

76a

## **Operationeel Verkeersmanagement in Overijssel: Gewoon Goed Geregeld**

Job Birnie  
*(Goudappel Coffeng)*

Erik Wegh  
*(Ewegh Coaching verkeersmanagement)*

Albert Potkamp en Jan Muizelaar  
*(Provincie Overijssel, eenheid Wegen en Kanalen)*

### **Samenvatting**

De provincie Overijssel wil met operationeel verkeersmanagement de gebruikers van de wegen in Overijssel zo goed mogelijk ten dienste staan. Onder alle omstandigheden wil ze hen helpen om hun rit veilig, vlot, betrouwbaar en comfortabel te maken. De provincie wil dat die ambitie niet blijft hangen in mooie woorden, maar leidt tot zichtbaar resultaat voor de weggebruikers.

Om dat voor elkaar te krijgen richt de provincie zich nu eens niet op complexe techniek en mooie plannen, maar op de organisatorische aspecten: verkeersmanagement gewoon goed *regelen*. In samenwerking met Goudappel Coffeng en EWegh zijn alle dagelijkse processen rond operationeel verkeersmanagement systematisch op een rij gezet en zijn verbeteracties benoemd. Een Tactisch Team met sleutelpersonen in de organisatie fungeert als kiem voor deze ontwikkelingen. Ze wordt daarbij gesteund door een mandaat van het management en enthousiaste medewerkers.

### **Trefwoorden**

Operationeel Verkeersmanagement, Provincie Overijssel, Goudappel Coffeng, Ewegh

## 1. Verkeersmanagement in Overijssel

Wie zich de provinciale wegen in Overijssel voor ogen neemt denkt wellicht niet meteen aan verkeersmanagement. De meeste wegen kunnen het verkeer goed verwerken, ernstige en structurele knelpunten worden infrastructureel aangepakt. Problemen op netwerkniveau zijn onder reguliere omstandigheden slechts beperkt aan de orde.

Toch is de provincie al geruime tijd actief met verkeersmanagement: de provincie verleent diverse diensten opdat de weggebruikers haar wegen onder alle omstandigheden vlot en veilig kunnen benutten. Ze beheert een groot aantal VRI's die steeds optimaal moeten functioneren. Ze zet instrumenten in om de verkeersveiligheid te vergroten en ze voert Incident Management uit om na een ongeval weer snel ruim baan voor het verkeer te krijgen. Beheersing van hinder bij wegwerkzaamheden en evenementen krijgt steeds meer aandacht. En onder extreme weersomstandigheden zorgt de provincie ervoor dat de wegen zo lang mogelijk veilig begaanbaar blijven.



Figuur 1: Verkeersmanagement in Overijssel: praktijkvoorbeelden

Met sommige diensten is de provincie uiterst succesvol en innovatief, zoals bijvoorbeeld met gladheidsbestrijding. Bij andere diensten is nog winst te behalen. En veel activiteiten werden tot nu toe uitgevoerd op ad-hoc basis en vanuit verschillende kaders.

De provincie wilde de verkeersmanagement diensten efficiënter en vooral effectiever inzetten. De weggebruiker moet nog meer dan tot nu toe ervaren dat de provincie er alles aan doet om hem te helpen bij zijn autorit. Daarom heeft de provincie ingezet op een betere samenhang in alle diensten. Mede daardoor kunnen ook de medewerkers van de provincie (nog) beter gemotiveerd en doelgericht aan de slag met verkeersmanagement.

Kortom: verkeersmanagement moest gewoon goed geregeld worden! Daartoe is de provincie eind 2009 een veranderingsproces in de organisatie gestart in een aantal stappen.

- . formuleer een heldere visie op operationeel verkeersmanagement: welke ambities streven we na, en hoe gaan we die realiseren? (zie hoofdstuk 2);
- . richt een goede organisatie in, om de verkeersmanagement processen en -diensten zo goed mogelijk en in samenhang te kunnen uitvoeren (hoofdstuk 3);
- . beschouw kritisch alle diensten en benoem verbeteracties (hoofdstuk 4);
- . benoem de voorwaarden om het veranderingsproces te verankeren in de organisatie (hoofdstuk 5);
- . voer operationeel verkeersmanagement uit volgens de nieuwe werkwijze (hoofdstuk 6).

