

RAPPORT

Evaluatie beleidslijn hinder bij wegwerkzaamheden

In opdracht van ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

22 april 2026

Tanja Brouwer, Jaap Groenendijk en Harmen van Schaik

TwynstraGudde

Impact op morgen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
1.1. Werken aan infrastructuur 3
1.2. Evaluatie beleidslijn hinder bij wegwerkzaamheden 3
1.3. Dit rapport 4

2. Conclusies en advies 5
2.1. Verschuiving van ontwikkeling naar instandhouding … 5
2.2. … leidt tot forse toename van hinder door wegwerkzaamheden … 5
2.3. … waardoor afspraken over de hinderaanpak onder druk staan 6
2.4. Herijken beleidslijn is daarom nodig 7

3. Beleidslijn hinder bij wegwerkzaamheden 10
3.1. Beperking hinder door wegwerkzaamheden (beleidsdoel) 10
3.2. Hinderaanpak 11

4. Werken in de geest van beleidslijn 13
4.1. Hinderaanpak als kader en filosofie 13
4.2. Beperking hinder door wegwerkzaamheden (realisatie) 14
4.3. Ontwikkelingen die van invloed zijn 16

5. Toepassing hinderaanpak 18
5.1. Slim plannen, slim bouwen, slim reizen 18
5.2. Wat projecten in praktijk zoal tegenkomen (samengevat) 21
5.3. Wat projecten dan wel en niet aan hinderaanpak hebben 23

1. Inleiding

In de beleidslijn *Hinder bij wegwerkzaamheden* zijn door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat afspraken gemaakt over hoe Rijkswaterstaat omgaat met hinder door werkzaamheden op het hoofdwegennet. Dit rapport presenteert de uitkomsten van de evaluatie van deze beleidslijn en de toepassing in de hinderaanpak.

1.1. Werken aan infrastructuur

Nederland staat internationaal bekend om zijn goede infrastructuur. Maar veel van deze infrastructuur is verouderd en toe aan vervanging of renovatie (vernieuwing). Deze werkzaamheden gaan, samen met die voor aanleg en regulier onderhoud, bijna altijd gepaard met hinder.

Het primaire doel van het beleid is om de verkeershinder door werkzaamheden voor alle weggebruikers en belanghebbenden te beperken. Daarom zijn in de beleidslijn *Hinder bij wegwerkzaamheden* afspraken gemaakt over hoe Rijkswaterstaat omgaat met hinder door werkzaamheden op het hoofdwegennet. Afgesproken is dat Rijkswaterstaat een zogenoemde brede hinderaanpak hanteert. Deze hinderaanpak kent drie onderdelen: slim plannen, slim bouwen en slim reizen. De hinderaanpak is nader uitgewerkt in de werkwijzer *Hinderaanpak*.[1]



Bij de vaststelling van de beleidslijn is afgesproken om de beleidslijn, en de toepassing in de hinderaanpak, na ongeveer twee jaar te evalueren. Het ministerie heeft TwynstraGudde gevraagd om de evaluatie uit te voeren.

1.2. Evaluatie beleidslijn hinder bij wegwerkzaamheden

De hoofdvraag van de evaluatie is:

> *'In hoeverre werken we – lees: het ministerie en Rijkswaterstaat – bij de hinderaanpak in de geest van de beleidslijn?'*

Voor het beantwoorden van deze hoofdvraag zijn drie richtinggevende onderzoeksvragen geformuleerd:

- Wordt de hinderaanpak toegepast zoals bedacht in de beleidslijn? Waarom wel/niet, en wat kunnen we daarvan leren?
- Wat is de invloed van interne en externe ontwikkelingen op de beleidslijn en de toepassing in de hinderaanpak?
- Welke aanpassingen zijn gewenst in de beleidslijn en/of de toepassing in de hinderaanpak?

De beleidslijn gaat alleen over het omgaan met hinder door werkzaamheden op het *hoofdwegennet*. Daar waar het in dit rapport gaat over de toepassing in de hinderaanpak, gaat het dus ook over de hinderaanpak voor wegverkeer. Wel is er in de evaluatie ook aandacht voor projecten waar het hoofdwegennet het hoofdvaarwegennet kruist. Bij deze projecten speelt een aantal specifieke afwegingen.[2]

Aanpak lerende evaluatie

Als aanpak is gekozen voor een lerende evaluatie. Over deze aanpak en de uitvoering van de evaluatie zijn afspraken gemaakt met de begeleidingscommissie.[3]

Als eerste is een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de beleidslijn en de brede hinderaanpak via een beknopt bureauonderzoek en gesprekken. Binnen het ministerie is gesproken met de directeur wegen en verkeersveiligheid, de directeur maritieme zaken en de directeur unit instandhouding. Binnen Rijkswaterstaat is gesproken met de chief operational officer, de betrokken bestuursadviseur, de directeur wegverkeersmanagement en het teamhoofd van een wegendistrict (Drechtsteden Waarden).

[1] Rijkswaterstaat (2024). *Hinderaanpak: Slim plannen, slim bouwen en slim reizen.*

[2] Bij projecten waar het hoofdwegennet het hoofdrailnet kruist, spelen specifieke afwegingen minder. Wel komt in de evaluatie de afstemming van de hinderplanningen van Rijkswaterstaat en ProRail, om overlappende werkzaamheden zoveel mogelijk te voorkomen, aan de orde.

[3] De begeleidingscommissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van het ministerie en Rijkswaterstaat.

Ook is gesproken met de programmamanager regie landelijke hinderplanning, de voorzitter van het landelijk hinderregieteam, de voorzitter van een regionaal hinderregieteam, en de coördinator van het adviesteam slim reizen.

Vervolgens is een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de toepassing in de hinderaanpak in de praktijk van een selectie van projecten, ook via een beknopt bureauonderzoek en gesprekken. In overleg met de begeleidingscommissie zijn twaalf projecten geselecteerd volgens het principe van *information-oriented selection*[4]; de verwachting is dat de selectie van projecten een goed beeld geeft van de ervaringen met de toepassing in de hinderaanpak. De selectie van projecten kent een variatie in werksoort, start uitvoering, regio en netwerk. Voor alle twaalf projecten is gesproken met de projectmanager, de omgevingsmanager en/of de verkeersadviseur.

Tot slot zijn feiten en ervaringen geanalyseerd en verenigd tot samenhangende uitkomsten. Tussentijds zijn de voorlopige bevindingen besproken met de begeleidingscommissie. En ook het conceptrapport is voor een check op duidelijkheid en juistheid besproken met de begeleidingscommissie.

1.3. Dit rapport

Dit rapport presenteert in *hoofdstuk 2* de conclusies over het omgaan met hinder bij wegwerkzaamheden en een advies voor de gewenste aanpassingen van de beleidslijn. De volgende drie hoofdstukken gaan nader in op het bij de hinderaanpak werken in de geest van de beleidslijn. *Hoofdstuk 3* beschrijft de essentie van de in de beleidslijn gemaakte afspraken over hoe Rijkswaterstaat omgaat met hinder bij wegwerkzaamheden. *Hoofdstuk 4* geeft meer inzicht in wat onder werken in de geest van de beleidslijn in de praktijk zoal wordt verstaan. En *hoofdstuk 5* presenteert een samenvattend beeld van de ervaringen met de toepassing in de hinderaanpak in de praktijk.



[4] Flyvbjerg, B. (2001). *Making social science matter: Why social inquiry fails and how it can succeed again.* Cambridge University Press.

2. Conclusies en advies

Dit hoofdstuk presenteert de conclusies over het omgaan met hinder bij wegwerkzaamheden en een advies voor de gewenste aanpassingen van de beleidslijn *Hinder bij wegwerkzaamheden*.

2.1. Verschuiving van ontwikkeling naar instandhouding ...

Rijkswaterstaat werkt aan de ontwikkeling en instandhouding van onder andere het hoofdwegennet; ruim drieduizend kilometer autosnelwegen met duizenden kunstwerken, zoals bruggen, tunnels en viaducten.[5] Lang ging de aandacht vooral uit naar ontwikkeling; de aanleg van nieuwe wegen en de verbreding en reconstructie van (rond)wegen. Deze werkzaamheden gingen bijna altijd wel gepaard met hinder, maar vaak beperkt omdat buiten het verkeer kon worden gebouwd. Vooral ging, als de werkzaamheden klaar waren, de bereikbaarheid van veel bewoners en bedrijven erop vooruit. En regelmatig maakten projecten deel uit van bredere investeringen in een gebied.

