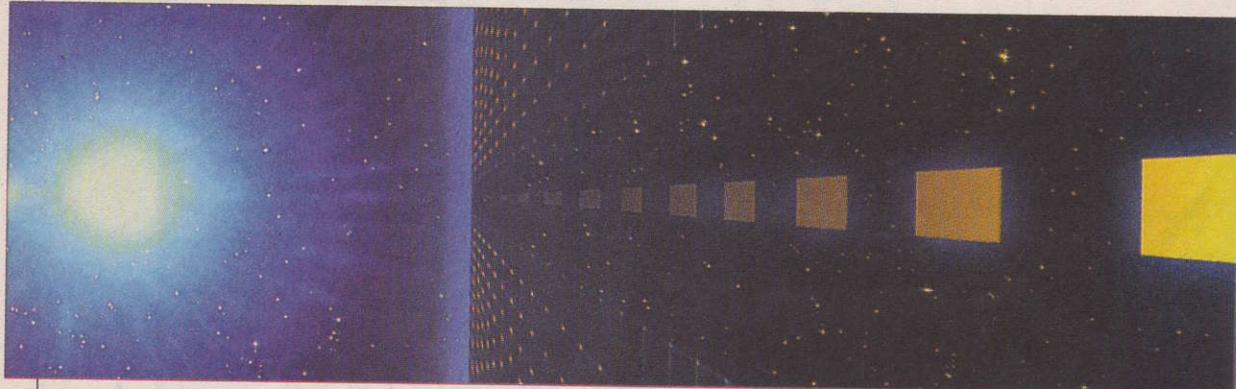
wegenbouwers, en vervoersmaatschappijen. De afgelopen jaren heeft zich een derde groep aangemeld: de telematica-leveranciers. Dynamisch verkeersmanagement draagt inmiddels bij aan een betere benutting van het wegennet. En logistieke beheersystemen dragen bij aan een betere planning en beheer in het openbaar vervoer. Het ondernemerschap heeft zich daarbij gevoegd naar het beleid van de overheid in haar rol van opdrachtgever en aanbesteder.

### Vraag naar mobiliteit

Maar er is een kentering te bespeuren in het denken over mobiliteit. Steeds meer spelen ondernemers in op de vraag naar mobiliteit. Zij hebben daar goede redenen voor. De aandacht voor de marktwerking in het openbaar vervoer neemt toe. En de verwachting is dat aan het organiseren van (keten)mobilitieitsdiensten relatief meer is te verdienen dan aan het vervoer zelf. Zo ontwikkelen zich 'regisseurs' van mobiliteitsdiensten.

### Conceptuele instrumentarium om telematica te implementeren schiet tekort

De 'mobilist' heeft in principe geen boodschap aan de bestuurlijke gelaagdheid van het wegbeheer noch aan de beleidsmatige scheiding tussen 'openbaar' en 'individueel' vervoer en evenmin aan de bestuurlijke scheiding tussen hoofd - onderliggend - en stedelijk



Het realiseren van dit nieuwe referentiekader zal de komende jaren een fundamentele herbezinning vereisen op de relatie tussen beleid, vraag, ondernemerschap en technologie. Het gaat om een veranderingsproces dat alleen stapsgewijs vormgegeven kan worden. Het vormt de som van gedragsveranderingen bij consumenten, dienstontwikkeling door ondernemers, beleidsontwikkeling door de overheid en besluitvorming door de politiek.

Er vindt nu een IT-revolutie plaats, die de wereld net zo ingrijpend zal veranderen als de agrarische revolutie in de achttiende eeuw en de industriële revolutie in de negentiende. De verwachtingen ten aanzien van telematica zijn hooggespannen. Telematica vormt een nieuwe bron van welvaart en welzijn. Research & Development-programma's hebben geresulteerd in tal van complexe, technologisch hoogwaardige en zinvolle telematica-applicaties. En die vormen nog slechts een klein deel van het toepassingspotentieel van telematica.

### 'Schandaal van de technologie'

Intussen blijft het tempo van de technische ontwikkeling toenemen. Sommigen verwachten dat het technologisch potentieel mettertijd zijn eigen vraag - en daarmee realisatie - zal afdwingen. Zij voeren daarbij het argument aan van de onmiskenbare gedaanteverandering van onze directe omgeving in de afgelopen jaren. Dit beeld is wellicht niet onjuist, maar het gaat voorbij aan een ander beeld dat zich steeds nadrukkelijker opdringt: dat van de groeiende kloof tussen wat technisch mogelijk is en

voor zover die bijdraagt aan versterking van de concurrentiepositie.

Soevereine consument

geleid tot de ontwikkeling van net-  
publiek-private rolverdeling in de  
sector en het traditionele uitvoer-

blijven ook de verwachte voordelen  
uit.

Toch zijn inmiddels aanzienlijke  
bedragen geïnvesteerd in de ontwik-  
keling van telematica. Dit geldt  
zowel op nationaal als op commu-  
nautair niveau, zowel voor de  
publieke als private sector. Het  
'schandaal van de technologie'  
bestaat in het vooralsnog geringe  
maatschappelijke rendement (door  
implementatie) op wat technisch  
mogelijk is en de daartoe tot op  
heden gemaakte maatschappelijke  
kosten (voor ontwikkeling).