## **2. Provinciaal verkeersmanagement met Visie**

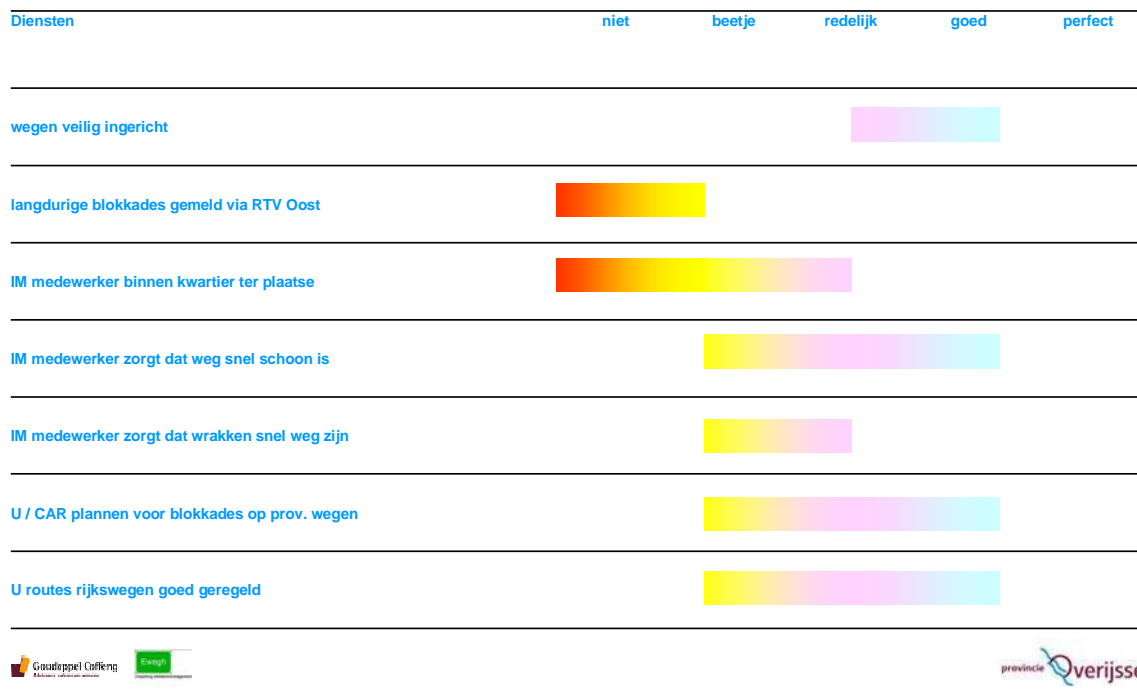
Bij verkeersmanagement wordt vaak veel aandacht besteed aan het maken van plannen en programma's. Denk aan de GGB projecten, de investeringsprogramma's voor DVM en de regelscenario's. Ook de (meet- en regel)techniek heeft altijd een prominente plek bij verkeersmanagement gehad. Maar met plannen en techniek heb je nog geen operationeel verkeersmanagement! Uiteindelijk bepaalt de kwaliteit van de dagelijkse werkprocessen hoe de plannen daadwerkelijk worden uitgevoerd en hoe effectief de technische instrumenten worden ingezet.

De provincie heeft daarom bewust een andere invalshoek genomen bij het formuleren van haar visie op verkeersmanagement. Ze heeft de ambitie om met verkeersmanagement de weggebruiker ten dienste te staan opdat hij (of zij) de autorit veilig, vlot, met een betrouwbare reistijd en comfortabel kan maken. Daarbij concentreert zij zich allereerst op het goed organiseren van alle processen en diensten op gebied van verkeersmanagement. De diensten zijn onderscheiden naar de situaties waarin ze worden ingezet:

- . de dagelijkse spitsen;
- . wegwerkzaamheden;
- . evenementen;
- . ongevallen;
- . gladheid.