Intussen gaat de aandacht vooral uit naar instandhouding; veel van de in de jaren vijftig en zestig aangelegde infrastructuur is verouderd en toe aan vervanging of renovatie (vernieuwing). Rijkswaterstaat is begonnen aan de grootste onderhoudsbeurt van de infrastructuur in zijn geschiedenis. Alleen al op het hoofdwegennet gaat het de komende drie jaar (2026-2028) om ruim tweehonderdvijftig projecten, en ook daarna is de instandhoudingsopgave groot.

2.2. ... leidt tot forse toename van hinder door wegwerkzaamheden ...

De enorme instandhoudingsopgave leidt tot een toename van hinder door wegwerkzaamheden. Uit de evaluatie blijkt dat die hinder in de afgelopen drie jaar al fors is toegenomen.

Rijkswaterstaat verwacht in het *Meerjarenplan Instandhouding 2025-2030* een verdere toename van hinder door wegwerkzaamheden. Door de enorme instandhoudingsopgave vinden werkzaamheden steeds vaker overdag plaats, en niet alleen meer in de nachten, weekenden of vakanties. Ook een afnemende bereidheid van wegwerkers zowel om 's nachts of in het weekend te werken als om in het verkeer te werken, en een toenemende aandacht voor weerbaarheid spelen een rol.[6] Tegelijk is de vraag hoe de maatschappelijke hinderacceptatie zich ontwikkelt bij een verdere toename van hinder door wegwerkzaamheden. Bij projecten lijkt er steeds vaker sprake van weerstand, vooral in de voorbereiding.



Toename prestatie-indicator filedruk door wegwerkzaamheden

De filedruk op het hoofdwegennet door geplande wegwerkzaamheden is toegenomen tot 9,3% van de totale filedruk in 2025 en nadert dus de norm van 10%.



Toename streefwaarde extra reistijd door wegwerkzaamheden

De extra reistijd op het hoofdwegennet was in 2025 voor meerdere projecten groter dan de streefwaarde van 60 minuten.



Afname streefwaarde hinderbeleving

Het aantal tevreden weggebruikers over de beperking van hinder door wegwerkzaamheden is afgenomen tot 59% in 2025, substantieel onder de streefwaarde van 75%.

Ontwikkeling prestatie-indicator en streefwaarden samengevat (stand van zaken 31 december 2025).

[5] Rijkswaterstaat werkt ook aan de ontwikkeling en instandhouding van het hoofdvaarwegennet en hoofdwatersysteem.

[6] Weerbaarheid stelt eisen aan de kwaliteit van vitale infrastructuur, maar tegelijk kunnen wegwerkzaamheden een risico vormen voor die weerbaarheid.

2.3. ... waardoor afspraken over de hinderaanpak onder druk staan

2.3.1. Beleidslijn en werkwijzer zijn duidelijk van toegevoegde waarde

Het primaire doel van het beleid is om de verkeershinder door werkzaamheden voor alle weggebruikers en belanghebbenden te beperken. Daarom zijn in de beleidslijn *Hinder bij wegwerkzaamheden* afspraken gemaakt over hoe Rijkswaterstaat omgaat met hinder door werkzaamheden op het hoofdwegennet.[7] Werken in de geest van de beleidslijn betekent dat Rijkswaterstaat een brede hinderaanpak hanteert. De hinderaanpak is niet alleen een kader dat projecten verplicht moeten toepassen, maar ook een manier van denken. De drie onderdelen van de hinderaanpak – slim plannen, slim bouwen en slim reizen – vormen het stappenplan voor projecten om hinder door wegwerkzaamheden te beperken. Vooral de streefwaarde voor extra reistijd door wegwerkzaamheden, de uitgangspunten van beleid en de afspraken over de bekostiging van de hinderaanpak (voor wegverkeer) geven bij het doorlopen van deze onderdelen houvast.

De afspraken vormen in de praktijk een basis die houvast geeft.

2.3.2. Maar gemaakte afspraken beginnen steeds meer te knellen

Geen hinder is niet realistisch, maar de gemaakte afspraken over hoe Rijkswaterstaat omgaat met hinder door werkzaamheden op het hoofdwegennet beginnen wel steeds meer te knellen. De enorme instandhoudingsopgave is van dominante invloed op de beleidslijn en de toepassing in de hinderaanpak. Omdat er bijna altijd meer projecten in een gebied spelen, wordt het een steeds complexere puzzel om hinder door wegwerkzaamheden met slim plannen, slim bouwen en slim reizen te beperken. Niet alleen nadert de prestatie-indicator de norm en is het de afgelopen drie jaar al niet gelukt om de streefwaarden in alle projecten te realiseren, ook blijkt uit de evaluatie dat projecten in de praktijk situaties tegenkomen waar de hinderaanpak onvoldoende houvast meer geeft:

- *Uiteenlopende belangen, verwachtingen en zorgen in gebieden;* de hinderaanpak is het functionele verhaal hoe Rijkswaterstaat omgaat met hinder door werkzaamheden op het hoofdwegennet, maar dit sluit niet per se aan bij de belangen, verwachtingen en zorgen in het gebied waar een project wordt uitgevoerd. Die gaan vaak niet alleen over extra reistijd, maar ook over de leefbaarheid en veiligheid in het gebied, de bereikbaarheid van scholen, ziekenhuizen en andere maatschappelijke voorzieningen, de bereikbaarheid van bedrijven, de positie van het openbaar vervoer, en de bereikbaarheid van niet alleen nood- en hulpdiensten maar ook de zorgsector. En steeds vaker spelen meer projecten in een gebied, terwijl de projectoverstijgende aanpak nog in de kinderschoenen staat. Behalve dat, kan de planning en uitvoering van projecten op het laatste moment nog wijzigen. Met soms grotere hinder tot gevolg of weinig tijd voor een goede voorbereiding. Ook komen projecten met de opslagpercentages voor de bekostiging van de hinderaanpak in een gebied financieel niet altijd uit, in het bijzonder bij onderhoud. Steeds vaker gaat het ook bij onderhoud om grote projecten waar de hinderopgave meer inzet vraag dat een budgetreservering van 0% tot 1%.

- *Politiek-bestuurlijke dynamiek;* de logica van de hinderaanpak botst nogal eens met de politiek-bestuurlijke logica. Belangen, verwachtingen en zorgen in gebieden gaan 'buitenom'; ze worden geuit via politiek-bestuurlijke lijnen en uitvergroot in de media. Politiek en bestuur stellen aanvullende eisen die nogal eens tot wijzigingen op het laatste moment of relatief dure hindermaatregelen leiden. Overigens is de ervaring ook dat als wegwerkzaamheden eenmaal zijn gestart, er in het algemeen begrip voor is dat die werkzaamheden gepaard gaan met hinder.

- *Kruisende infrastructuur;* juist daar waar het hoofdwegennet het hoofdvaarwegennet kruist wordt 'alles' nog eens uitvergroot. Zo ondervinden bij nogal wat bruggen niet alleen weggebruikers op het hoofdwegennet hinder, maar bijvoorbeeld ook (brom)fietsers, landbouwverkeer, minder-validen, voetgangers én scheepvaart.

'Kort en hevig wordt steeds vaker lang en hevig.'

[7] Behalve voor wegverkeer is in de werkwijzer *Hinderaanpak* ook een hinderaanpak voor water en scheepvaart opgenomen. Voor hinder bij *vaarweg*werkzaamheden én voor de afweging tussen wegverkeer en water en scheepvaart zijn door het ministerie nog geen vergelijkbare afspraken als in de beleidslijn *Hinder bij wegwerkzaamheden* gemaakt.