De implementatie van telematica  
speelt op het raakvlak van macro en  
meso, van markt en onderneming.  
De implementatie vormt de optel-  
som van een oneindig aantal inter-  
organisatorische veranderingspro-  
cessen. We hebben geleerd dat opti-  
malisering van een onafzienbare  
complexiteit alleen mogelijk is op  
basis van marktwerking. Alleen  
wanneer de overheid in de verkeers-  
en vervoerssector de komende jaren  
ruimte biedt voor echte marktwer-  
king kan de implementatie van tele-  
matica op grote schaal plaatsvinden.

**Dr. Daan H. van Egeraat, managing  
partner bij Dynavision Management  
Consultancy in Wassenaar.**

Dr. Daan van Egeraat promoveerde  
onlangs op het proefschrift  
'Een Herculese opgave - de imple-  
mentatie van telematica als interorgani-  
satorisch veranderingsproces'.

Het proefschrift van Van Egeraat wordt  
volgende week in het Achtergrond-  
katern besproken door dr. Geleyn  
R. Meijer, werkzaam bij CMG in Den  
Haag. Die onderneming is ondermeer  
intensief betrokken bij telematica-  
projecten van het ministerie van  
Verkeer en Waterstaat.

## De veranderende rol van Verkeer & Waterstaat:

<b>ROL</b>	<b>van:</b> Opdrachtgever	<b>naar:</b> Partner
<b>VERANTWOORDELIJK</b>	Uitvoering	Regie + stellen van randvoorwaarden
<b>ACTIVITEIT</b>	Beleidsontwikkeling	Betrokkenheid bij business-development
<b>TOEPASSINGSGBIED</b>	Toepassing als beleidsinstrument	Grootschalige maatschappelijke implementatie
<b>MATE VAN AUTONOMIE</b>	Zelfstandige taakverrichting	Opereren binnen PP-samenwerking
<b>FINANCIERING</b>	Openbare middelen	Combinaties met private financiering

De implementatie van telematica kan pas op grote schaal plaatsvinden,  
wanneer de overheid ruimte biedt voor échte marktwerking.

verantwoordelijkheid van beleid en  
ondernemerschap ten overstaan van  
het potentieel van technologie en  
vraag. De erkenning van dit  
gezichtspunt krijgt gestalte in een  
bepaalde rolverandering van het  
ministerie (zie Tabel).

### Ondernemerschap

De cruciale vraag voor de komende  
jaren is tweeledig. Ten eerste: zal het  
ondernemerschap vanuit een aantal  
nieuwe, vraaggerichte perspectieven  
impulsen geven aan de beoogde  
implementatie van telematica? En  
tweede: zal de overheid dit  
ondernemerschap de ruimte bieden  
om de nieuwe technologie in te zet-  
ten binnen innovatieve en marktge-  
richte vormen van dienstverlening?

Het ondernemerschap kan op  
verschillende wijzen betrokken zijn  
in het personenvervoer. In de ver-  
keers- en vervoerssector ligt het  
accent veelal op het fysieke vervoer.  
Van oudsher zijn daarbij twee groe-  
pen leveranciers betrokken: de leve-  
ranciers van infrastructuur, zoals

rings-instrumentarium niet volstaan.  
Het heeft er alle schijn van dat bij de  
ontwikkeling van ketenmobiliteit het  
beleid zelf fundamenteel in het  
geding is. Want ketenmobiliteit is niet  
zo zeer één van de beleidsschakels,  
maar veeleer een nieuw referentiekad-  
er voor samenhang van de gehele  
beleidsketen. Binnen het nieuwe refe-  
rentiekader vormt niet de overheid de  
feitelijke markt, maar klanten en  
gebruikers. Mobiliteit en bereikbaar-  
heid worden beschouwd als 'gewone'  
diensten. De creativiteit van het  
ondernemerschap kan optimaal  
inspelen op de toenemende schaarste  
en de heterogeniteit van de vraag.

*Waar technologische  
innovaties geen  
toepassing vinden,  
blijven verwachte  
voordelen uit*

conceptuele instrumentarium tekort  
schiet waarmee men het implemen-  
tatievraagstuk te lijf wil gaan. Deze  
middelen - ik noem met name het  
gangbare projectmanagement -  
schieten inherent te kort om recht te  
doen aan de complexiteit van de  
implementatie. En zolang men deze  
middelen blijft hanteren, zullen  
gevallen waarin de implementatie  
slaagt beruilen op intuïtie en toeval.

### Fruikende cultuur

Het ministerie van Verkeer en  
Waterstaat beschikt jaarlijks over  
veel geld. De begroting van het  
departement beliep in 1996 11,4 mil-  
jard gulden. Sturing, beleidsvor-  
ming, uitvoeringscoördinatie en pri-  
oriteitsstelling over middelen met  
een dergelijke omvang leggen een  
zware claim op de interne organisa-  
tie. Binnen dit bij uitstek 'techni-  
sche' departement heeft projectma-  
nagement een vooraanstaande posi-  
tie verworven. Het is een adequaat  
instrument gebleken bij een van de  
traditionele taken van het departe-  
ment: het realiseren van complexe  
'kunstwerken'.

De omvang van de middelen  
weerspiegelt de dominante positie  
van het departement in de verkeers-  
en vervoerssector. Het wordt  
omringd door een omvangrijk  
krachtenveld van partijen. Dit  
bestaat onder meer uit vervoerbedrij-  
ven, politiek en pers, belangenver-  
enigingen, andere overheden,  
advies- en overlegorganen, leveran-

*Andere rol V&W nodig  
om telematica effectief  
in te zetten in verkeers-  
en vervoersbeleid*