Goed organiseren begint met een kritische blik op alle activiteiten die nu al uitgevoerd worden. Daarom heeft een groot aantal medewerkers in het najaar van 2009 een enquête ingevuld. Per situatie was kort aangegeven welke diensten de provincie zou kunnen verlenen. De rode draad hierin was: ben je als provincie op de hoogte van de hinder die weggebruiker ervaart, ben je erop voorbereid, weet je als provincie wat je kan doen en doe je dat ook? Per dienst hebben de medewerkers een score ingevuld. Daarbij ging met nadrukkelijk om de persoonlijke indrukken en niet om "de objectieve waarheid".

## Diensten OVM, stand van zaken ongevallen



Figuur 2: voorbeeld resultaat enquête onder medewerkers

Deze exercitie bevestigde de veronderstelling dat bepaalde diensten reeds goed geregeld zijn. Het zette ook de diensten in de schijnwerpers waarvan velen vinden dat die voor verbetering vatbaar zijn. Daarnaast gaf ook de verscheidenheid in de persoonlijke indrukken belangrijke informatie over de wijze waarop de verdere ontwikkeling operationeel verkeersmanagement gestimuleerd kon worden. Als een deel van de medewerkers immers best tevreden is met de wijze waarop bepaalde diensten nu uitgevoerd worden, zullen ze weinig gemotiveerd zijn om die diensten te verbeteren.

De ambitie van de provincie, de huidige stand van zaken, en de wijze waarop de provincie de verdere ontwikkeling operationeel verkeersmanagement in Overijssel wil stimuleren zijn vastgelegd in een Visiedocument. Dit document is begin december 2009 formeel vastgesteld door het managementteam (MT) van de eenheid Wegen en Kanalen.

Met dit MT-besluit kreeg het veranderingsproces ook een formele status en kregen de medewerkers voldoende tijd om aan dit proces te werken. Het was geen vrijblijvende actie meer, maar een gerichte opdracht die binnen enkele maanden moest leiden tot concreet resultaat:

- een nauwkeurige beschrijving van alle processen, inclusief de onderlinge samenhang;
- per dienst de verbeteracties voor de komende jaren;
- een auditprogramma om die verbeteringen in de komende jaren ook te borgen;
- een meerjarenbegroting opdat ook nauwkeurig zicht ontstaat op de (meer)kosten en personeelsuren die gemoeid zijn met het steeds beter uitvoeren van de diensten.