2.4. Herijken beleidslijn is daarom nodig

1. Herijk beleidslijn en actualiseer werkwijzer

De evaluatie laat zien dat het nodig is de beleidslijn te herijken. De bij de toepassing in de hinderaanpak opgedane ervaringen en de verwachte verdere toename van hinder door wegwerkzaamheden, maken dat een aantal aanpassingen van de beleidslijn en de toepassing in de hinderaanpak gewenst is:

A. Heroverweeg doel en uitgangspunten van beleid in relatie tot instandhoudingsopgave

De enorme instandhoudingsopgave is van dominante invloed op de beleidslijn en de toepassing in de hinderaanpak. Dit vraagt om het doel, of liever gezegd de bijbehorende prestatie-indicator en streefwaarden, en een aantal uitgangspunten van beleid te heroverwegen om ze vervolgens al dan niet aan te passen. Belangrijke punten om in ieder geval in de heroverweging te betrekken, zijn:

- Hoe beoordelen we – lees: het ministerie in afstemming met Rijkswaterstaat – op een passende manier of het doel van beleid wordt gerealiseerd, zowel op landelijk niveau als op projectniveau? Vraagt de verwachte verdere toename van hinder door wegwerkzaamheden om aanpassing van de prestatie-indicator en streefwaarden, of juist niet (hinderacceptatie)? Wat doen we als de norm wordt overschreden of de streefwaarden niet worden gerealiseerd?
- In hoeverre vinden we 'lang en hevig' ook een volwaardig alternatief voor de uitvoering van projecten? Is een volledige afsluiting een alternatief voor alle netwerkschakels, of zijn er prioritaire netwerkschakels waar andere uitvoeringsvarianten de voorkeur hebben?
- Wat zegt het uitgangspunt dat de hinderaanpak gericht is op bereikbaarheid over het al dan niet benutten van de hinderaanpak als katalysator voor duurzaam reisgedrag? Willen we de hinderaanpak, als kader dat projecten verplicht moeten toepassen, koppelen aan blijvende gedragsverandering? Wat is nodig om hier richting in te bepalen? En wat betekent dit dan voor de relatie met het programma spitsspreiden en -mijden (bijvoorbeeld voor de communicatie over hinder door wegwerkzaamheden) en de samenwerking met regionale bereikbaarheidsorganisaties?

Behalve dat, is de suggestie om te overwegen vergelijkbare afspraken ook te maken voor hoe Rijkswaterstaat omgaat met hinder door werkzaamheden op het hoofdvaarwegennet.

B. Scherp bekostiging hinderaanpak aan

Voor de bekostiging van de hinderaanpak (voor wegverkeer) is nu afgesproken dat op basis van opslagpercentages voor projecten budget wordt gereserveerd voor hinderbeperkende maatregelen. Op drie punten zijn aanpassingen gewenst:

- Herijken van de opslagpercentages voor regulier onderhoud. Steeds vaker gaat het ook bij onderhoud om grote projecten waar de hinderopgave meer inzet vraag dat een budgetreservering van 0% tot 1%.
- Formuleren van uitgangspunten voor de keuze voor uitvoeringsvarianten die hinder beperken (slim bouwen) en voor het omgaan met aanvullende eisen die politiek en bestuur stellen. Wat dit laatste betreft, is er ook een wens voor meer ruimte voor creatieve oplossingen met het doel van beleid voor ogen.
- Overwegen om in de hoogte van de opslagpercentages meer rekening te houden met de omvang van het projectbudget en de kenmerken van het gebied waar een project wordt uitgevoerd.

C. Focus in beleidslijn op projectoverstijgende aanpak

Steeds vaker spelen er meer projecten in een gebied. Dat vraagt om een projectoverstijgende aanpak, in het bijzonder voor slim plannen en slim reizen. Eerst en vooral betekent dat een aanpassing van de toepassing in de hinderaanpak, inclusief de communicatie over hinder door wegwerkzaamheden. Maar juist omdat de projectoverstijgende aanpak nog in de kinderschoenen staat, verdient de veranderopgave ook aanpassing van de beleidslijn. De focus van de afspraken over hoe Rijkswaterstaat omgaat met hinder door werkzaamheden op het hoofdwegennet moet een projectoverstijgende aanpak zijn, inclusief aandacht voor een projectoverstijgende aanwending van de financiële middelen.

D. Breid beleidslijn uit met uitgangspunten voor te ontwikkelen afwegingskader kruisende infrastructuur

In de beleidslijn zijn nu geen afspraken gemaakt over hoe om te gaan met hinder daar waar het hoofdwegennet het hoofdvaarwegennet kruist, en ook niet over andere weggebruikers dan autoverkeer. Aanpassing of liever gezegd uitbreiding met uitgangspunten voor een te ontwikkelen afwegingskader voor kruisende infrastructuur is gewenst. Daarbij gaat om twee specifieke afwegingen die bij deze projecten spelen:

- De afweging tussen hinder voor het wegwerkeer en hinder voor het scheepvaartverkeer.
- De afweging tussen hinder voor bijvoorbeeld (brom) fietsers, landbouwverkeer, minder-validen en voetgangers, en de kosten van hinderbeperkende maatregelen (proportionaliteit). Deze afweging speelt ook bij werkzaamheden aan bruggen die geen deel uitmaken van het hoofdwegennet maar wel in eigendom zijn van Rijkswaterstaat.

E. Doordenk governance omgaan met hinder door werkzaamheden

De enorme instandhoudingsopgave vraagt tot slot om de governance - in de beleidslijn is een escalatieproces tussen Rijkswaterstaat en het ministerie afgesproken – nog eens goed te doordenken om de wijze van sturen, beheersen, toezicht houden en verantwoording afleggen al dan niet aan te passen. Belangrijke punten om in ieder geval in de doordenking te betrekken, zijn:

- De sturing op de instandhoudings- en hinderopgave in samenhang.
- De governance als het doel van beleid niet wordt gerealiseerd; wie gaat dan waarover?

Het herijken van de beleidslijn is een beleidsverantwoordelijkheid. De actie ligt dus bij het ministerie, in afstemming met Rijkswaterstaat zodat de uitvoering direct aan tafel zit. De actie om vervolgens de werkwijzer te actualiseren ligt bij Rijkswaterstaat.

Aandachtspunten actualiseren werkwijzer

Bovenop de gewenste aanpassingen van de beleidslijn en de toepassing in de hinderaanpak, komen uit de evaluatie twee belangrijke aandachtspunten voor het actualiseren van de werkwijzer naar voren:

- Kijk kritisch naar de omvang van de werkwijzer en zorg ervoor dat de essenties van de hinderaanpak heel toegankelijk zijn voor collega's die de hinderaanpak in de praktijk van projecten moeten toepassen.
- Blijf aandacht besteden aan het leren in de praktijk. Dat leren gaat niet alleen via kennis verwerven op bijvoorbeeld een werkconferentie, maar vooral ook via de kunst afkijken in de dagelijkse praktijk van projecten.

2. Werk aan politiek-bestuurlijk draagvlak voor hinderaanpak

Behalve dat het nodig is de beleidslijn te herijken, laat de evaluatie tussen de regels door ook zien dat het waardevol kan zijn om te werken aan politiek-bestuurlijk draagvlak. Zowel voor dát hinder door wegwerkzaamheden toeneemt als (de toepassing in) de hinderaanpak. Dat laatste is balanceren tussen 'productie' en de belangen, verwachtingen en zorgen in het gebied waar een project wordt uitgevoerd. Juist dan moet de beleidslijn steun geven, iets zijn waar Rijk én regio op terug kunnen vallen. Daarvoor is het nodig om ruim voor de start van wegwerkzaamheden te werken aan politiek-bestuurlijk draagvlak voor de hinderaanpak, bijvoorbeeld door:

- De politieke afspraken over de doelen en uitgangspunten van beleid met de Tweede Kamer te herbevestigen op basis van de herijkte beleidslijn.
- Bestuurlijke afspraken tussen Rijk en regio te maken over de hinderaanpak in de bestuurlijke overleggen over het Meerjarenprogramma Ruimte, Infrastructuur en Transport (BO's MIRT).
- De hinderopgave in gebieden regelmatig te bespreken met partners in de regio aan de bestuurlijke tafels van de regionale bereikbaarheidsorganisaties.

Voor de eerste twee punten ligt de actie bij het ministerie. Het derde punt vraagt om een intensivering van de inzet van Rijkswaterstaat, in afstemming met het ministerie.



3. Overweeg instandhoudingsopgave onderdeel van gebiedsagenda's te maken

Tot slot valt het te overwegen om de instandhoudingsopgave onderdeel te maken van de gebiedsagenda's als gezamenlijk beeld van Rijk en regio over de ontwikkeling van gebieden en de opgaven die daaruit volgen. De instandhoudingsopgave maakt daar nu niet of nauwelijks onderdeel vanuit. Terwijl met de verschuiving van ontwikkeling naar instandhouding, vernieuwing een grote investering vormt in de infrastructuur in gebieden.