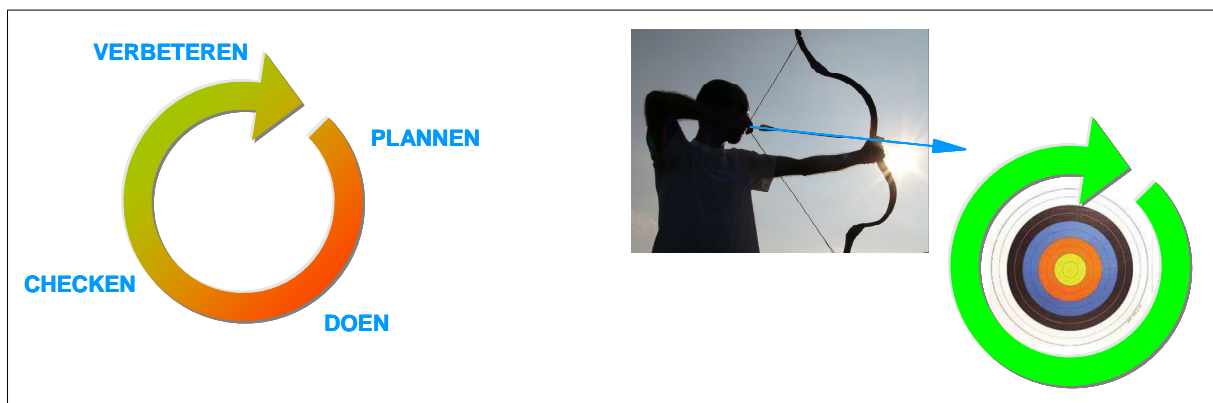
### 3. Accent op proces en organisatie

Om de opdracht van het MT uit te voeren heeft de provincie een Tactisch Team OVM Overijssel samengesteld. Dit team bestond uit mensen die nauw betrokken zijn bij de dagelijkse praktijk: de coördinatoren van de vijf Rayons van Overijssel, de twee adviseurs verkeer en gladheidsbestrijding en hun teamleider.

Dit team heeft begin 2010 in een korte serie intensieve werkbijeenkomsten de basis gelegd voor (nog) beter operationeel verkeersmanagement (OVM). Dat deden de deelnemers door het leveren van individuele inhoudelijke bijdragen (vaak gebaseerd op eigen praktijkervaringen). Juist het samen bespreken van alle processen en diensten van verkeersmanagement heeft geleid tot een *gemeenschappelijk* beeld waar verbeteringen mogelijk zijn en hoe die het beste gestalte kunnen krijgen. Tussen de bijeenkomsten door koppelden de rayoncoördinatoren de ontwikkelingen in het Tactisch Team steeds terug naar hun eigen mensen die dagelijks op straat aan de slag zijn voor de weggebruikers: de ruim 30 rayoninspecteurs. Zo werkte het Tactisch Team niet alleen aan een concreet organisatieplan, maar was men ook bezig om een hecht team te worden met een gemeenschappelijke visie en stevig draagvlak bij de eigen achterban.

Deze aanpak sluit naadloos aan bij de visie dat verkeersmanagement vooral proceswerk is:

- de bestaande praktijk vormde het startpunt;
- door middel van plannen, gewoon doen, checken en vervolgens weer verbeteren wordt de gewenste ontwikkeling gestimuleerd (de Deming cirkel);
- het helder inrichten van de processen leidde tot de gewenste dynamiek en verwachtingen binnen het Tactisch Team en tot betere beeldvorming naar andere onderdelen van de provincie;
- de verbeteracties zijn gericht op een impuls in de veranderingsprocessen, en waar nodig tot een focusverandering.



Figuur 2: procesgerichte aanpak van het Tactisch Team OVM Overijssel

#### 4. Processen operationeel verkeersmanagement scherp in beeld

Het Tactisch Team heeft in een aantal sessies de inzet van operationeel verkeersmanagement beschouwd in vijf situaties: dagelijkse spitsen, wegwerkzaamheden, evenementen, ongevallen en gladheid.

Bij elke situatie werden alle facetten van verkeersmanagement belicht<sup>1</sup>:

- data en informatie: leidt tot goed zicht op verkeer;
- mobilisten: rekening houden met de (re)acties van weggebruikers;
- sturingsprincipes: welke beleidsdoelen & kaders worden gebruikt;
- maatregelen: hoe en waarmee beïnvloeden we de weggebruikers;
- centrale: hoe wordt overzicht & coördinatie geregeld;
- organisatie: wie doet wat;
- infrastructuur: welke speelruimte biedt het bestaande asfalt, nu en in de toekomst.

Door de systematische benadering vanuit de facetten werd de samenhang tussen de diverse verkeersmanagement diensten onder verschillende situaties inzichtelijk. Bijvoorbeeld de inzet van stuurinstrumenten (verkeerslichten en route informatiepanelen) bij dagelijkse spitsen, wegwerkzaamheden, evenementen en ongevallen.

diensten bij:	facetten						
	sturings- principes	Maatregelen	verkeers- centrale	data en informatie	weginfra- structuur	mobilisten	organisatie
dagelijkse spitsen	←	←	←	←	←	←	←
wegwerkzaam- heden	←	←	←	←	←	←	←
evenementen	←	←	←	←	←	←	←
ongevallen	←	←	←	←	←	←	←
gladheid	←	←	←	←	←	←	←
<b>totaal</b>	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓

Figuur 3: Principe van de integrale benadering van verkeersmanagement

Resultaat van deze sessies was een systematisch overzicht van alle diensten en processen voor de vijf eerder genoemde situaties, en voor de faciliterende processen die betrekking hebben op meerdere situaties. Elk proces binnen een bepaalde dienst is beschreven aan de hand van de volgende punten:

- de naam van de dienst;
- de naam van het specifieke proces dat wordt (her)ingericht;
- een beknopte omschrijving van het proces;
- het effect dat de weggebruiker ervaart doordat de provincie het proces uitvoert;
- de uitvoerder, ofwel medewerker die het proces daadwerkelijk uitvoert;
- de beoogde verbeteringen in het proces, uitgedrukt in SMART<sup>2</sup> geformuleerde auditnormen.

<sup>1</sup> Deze facetten komen overeen met de 'entiteiten' zoals benoemd in een vergelijkbaar project voor de provincie Noord-Holland

<sup>2</sup> SMART: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden

### *Processen bij dagelijkse spitsen*

Op de provinciale wegen zelf treden weinig structurele knelpunten op. Waar ze wel optreden (N340 en N350) is een structurele aanpak op korte of middellange termijn voorzien. Op rijkswegen in Overijssel treden veel meer structurele knelpunten op: de A28 rond Zwolle, de A1 corridor Twente– Apeldoorn en de N35 Twente - Zwolle. Daarnaast zorgen de vele bruggen (onder andere in noordwest Overijssel) voor veel stremmingshinder.

De provincie richt zich vooral op verbetering van de volgende processen:



- structurele inventarisatie en analyse van knelpunten;
- ontwikkeling en uitvoering van scenario's op beperkt aantal locaties op de eigen wegen;
- participatie in de ontwikkeling en uitvoering van scenario's van derden (onder andere rond Zwolle in het kader van BREZ);
- brugopeningsregimes.

### *Processen bij wegwerkzaamheden*

Jaarlijks worden in Overijssel 5 tot 10 grote projecten uitgevoerd. Daarnaast is er veel regulier onderhoud (maaien, klein herstelwerk, etc). Ook zijn er de wegwerkzaamheden van overige wegbeheerders.

De provincie richt zich vooral op verbetering van de volgende processen:



- verkeerskundige eisen standaard opnemen in de contracten met aannemers (zowel inhoudelijk als procesmatig), werken met “hinderklassen” en werkbare uren;
- heldere organisatie c.q. taakverdeling tussen de uitvoerende projectorganisatie (vooral gericht op technische kwaliteit tegen een scherpe prijs) en de beherende organisatie (gericht op minimale hinder voor verkeer en omgeving);
- zorgvuldige programmering van alle werkzaamheden en afstemming met andere projecten, zowel van de provincie zelf als van andere wegbeheerders;
- tijdige en heldere communicatie richting weggebruikers.

### *Processen bij evenementen*

Overijssel kent circa tien attracties en evenementen die kunnen leiden tot grote verkeershinder op provinciale wegen en soms ook op rijkswegen. Voorbeelden zijn grote evenementen in Zwolle op Bevrijdingsdag of in de IJsselhallen en de schaatstochten in noordwest Overijssel (mocht het weer eens een echte winter worden). De provincie richt zich niet alleen op de bezoekers zelf, maar vooral op de rest van het verkeer dat niet gehinderd wil worden door de bezoekers. Vaak heeft de organisator van het evenement een grote rol bij het beheersen van de hinder.

De provincie richt zich vooral op verbetering van de volgende processen:



- een goede voorbereiding: alle evenementen met grote hinder in een Piekkalender;
- stimuleren van tijdige en maximale inzet van organisator zelf;
- waar nodig gezamenlijke ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van scenario's.