De zorg bij Rijkswaterstaat is dat de instandhoudingsopgave onderdeel maken van de gebiedsagenda's tot meer 'stroperigheid' kan leiden. Tegelijk is de verwachting dat de kijk op de instandhoudingsopgave ook kan veranderen. De instandhoudingsopgave is dan niet langer alleen een 'zorg' die onvermijdelijk gepaard gaat met hinder, maar ook een kans net zoals ontwikkeling dat lang was. Het gaat over kwaliteit, over een belangrijke bijdrage aan brede welvaart. Beleid komt meer in beeld. Projecten maken weer deel uit van bredere investeringen in een gebied. En de hinderaanpak is niet alleen het functionele verhaal hoe Rijkswaterstaat omgaat met hinder door werkzaamheden op het hoofdwegennet, maar een gezamenlijke manier van denken.



3. Beleidslijn hinder bij wegwerkzaamheden

In de beleidslijn *Hinder bij wegwerkzaamheden* zijn afspraken gemaakt over hoe Rijkswaterstaat omgaat met hinder bij werkzaamheden op het hoofdwegennet. Dit hoofdstuk beschrijft de essentie van deze afspraken.

3.1. Beperking hinder door wegwerkzaamheden (beleidsdoel)

'Het primaire doel van het beleid is', volgens de beleidslijn, 'de verkeershinder door werkzaamheden voor alle weggebruikers en belanghebbenden te beperken' (p. 99).[8] Om te beoordelen of dit doel wordt gerealiseerd, zijn in de beleidslijn een prestatie-indicator en twee streefwaarden geformuleerd.[9] Ook is in de beleidslijn afgesproken dat Rijkswaterstaat geen slim reizenmaatregelen neemt als de extra reistijd beperkt is tot 10 minuten (doelmatigheid).

Behalve het doel en de bijbehorende prestatie-indicator en streefwaarden, zijn in de beleidslijn nog vier uitgangspunten van beleid geformuleerd:

- *Veiligheid als randvoorwaarde;* aan de veiligheid van wegwerkers, weggebruikers en andere belanghebbenden worden bij wegwerkzaamheden geen concessies gedaan.
- *Hinderaanpak gericht op bereikbaarheid;* hinderbeperkende maatregelen worden primair beoordeeld op de bijdrage aan bereikbaarheid. Wel krijgen maatregelen die ook kosteneffectief bijdragen aan verkeersveiligheid en/of duurzaamheid én die een structureel effect hebben voorrang.
- *Eigen verantwoordelijkheid burgers en bedrijven;* burgers en bedrijven hebben een grote eigen verantwoordelijkheid voor het beperken van en omgaan met hinder door wegwerkzaamheden (bewuste en slimme keuzen in mobiliteit).
- *Duidelijke, tijdige en actuele (reis- en route)informatie,* zowel voorafgaand aan als tijdens wegwerkzaamheden.



10%

Prestatie-indicator filedruk door wegwerkzaamheden

De filedruk op het hoofdwegenet door geplande wegwerkzaamheden is in een jaar niet groter dan 10% van de totale filedruk.



60 min

Streefwaarde extra reistijd door wegwerkzaamheden

De extra reistijd op het hoofdwegennet door wegwerkzaamheden is niet groter dan 60 minuten.



75%

Streefwaarde hinderbeleving

75% van de weggebruikers is tevreden over de beperking van hinder door wegwerkzaamheden (en in een jaar niet lager dan 70%).

Prestatie-indicator en streefwaarden beperking hinder door wegwerkzaamheden

[8] De beleidslijn is als bijlage 1 in de werkwijzer opgenomen.

[9] De prestatie-indicator is volgens een afspraak met de Tweede Kamer uit 2005.

3.2. Hinderaanpak

Om invulling te geven aan het doel en de uitgangspunten van beleid, is in de beleidslijn afgesproken dat Rijkswaterstaat een zogenoemde brede hinderaanpak hanteert. Deze hinderaanpak kent drie onderdelen: slim plannen, slim bouwen en slim reizen.

De hinderaanpak is nader uitgewerkt in de werkwijzer *Hinderaanpak*, een actualisatie van de werkwijzer *MinderHinder* uit 2009. Behalve voor wegverkeer is in de werkwijzer ook een hinderaanpak voor water en scheepvaart opgenomen.

Bovenop de uitgangspunten van beleid heeft het bestuur van Rijkswaterstaat een aantal richtinggevende uitspraken gedaan:[10]

- *'Kort en hevig' als volwaardig alternatief;* bij de uitvoering van wegwerkzaamheden kiest Rijkswaterstaat waar mogelijk voor een volledige afsluiting (kort en hevig wat betreft hinder) in plaats van langdurige, gefaseerde afsluitingen.[11, 12]
- *Taakverdeling communicatie;* Rijkswaterstaat communiceert over hinder door wegwerkzaamheden, de aannemer beperkt zich tot de bouwcommunicatie.
- *Doorontwikkeling samenwerking;* Rijkswaterstaat zet bij de hinderaanpak in op een doorontwikkeling van de samenwerking met regionale bereikbaarheidsorganisaties.

'In de basis komt het erop neer dat we de hinderaanpak plaatsen in de gehele aanpak van de mobiliteitstransitie naar slimme en duurzame mobiliteit', valt in de werkwijzer te lezen. 'Rijkwaterstaat wil de hinderaanpak in samenwerking met regionale en landelijke partners benutten als katalysator voor de meerjarige/langetermijnambitie en doelstellingen op het gebied van mobiliteit' (p. 9).



Slim plannen

'Om in samenwerking met andere infra- en (vaar)wegbeheerders de planning van de werkzaamheden af te stemmen.'



Slim bouwen

'Om op basis van een integrale afweging met veiligheid op één tot een slimme uitvoering van de werkzaamheden te komen.'



Slim reizen

'Om de hinder die op basis van de planning en uitvoering ontstaat in samenwerking met omgevingspartijen/ stakeholders te beperken en slim te benutten.'

Drie onderdelen hinderaanpak

[10] De richtinggevende uitspraak over de normering van hinder is vertaald in de streefwaarde voor extra reistijd door wegwerkzaamheden. Uit de toelichting blijkt dat hoewel de oude werkwijzer MinderHinder geen normering op projectniveau kende, in de praktijk projecten met een extra reistijd groter dan 60 minuten terug naar de tekentafel moesten om hinder verder te beperken. 'Middels deze nieuwe streefwaarde stuurt Rijkswaterstaat erop dat de extra reistijd … bij elk project maximaal 60 minuten is. Het betreft dus een extra waarborg zodat de hinder voor de weggebruiker niet onbeperkt kan oplopen' (p. 6).

[11] Aan deze richtinggevende uitspraak wordt ook in de beleidslijn gerefereerd. Uit de toelichting blijkt dat een volledige afsluiting ook voordelen heeft voor onder andere bouwkwaliteit, kosten en veiligheid.

[12] Voor water en scheepvaart is de richtinggevende uitspraak juist dat Rijkswaterstaat zo min mogelijk kiest voor een volledige afsluiting, omdat er vaak geen realistische alternatieve routes zijn.

Bekostiging hinderaanpak (voor wegverkeer)
Voor de bekostiging van de hinderaanpak is in de beleidslijn afgesproken dat op basis van opslagpercentages voor projecten budget wordt gereserveerd voor hinderbeperkende maatregelen. Zo wordt voorkomen dat het ministerie als opdrachtgever voor elk project apart budget moet toekennen. De budgetreservering is bedoeld voor slim reizenmaatregelen: communicatie, reis- en routeinformatie, verkeersmanagement en mobiliteitsmanagement. In de voorbereiding stelt het project een zogenoemd maatregelenpakket slim reizen samen. Bij een omvangrijk maatregelenpakket slim reizen, met meer dan alleen de basismaatregelen, doet het project een kosteneffectiviteitsanalyse (KEA) op het maatregelenpakket slim reizen.