### *Processen bij ongevallen*

Ondanks een grote inzet van de provincie Overijssel in het kader van de Duurzaam Veilig Wegcategorisering komen ongevallen helaas nog steeds voor. Inmiddels blijkt met het KEM-programma (Kosteneffectieve Maatregelen) veel succes geboekt te worden. De provincie heeft in het kader van operationeel verkeersmanagement twee instrumenten om de hinder voor het verkeer te minimaliseren: incidentmanagement (IM) en het begeleiden van het overige (uitwijkende) verkeer. IM is geregeld en wordt samen met RWS uitgevoerd, het begeleiden van het overige verkeer nog niet.

Daarom richt de provincie zich vooral op verbetering van de volgende processen:



- verder verkorten van de aanrijtijden IM;
- centrale coördinatie en aanscherping van de kaders IM, mede in samenwerking met RWS (o.a. de wens om alle IM acties van RWS en provincie te coördineren vanuit de Verkeerscentrale Noord-Oost Nederland van RWS);
- voorbereiding en operationele uitvoering van omleidingsroutes voor zowel de rijkswegen (de U-routes) als voor belangrijke provinciale wegen.

### *Processen bij gladheid*

De provincie Overijssel heeft de gladheidbestrijding prima op orde. Dat betreft niet alleen het beheer van het (soms schaarse) zout, maar ook een professionele aansturing van de uitvoerende aannemers. Samenwerking tussen RWS en Provincie is al enkele jaren vanzelfsprekend en leidt bijvoorbeeld tot strooiroutes die niet ophouden bij beheersgrenzen. Ook de toenemende samenwerking met gemeenten draagt bij aan nog grotere effectiviteit.

De provincie richt zich vooral op verbetering van de volgende processen:



- nader prioriteren van strooiroutes (nu zijn alleen rijbaantrajecten geprioriteerd, in sommige gevallen is het raadzaam om bijv. ook bepaalde schoolfietsroutes te prioriteren);
- uitbreiding van de samenwerking met gemeenten;
- borging van de professionele uitvoering c.q. aansturing van de aannemers.



Ten slotte richt de provincie zich ook op een aantal faciliterende processen. Deze staan ten dienste aan de processen in de vijf situaties:

- stuurinstrumenten: optimaal beheer van de bestaande VRI's, en realisatie en beheer van enkele DRIP's (samen met andere wegbeheerders);
- data-inwinning: optimaal zicht op de belangrijkste wegen van Overijssel, maar dan wel op een kosteneffectieve wijze;
- centrale coördinatie: vooral relevant bij ongevallen, wegwerkzaamheden en evenementen, streven is hierin nauw samen te werken met RWS;
- netwerkvisie: een heldere visie op de prioriteit van de wegen is een belangrijke basis voor keuzes in alle vijf de situaties. Vanzelfsprekend is afstemming met de duurzaam veilig wegcategory. Ook streeft de provincie naar een integrale visie die gedragen wordt door alle wegbeheerders (in zekere zin een update van de 'oude' GGB-prioriteitenkaarten).

En last but not least: de organisatie.

De provincie Overijssel kiest er bewust voor om verkeersmanagement niet apart in de organisatie zetten, maar te beschouwen als onderdeel van het dagelijks werk in *alle* betrokken afdelingen. Hierdoor wordt voorkomen dat verkeersmanagement 'erbij' wordt gedaan en niet de aandacht krijgt dat het verdient. Daarom is besloten om het Tactisch Team voort te zetten. De deelnemers daarvan zijn de dragers en ambassadeurs van de processen. Het belang van verkeersmanagement behartigen ze daarbij op grond van functionele overwegingen, niet op hiërarchisch gronden. Operationeel verkeersmanagement bij de provincie Overijssel wordt op deze manier uitgevoerd door:

- de vijf rayoncoördinatoren samen met hun rayoninspecteurs;
- de drie adviseurs: beheer/verkeer, regelgeving en vergunningen;
- de teamleider van de afdeling wegen en verkeer, hij krijgt de formele rol van *De Verkeersmanager* van de provincie Overijssel (zowel intern en extern) en zorgt voor een gezonde spanning tussen infraproviding (aanleg & onderhoud) en verkeersmanagement.