Werksoort	Laag	Opslag %
Aanleg en reconstructie	Aanleg nieuwe wegen verbindingen.	1%
	Verbreding en reconstructie (rond) wegen stedelijk gebied.	5%
	Verbreding en reconstructie wegen niet-stedelijk gebied.	2%
Vervanging en renovatie (vernieuwing)		7%
Regulier onderhoud	Variabel onderhoud wegen	1%
	Vast onderhoud wegen.	n.v.t.

Tabel 3.1 Bekostiging hinderaanpak

Als de hinderopgave meer (of minder) inzet vraagt, is in de beleidslijn afgesproken dat volgens het principe *comply or explain* nadere afspraken kunnen worden gemaakt tussen Rijkswaterstaat en het ministerie.

Projectoverstijgende aanpak en samenwerking
De beleidslijn gaat ook in op een projectoverstijgende aanpak. Afgesproken is dat als er meer projecten in een gebied spelen, de betreffende regio van Rijkswaterstaat de regie heeft: 'De RWS-regio beslist in die gevallen over aanwending van de financiële middelen die vanuit de projecten voor hinderbeperking beschikbaar zijn, zodat een maximaal resultaat voor de hinderaanpak op netwerkniveau bereikt wordt' (p. 102). In de werkwijzer is toegelicht dat dit niet betekent dat de uitvoerder(s) van projecten geen verantwoordelijkheid meer dragen voor het beperken van hinder door wegwerkzaamheden, maar wel dat de regio van Rijkswaterstaat de regie heeft. Binnen Rijkswaterstaat ligt daar het primaat voor een projectoverstijgende aanpak.

Ook is in de beleidslijn afgesproken dat Rijkswaterstaat bij de hinderaanpak waar mogelijk samenwerkt met regionale bereikbaarheidsorganisaties en lopende activiteiten in de regio – denk aan aanpakken om reisgedrag te veranderen – benut. Het idee volgens de beleidslijn is dat regionale bereikbaarheidsorganisaties kunnen worden ingezet voor de samenstelling van een maatregelenpakket slim reizen, de uitvoering van slim reizenmaatregelen[13], en monitoring en evaluatie. Volgens de werkwijzer heeft de betreffende regio van Rijkswaterstaat ook de regie 'over de financiële afspraken met regionale overheden en samenwerkingsorganisaties' (p. 10).

Escalatieproces tussen Rijkswaterstaat en ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Tot slot gaat de beleidslijn in op het escalatieproces tussen Rijkswaterstaat en het ministerie. Afgesproken is dat als de extra reistijd op het hoofdwegennet door wegwerkzaamheden substantieel groter is dan 60 minuten of als er een substantieel conflict is met gelijktijdige werkzaamheden van andere infra- en (vaar)wegbeheerders, Rijkswaterstaat samen met beleid de afweging maakt of, hoe en wanneer de minister betrokken wordt. Dilemma's worden vroegtijdig besproken, zodat er nog keuzen gemaakt kunnen worden.

[13] Volgens de beleidslijn lijkt het logisch dat regionale bereikbaarheidsorganisaties in ieder geval de maatregelen uitvoeren die impact hebben op gebiedsniveau of een meer structureel karakter hebben.

4. Werken in de geest van beleidslijn

In hoeverre werken het ministerie en Rijkswaterstaat bij de hinderaanpak in de geest van de beleidslijn? Dat is de hoofdvraag van de evaluatie. Dit hoofdstuk geeft meer inzicht in wat onder werken in de geest van de beleidslijn in de praktijk zoal wordt verstaan.

4.1. Hinderaanpak als kader en filosofie

4.1.1. Bekendheid beleidslijn

Werken in de geest van de beleidslijn betekent eerst en vooral dat Rijkswaterstaat een brede hinderaanpak hanteert. Het beeld is dat de werkwijzer, waarin de hinderaanpak nader is uitgewerkt, binnen Rijkswaterstaat in het algemeen redelijk tot goed bekend is.[14] Dat geldt voor alle drie de onderdelen van de hinderaanpak (voor wegverkeer). Daarbij is het van belang om te realiseren dat het doorlopen van deze onderdelen meerdere jaren duurt, waarin verschillende collega's van Rijkswaterstaat betrokken zijn. Vaak is daarom de ene collega meer bekend met het ene onderdeel, en de andere collega met het andere onderdeel.

Ook het doel, de bijbehorende prestatie-indicator en streefwaarden en de overige uitgangspunten van beleid, die direct op de eerste pagina's van de werkwijzer worden geïntroduceerd, zijn in het algemeen redelijk tot goed bekend. Dat in de praktijk niet iedereen ook bekend is met de beleidslijn zelf, is daarom minder erg en ook wel begrijpelijk – de beleidslijn is als bijlage 1 in de 115 pagina's tellende werkwijzer opgenomen. Overigens is die omvang wel een aandachtspunt; in projecten wordt de werkwijzer nogal eens als te omvangrijk en daardoor als onvoldoende toegankelijk ervaren.

Meer aandacht voor kennisdeling

De toepassing in de hinderaanpak vraagt voortdurend aandacht. Vooral vanuit het adviesteam slim reizen is ingezet op kennisdeling. Een goed voorbeeld is de in februari van dit jaar (en ook in 2024) georganiseerde werkconferentie *Samenwerken aan de hinderaanpak*. Ruim honderdvijftig collega's van Rijkswaterstaat en ook van NS, ProRail en regionale bereikbaarheidsorganisaties deelden hun kennis en ervaring.

Tegelijk is het beeld ook dat het leren in de praktijk nog meer aandacht verdient – *'De hinderaanpak steunt nu op collega's die 'm al jaren toepassen'*, verwoordt een gesprekspartner treffend. En inderdaad, meerdere gesprekspartners waren betrokken bij het actualiseren van de werkwijzer. Maar voor andere/nieuwe collega's is de toepassing in de hinderaanpak nog minder vanzelfsprekend. Dat leren gaat niet alleen via kennis verwerven op bijvoorbeeld een werkconferentie, maar vooral ook via de kunst afkijken in de dagelijkse praktijk van projecten.[15]

4.1.2. In de geest van of naar de letter van

'De hinderaanpak is niet alleen een kader, maar ook een filosofie; het is een manier van denken. Het gaat om de integrale aanpak van slim plannen, slim bouwen en slim reizen', schrijft de landelijk netwerkmanager in haar voorwoord bij de werkwijzer. Een aantal gesprekspartners benadrukt dat de hinderaanpak een kader is en projecten de hinderaanpak dus verplicht moeten toepassen. Het beeld is dat verreweg de meeste projecten dit ook doen[16], in het bijzonder de projecten die de meeste hinder veroorzaken (hindercategorie A). Wat niet wil zeggen dat ook altijd naar de letter van de beleidslijn wordt gewerkt. Of dat er in de toepassing in de hinderaanpak geen aanpassingen gewenst zijn. Behalve dat, is de hinderaanpak volgens sommige gesprekspartners in projecten nog niet altijd verankerd in het integraal projectmanagement. De toepassing is dan sterk afhankelijk van de inzet van omgevingsmanagement en verkeersadvies; zonder die inzet zou de hinderaanpak makkelijk ondersneeuwen bij andere aspecten die een rol spelen in de praktijk van projecten.

Een aantal andere gesprekspartners benadrukt juist dat de hinderaanpak een filosofie is. Het gaat hen er vooral om dat de hinderaanpak ten dienste staat van de 'productie'. Zaken als (bestuurlijk) draagvlak in de omgeving, management van capaciteitsbeperkingen door wegwerkzaamheden, objectivering en standaardisering spelen een rol.

[14] Kanttekening is dat voor de evaluatie geen breed onderzoek is uitgevoerd naar de bekendheid van de werkwijzer binnen Rijkswaterstaat.

[15] Manon Ruijters (2016). *Liefde voor leren: Over diversiteit van leren en ontwikkelen in en van organisaties* (2e herziene editie). Boom.

[16] Redenen om de hinderaanpak niet (volledig) toe te passen, zijn: onbekendheid (hinderaanpak is 'maar' een van de kaders), niet verankerd in integraal projectmanagement, niet voldoende budget, en 'shopgedrag'.

Twee scholen over hinderaanpak als katalysator voor duurzaam reisgedrag

Wat opvalt, is dat er in de praktijk twee 'scholen' lijken te bestaan over in hoeverre de hinderaanpak ook moet worden benut als katalysator voor duurzaam reisgedrag. Gesprekspartners die aanhanger zijn van de ene school plaatsen de hinderaanpak, net als in de werkwijzer, in de gehele aanpak naar slimme en duurzame mobiliteit (vergelijk hoofdstuk 3). Ze zien wegwerkzaamheden als een kans om het reisgedrag van mensen blijvend te veranderen, bijvoorbeeld door afspraken te maken met werkgevers (werkgeversaanpak). Verandering van reisgedrag (niet of anders reizen) is ook nodig; aanleg van nieuwe wegen en verbreding en reconstructie van (rond)wegen alleen lossen de drukte niet op. Ze zouden de communicatie over hinder door wegwerkzaamheden nog sterker willen koppelen aan blijvende gedragsverandering.

Gesprekspartners die aanhanger zijn van de andere school ontkennen niet dat hinderbeperkende maatregelen in specifieke situaties een structureel effect kunnen hebben. Maar volgens hen vraagt een structureel effect in het algemeen ook een structurele aanpak. Ze zouden veel terughoudender willen zijn om de hinderaanpak, als kader dat projecten verplicht moeten toepassen, te koppelen aan blijvende gedragsverandering. *'Je hebt een weg en sluit de weg af om 'm weer helemaal up-to-date te maken; waarom zouden mensen die weg na afronding van de werkzaamheden dan niet meer (willen) gebruiken?'* verwoordt een gesprekspartner het. Ze plaatsen vraagtekens bij zowel het effect op hinderbeperking als een structureel effect van in hun ogen, ondanks kosteneffectiviteitsanalyses, te dure slim reizenmaatregelen zoals stimuleringsmaatregelen voor fiets en openbaar vervoer en beloningsmaatregelen. Ze wijzen erop dat vaak onduidelijk is of slim reizenmaatregelen hebben geleid tot blijvende gedragsverandering (monitoring en evaluatie). En dat als het wel duidelijk is, deze maatregelen vaak maar beperkt tot een structureel effect hebben geleid.

4.2. Beperking hinder door wegwerkzaamheden (realisatie)

Werken in de geest van de beleidslijn betekent ook werken met het doel van beleid voor ogen: het beperken van de verkeershinder door werkzaamheden voor alle weggebruikers en belanghebbenden.

4.2.1. Discussie over beoordeling realisatie beleidsdoel

Om te beoordelen of het doel van beleid wordt gerealiseerd, zijn in de beleidslijn een prestatie-indicator en twee streefwaarden geformuleerd. Gesprekspartners refereren, als het gaat over werken in de geest van de beleidslijn, vaak aan één of meer van deze prestatie-indicator en streefwaarden. Tegelijk valt op dat er discussie is over de toegevoegde waarde van vooral de prestatie-indicator voor filedruk door wegwerkzaamheden en de streefwaarde voor hinderbeleving:

De toegevoegde waarde van de prestatie-indicator voor filedruk door wegwerkzaamheden is de normering op landelijk niveau. Toch is het beeld dat deze prestatie-indicator in de praktijk weinig grip geeft. Althans, dat is de ervaring van de meeste gesprekspartners. Ze vragen zich af wat er gebeurt als de filedruk door wegwerkzaamheden in de komende jaren de norm van 10% van de totale filedruk mogelijk overschrijdt. Die vraag raakt aan de governance van de productie- en hinderopgave in samenhang – *'Wie gaat er dan eigenlijk over?'* Ook wijzen ze erop dat de prestatie onvoldoende rekening zou houden met de omvang van de instandhoudingsopgave (zie paragraaf 4.3) en afhankelijk is van de totale filedruk. Sommige gesprekspartners noemen de prestatie-indicator om die reden pervers.

Sowieso gaat in projecten de aandacht vooral uit naar de streefwaarde voor extra reistijd door wegwerkzaamheden. Dat is ook de reden dat deze streefwaarde nieuw is geformuleerd; een project heeft niet of nauwelijks invloed op de filedruk, maar wel op de extra reistijd door wegwerkzaamheden. Kanttekening die een aantal gesprekspartners plaatst, is dat deze streefwaarde geen rekening zou houden met de extra reistijd op het onderliggend wegennet. Hoewel in de formulering inderdaad alleen wordt gesproken over de extra reistijd op het hoofdwegennet, klopt deze kanttekening toch niet helemaal. Althans, de *Leidraad monitoring en evaluatie hinderaanpak* benadrukt dat de extra reistijd gemeten moet worden op 'zowel … de omleiding op het HWN als omleidingen op het OWN' (p. 27).[17]

[17] Rijkswaterstaat (2024). *Leidraad monitoring en evaluatie hinderaanpak.*

De toegevoegde waarde van de streefwaarde over hinderbeleving is dat het een stem geeft aan de ervaring van weggebruikers. Of, zoals in de werkwijzer valt te lezen: 'Wellicht nog belangrijker dan de verkeershinder, is de ervaring van weggebruikers ten aanzien van de hinder, oftewel de hinderbeleving' (p. 9). Toch is het beeld dat deze streefwaarde in de praktijk juist minder belangrijk wordt gevonden. Een verklaring die een aantal gesprekspartners geeft, is dat de meting van de hinderbeleving voor hen lastig zou zijn te relateren aan (alleen) wegwerkzaamheden.

4.2.2. Forse toename hinder door wegwerkzaamheden

De hinderaanpak neemt niet weg dat wegwerkzaamheden vrijwel altijd gepaard gaan met hinder. De ontwikkeling op de prestatie-indicator en streefwaarden laat zien dat die hinder in de afgelopen drie jaar fors is toegenomen:

- **Toename filedruk door wegwerkzaamheden**
  De filedruk op het hoofdwegennet door wegwerkzaamheden is toegenomen van 4,4% van de totale filedruk in 2023 tot 9,3% van de totale filedruk in 2025. Daarmee nadert de prestatie-indicator de norm van 10%.

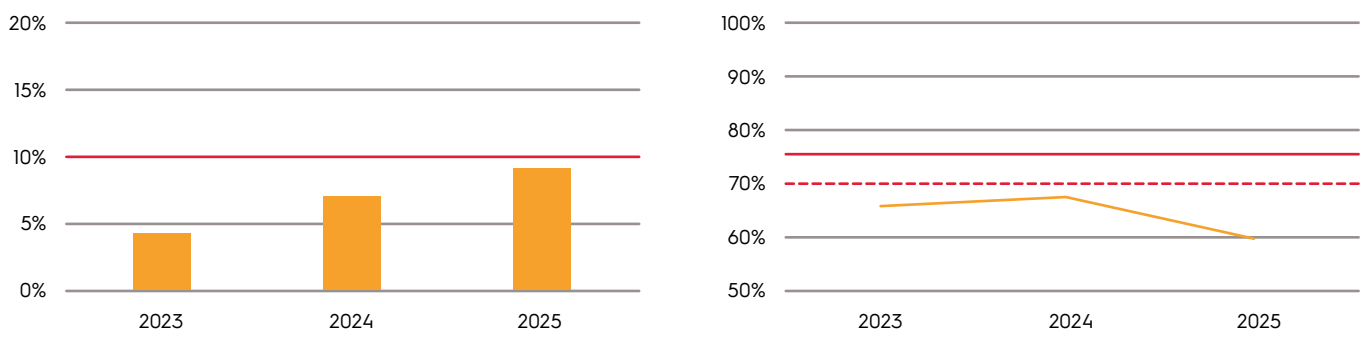
- **Toename extra reistijd door wegwerkzaamheden, afname hinderbeleving**
  De extra reistijd op het hoofdwegennet door wegwerkzaamheden was in 2025, en ook in 2023 en 2024, voor meerdere projecten op één of een aantal dagen groter dan de streefwaarde van 60 minuten.[18] En het percentage tevreden weggebruikers over de beperking van hinder door wegwerkzaamheden is afgenomen van 65% in 2023 naar 59% in 2025, ver onder de streefwaarde van 75%. Daarmee is het de afgelopen drie jaar niet gelukt om de streefwaarden te realiseren.