Diverse rayoninspecteurs hebben inmiddels een interne cursus verkeerskunde doorlopen opdat zij beter kunnen bijdragen aan de processen van operationeel verkeersmanagement.

Sommigen zijn zo enthousiast geworden dat zij zijn begonnen met een HBO opleiding. Een duidelijk signaal dat operationeel verkeersmanagement echt gaat leven bij de medewerkers.

Het Tactisch Team komt elke twee maanden bijeen met de volgende opdracht:

- bewaken van de processen (ontwikkeling, implementatie, uitvoering);
- organiseren en waar nodig bijstellen van het auditprogramma.

Overleggen en samenwerking met andere partijen binnen de provincie, en met gemeenten en Rijkswaterstaat worden zoveel mogelijk op functionele gronden georganiseerd. Dus vooral *samen processen uitvoeren*. De coördinatie van deze samenwerkingsverbanden vindt plaats in het Tactisch Team.

## **5. Voorwaarden voor verbetering**

De heldere visie en concrete procesbeschrijvingen zorgen ervoor dat de provincie de komende jaren een duidelijke koers voor ogen heeft. Maar om de vaart erin te houden moet voldaan worden aan drie voorwaarden.

Allereerst geldt en menskracht. Zeker in de komende jaren een spannende zaak. Daarom is een meerjarenbegroting opgesteld en ook vastgesteld. Voor alle processen zijn niet alleen de benodigde euro's en uren benoemd, maar nadrukkelijk ook de prioriteiten. Daarbij is gelet op de effectiviteit van de processen en procesverbeteringen (wat kost het en merkt de weggebruiker er uiteindelijk van?) en op de onderlinge afhankelijkheden tussen de processen.

Tweede voorwaarde is de organisatie. Met de vorming van het Tactisch Team is een belangrijke kiem gelegd voor functionele veranderingen in de provinciale organisatie. Nu is het de uitdaging om van daaruit ook de andere afdelingen binnen de provincie mee te krijgen.

Derde voorwaarde is bewaken van de ontwikkeling door met een auditprogramma. Daartoe zijn bij elk proces de beoogde procesverbeteringen SMART geformuleerd. Deze doelen zijn door het Tactisch Team opgesteld en vervolgens door het management vastgesteld. Van vrijblijvendheid is dan ook geen sprake. Het idee is om jaarlijks de audit te laten uitvoeren door een onafhankelijke hoofdauditor en twee of drie collega's van andere provincies.

## **6. Tot slot**

Operationeel verkeersmanagement heeft bij de provincie Overijssel vaart gekregen. Het Tactisch Team en de operationele medewerkers zijn met groot enthousiasme aan de slag gegaan. Ze worden daarbij op managementniveau gesteund door een heldere visie, een duidelijke ambitie en voldoende middelen. Ze kunnen aan de slag met helder gedefinieerde processen en verbeteracties. En ze weten welke doelen ze de komende jaren moeten bereiken.

Bij de provincie Overijssel ligt accent voor operationeel verkeersmanagement op mensenwerk, minder op high tech. De kracht van operationeel verkeersmanagement in Overijssel is daarom:

- uitvoering door eigen mensen;
- werken met een behapbaar en realistisch pakket;
- streven naar een realistisch ambitieniveau.

Ten slotte: elk veranderingsproces vergt een lange adem. Maar de provincie Overijssel heeft nu alle voorwaarden geschapen om in de komende jaren gestaag te werken aan het steeds beter realiseren van haar ambities op het gebied van operationeel verkeersmanagement. Dardoor zullen de weggebruikers ongemerkt hun rit steeds veiliger, vlotter, betrouwbaarder en comfortabeler kunnen maken.

Dit alles onder het motto:

*Gras gaat niet harder groeien door er aan te trekken, wel door het te voeden.*