Meer aandacht voor monitoring en evaluatie

Monitoring en evaluatie zijn als onderdeel van de hinderaanpak uitgewerkt in een apart hoofdstuk van de werkwijzer, met een onderscheid naar:

- *Monitoring en evaluatie tijdens wegwerkzaamheden om bij te sturen.*
- *Monitoring en evaluatie direct na wegwerkzaamheden om te verantwoorden en leren.* 'Het gaat onder andere om de evaluatie van de streefwaarden, projectdoelstellingen en ingezette (slim reizen)maatregelen' (p. 73).
- *Monitoring en evaluatie een jaar na wegwerkzaam-heden om te leren,* 'om inzicht te krijgen of bepaalde maatregelen hebben geleid tot een blijvende gedragsverandering of een structureel effect' (p. 73).

De meeste gesprekspartners vinden deze aandacht voor monitoring en evaluatie positief. Vanuit het adviesteam slim reizen is ingezet op standaardisering via onder andere de *Leidraad monitoring en evaluatie hinderaanpak*. Tegelijk is het beeld dat monitoring en evaluatie vooral in projecten nog meer aandacht verdient. Nog niet alle projecten voeren monitoring en evaluatie uit, waardoor er soms onvoldoende inzicht is om goed te kunnen bijsturen, verantwoorden en leren.[19] Aandachtspunten zijn het goed meten van de extra reistijd door wegwerkzaamheden en de hinderbeleving, en het ophalen van leerervaringen.



Figuur 4.1 Ontwikkeling filedruk werkzaamheden (links) en hinderbeleving (rechts)

[18] In 2025 was de extra reistijd door wegwerkzaamheden voor in ieder geval de projecten A16 Belgische grens – knooppunt Galder, A16 Drechttunnel, A16 knooppunten Ridderkerk – Terbregseplein, en A58 knooppunten Batadorp – De Baars op één of een aantal dagen groter dan de streefwaarde van 60 minuten.

[19] Projecten die de meeste hinder veroorzaken moeten monitoring en evaluatie uitvoeren (hindercategorie A). Bij andere projecten volstaat een check tijdens wegwerkzaamheden of hinder inderdaad beperkt blijft (hindercategorie B en C) of is monitoring en evaluatie niet nodig (hindercategorie D en E).

4.3. Ontwikkelingen die van invloed zijn

4.3.1. Enorme instandhoudingsopgave als dominante ontwikkeling

Rijkswaterstaat staat voor een enorme instandhoudingsopgave. Veel van de in de jaren vijftig en zestig aangelegde infrastructuur is toe aan vervanging of renovatie, blijkt uit de *Staat van de Infrastructuur*.[20] 'We zijn begonnen aan de grootste onderhoudsbeurt van de infrastructuur ooit tot nu toe in de geschiedenis van Rijkswaterstaat', schrijft de directeur-generaal Rijkswaterstaat in zijn voorwoord bij het *Meerjarenplan Instandhouding 2025-2030* (p. 5).[21] In de afgelopen drie jaar is de productie al toegenomen en die trend zet door. Alleen al op het hoofdwegennet gaat het de komende drie jaar (2026-2028) om ruim tweehonderdvijftig projecten, en ook daarna is de instandhoudingsopgave groot. Het productievermogen neemt toe van € 1,8 miljard in 2021 naar ruim € 3 miljard per jaar richting 2030. Maar de instandhoudingssopgave is zelfs nog groter; zo heeft de Algemene Rekenkamer berekend dat Rijkswaterstaat tot 2038 € 20,5 miljard tekort komt.[22]

Programmatische uitvoering werkzaamheden

De instandhoudingsopgave vraagt om anders te werken. Rijkswaterstaat maakt een omslag van projectmatig werken naar programmatisch werken. 'De uitvoering van de werkzaamheden richten we programmatisch in, aan de hand van een aantal sleutelprincipes' (p. 6), valt in het *Meerjarenplan Instandhouding 2025-2030* te lezen:

- *Voortrollende programmering;* een geactualiseerde doorkijk voor acht jaar maken voor stabiliteit en uitvoerbaarheid.
- *Portfolioaanpak;* meerdere, vergelijkbare objecten zoals bruggen en tunnels in één keer aanbesteden voor efficiency en versnelling.
- *Productiestraten;* afgebakende, interne ontwikkelomgevingen per objecttype creëren zoals een bruggen- en tunnelwerf voor standaardisatie en versnelling.
- *Contractvormen;* langjarige raamovereenkomsten sluiten voor marktbetrokkenheid.

Gesprekspartners refereren aan programmatisch werken vooral in relatie tot de projectoverstijgende aanpak en soms in relatie tot specifieke projecten, zoals het project renovatie N3 Papendrechtse brug (zie ook hoofdstuk 5).

De enorme instandhoudingsopgave is van dominante invloed op de beleidslijn en de toepassing in de hinderaanpak. Rijkswaterstaat verwacht in het *Meerjarenplan Instandhouding 2025-2030* een verdere toename van hinder door wegwerkzaamheden. Omdat er bijna altijd meer projecten in een gebied spelen, wordt het een steeds complexere puzzel om hinder door wegwerkzaamheden met slim plannen, slim bouwen en slim reizen te beperken. Zo is in een bijlage bij het meerjarenplan een kaart opgenomen met een overzicht van bijna twintig projecten die meer dan 60 minuten extra reistijd kunnen veroorzaken. *'Kort en hevig wordt steeds vaker lang en hevig'*, verwoordt een gesprekspartner treffend. (Tussen twee haakjes: 'lang en hevig' is in de beleidslijn en/of de werkwijzer niet als volwaardig alternatief genoemd). Denk aan het project renovatie N3 Papendrechtse brug of bijvoorbeeld het project onderhoud A30 tussen Barneveld en Lunteren[23], waar de weg maanden dicht gaat voor al het verkeer. Het eerste project illustreert ook dat bij nogal wat bruggen niet alleen autoverkeer op het hoofdwegennet hinder ondervindt, maar ook andere weggebruikers zoals (brom) fietsers, landbouwverkeer, minder-validen, voetgangers én de scheepvaart. Behalve dat, kan de omgeving ook hinder ondervinden van bijvoorbeeld sluipverkeer (zie ook hoofdstuk 5).

Tegelijk leidt uitstel van vervanging en renovatie of regulier onderhoud – de instandhoudingsopgave is binnen de looptijd van het Mobiliteitsfonds vooralsnog niet maakbaar[24] – uiteindelijk tot *meer*, nogal eens *ongeplande hinder* door extra beheersmaatregelen en storingen.

[20] Rijkswaterstaat (2025). *Staat van de Infrastructuur: Rijkswaterstaat 2024*.

[21] Rijkswaterstaat (2025). *Meerjarenplan Instandhouding 2025-2030*.

[22] Algemene Rekenkamer (2025). *Verantwoordingsonderzoek ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (XII), Mobiliteitsfonds (A) en Deltafonds (J): Rapport bij het jaarverslag 2024*.

[23] Het project onderhoud A30 tussen Barneveld en Lunteren was dit jaar in het nieuws door een kort geding tegen een volledige afsluiting. De rechter heeft Rijkswaterstaat in het gelijk gesteld (https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBGEL:2026:718).

[24] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2026, 16 maart). *Prioritering Mobiliteitsfonds en Deltafonds*.

4.3.2. Andere relevante ontwikkelingen

Behalve de autonome ontwikkeling van het wegverkeer en de instandhoudingsopgave, zijn in grote lijnen nog drie ontwikkelingen van invloed op de beleidslijn en de toepassing in de hinderaanpak:

1. *Afnemende bereidheid van wegwerkers,* zowel om 's nachts of in het weekend te werken als om in het verkeer te werken. En soms ook een beperkte beschikbaarheid van materieel bij aannemers of beperkte productiecapaciteit bij asfaltcentrales.
2. *Ontwikkeling maatschappelijke hinderacceptatie;* hoewel de afgelopen drie jaar in het algemeen is geaccepteerd dat werkzaamheden gepaard gaan met hinder, is de vraag hoe die maatschappelijke hinderacceptatie zich ontwikkelt bij een verdere toename van hinder door wegwerkzaamheden. Het antwoord op die vraag is vooral relevant in relatie tot het uitgangspunt dat burgers en bedrijven een grote eigen verantwoordelijkheid hebben voor het beperken van en omgaan met hinder door wegwerkzaamheden. Bij projecten lijkt er steeds vaker sprake van weerstand, vooral in de voorbereiding. 'De burger accepteert steeds minder, ook wat betreft hinder', verwoordt een gesprekspartner het die vertelt dat weerstand soms resulteert in agressie op sociale media en ook bij wegafzettingen. Ook de afname van het percentage tevreden weggebruikers over de beperking van hinder door wegwerkzaamheden is mogelijk een signaal van een omslagpunt.
3. *Weerbaarheid vitale infrastructuur;* weerbaarheid stelt eisen aan de kwaliteit van vitale infrastructuur en daarmee ook aan de instandhouding, maar tegelijk kunnen wegwerkzaamheden een risico vormen voor die weerbaarheid.

Een relevante ontwikkeling van een andere orde, die samenhangt met de instandhoudingsopgave, is het *Samenhangend toekomstperspectief* over (organisatie) verandering binnen Rijkswaterstaat.[25] De instandhoudingsopgave vraagt om slimmer en beter te werken; 'meer 'handen aan het bed' en meer 'tijd voor de patiënt', ofwel minder interne stroperigheid' (p. 13). Deze verandering betekent dat ook voor de hinderaanpak eigenaarschap, sturing en beheer (inclusief regie op de aanwending van financiële middelen) opnieuw moeten worden gedefinieerd.

Door de ontwikkelingen beginnen de gemaakte afspraken steeds meer te knellen.

[25] Rijkswaterstaat (2025). *Samenhangend toekomstperspectief.*

5. Toepassing hinderaanpak

Om meer inzicht te krijgen in de toepassing in de hinderaanpak, zijn de ervaringen met de hinderaanpak in de praktijk van twaalf projecten in beeld gebracht. Dit hoofdstuk presenteert een samenvattend beeld.

Project	Werksoort	Start uitvoering	Regio	Netwerk
A1 brug Naardertrekvaart	Vernieuwing	2029	West-Nederland Noord	HWN
A2 knooppunten Het Vonderen - Kerensheide	Aanleg	2025	Zuid-Nederland	HWN
A2 knooppunten Oudenrijn - Everdingen	Onderhoud	2024	Midden-Nederland	HWN
A7 brug Neckerstraat	Vernieuwing	2024 (spoed)	West-Nederland Noord	HWN
A7/A28 Julianaplein	Aanleg	2024	Noord-Nederland	HWN
A10 Tweede Coentunnel	Onderhoud	2025	West-Nederland Noord	HWN
A12 betonnen IJsselbrug	Onderhoud	2026	Oost-Nederland	HWN
A27 knooppunten Houten - Hooipolder	Aanleg/ vernieuwing	2025	Midden-, West- en Zuid-Nederland (Zuid)	HWN
A29 Heinenoordtunnel[26]	Vernieuwing	2023	West-Nederland Zuid	HWN
A58 Vlaketunnel	Vernieuwing	2023	Zee en Delta	HWN
A73 knooppunten Ewijk - Neerbosch	Onderhoud	2025	Oost-Nederland	HWN
N3 Papendrechtse brug	Vernieuwing	2026	West-Nederland Zuid	HWN/ HVWN[27]

Tabel 5.1 Selectie projecten

5.1. Slim plannen, slim bouwen, slim reizen

5.1.1. Slim plannen – vroegtijdig afstemmen van werkzaamheden

Het beperken van hinder door wegwerkzaamheden begint met slim plannen. Daarbij is de verkeersintensiteit leidend; bij voorkeur wordt in een gebied gewerkt op relatief rustige momenten. Projecten met veel hinder (hindercategorie A, B en C) moeten een zogenoemd slot claimen. Het beeld is dat dit onderdeel vrij strak is georganiseerd met een rol voor de regionale hinderregieteams en het landelijk hinderregieteam. Tegelijk is de diversiteit tussen de regio's van Rijkswaterstaat relatief groot. De regio's West-Nederland Noord en West-Nederland Zuid, waar nu vaak al meer projecten in een gebied spelen, stemmen werkzaamheden vroegtijdig(er) in samenwerking met andere infra- en (vaar) wegbeheerders af. Het gevolg is dat grote projecten in deze regio's eerder worden vastgesteld op de landelijke hinderplanning, waardoor er voor andere regio's minder ruimte overblijft.

Het beeld is ook dat dit onderdeel heeft geleerd van eerdere samenloop van weg- en spoorwerkzaamheden, onder andere bij het project vervanging A29 Haringvlietbrug en bijvoorbeeld ook het project renovatie N99 Kooybrug. Rijkswaterstaat en ProRail werken nu intensiever samen om hun hinderplanningen op elkaar af te stemmen en zo overlappende werkzaamheden zoveel mogelijk te voorkomen.

[26] Bij het project renovatie A29 Heinenoordtunnel is ook het project vervanging A29 Haringvlietbrug betrokken.

[27] Ook bij de projecten vervanging A1 brug Naardertrekvaart, renovatie A7 brug Neckerstraat, onderhoud A12 betonnen IJsselbrug, renovatie A29 Heinenoordtunnel en renovatie A58 Vlaketunnel is er sprake van kruisende infrastructuur. Maar alleen bij het project renovatie N3 Papendrechtse brug spelen specifieke afwegingen rondom hinder voor vooral (brom)fietsers en de scheepvaart.

Planningsprincipes

Bij het toedelen van slot's hanteert Rijkswaterstaat bovenop het doel en de uitgangspunten van beleid, drie planningsprincipes:

1. Niet hindervol werken op omleidingsroutes van andere werkzaamheden.
2. Niet omleiden in een omleiding van andere werkzaamheden.
3. Niet onevenredig veel hinder veroorzaken:
   - Maximaal 60 minuten vertraging/extra reistijd door files of omrijden.
   - Voorkom te veel werkzaamheden kort achter elkaar op een route; plan werkzaamheden in een andere periode of voeg werkzaamheden samen (projectoverstijgende aanpak).

In de praktijk wordt ook nog rekening gehouden met de robuustheid van het wegennet in een gebied (aantal alternatieve omleidingsroutes).

De enorme instandhoudingsopgave zorgt ervoor dat wegwerkzaamheden nog vroegtijdiger in beeld moeten worden gebracht. Alleen dan lukt het om de programmering van projecten (productie) in lijn te brengen met de landelijke hinderplanning. *'Slim plannen wordt steeds meer slim puzzelen'*, verwoordt een gesprekspartner treffend. Want hoewel er een duidelijk escalatieproces is voor situaties waarin niet aan de planningsprincipes wordt voldaan, is de keuzeruimte vaak beperkt: of een project later uitvoeren met alle consequenties van dien of accepteren dat niet aan de planningsprincipes wordt voldaan.

Behalve dat, is de ervaring dat regie op de landelijke hinderplanning toch nog ontbreekt: 'Er ontbreekt een cruciaal puzzelstuk: samenhangende landelijke sturing op planning en hinderinformatie voor zowel korte- als lange termijn', valt in het *Jaarverslag adviesteam slim reizen 2025* te lezen. 'Het kost nu veel moeite en handwerk om de gewenste informatie boven tafel te krijgen …. Ook staat het maken van afwegingen in het programmeerproces op basis van (de) hinderplanning nog in de kinderschoenen' (p. 9). Binnen Rijkswaterstaat is daarom een nieuw programma gestart om regie op de landelijke hinderplanning in te richten.[28]

5.1.2. Slim bouwen – kiezen voor uitvoeringsvarianten die hinder beperken

Slim bouwen gaat vervolgens over het integraal afwegen hoe werkzaamheden uitgevoerd worden. Naast hinder spelen bij de keuze voor een uitvoeringsvariant in de projecten nog allerlei aspecten een rol. Daarbij staat in de werkwijzer veiligheid op één. Het beeld is dat dit onderdeel wat minder in de schijnwerpers staat, maar zeker niet minder belangrijk is voor het beperken van hinder door wegwerkzaamheden. Dat slim bouwen wat minder in de schijnwerpers staat, komt misschien ook omdat de budgetreservering alleen bedoeld is voor slim reizenmaatregelen (vergelijk hoofdstuk 3) en niet voor een uitvoeringsvariant die hinder beperkt maar buiten de projectscope valt. Denk aan tijdelijke infrastructurele maatregelen of vervanging in plaats van renovatie. Over zo'n uitvoeringsvariant moeten aparte afspraken worden gemaakt tussen Rijkswaterstaat en het ministerie.

Het beeld is ook dat dat de keuzevrijheid afhangt van de werksoort. Bij de aanleg van nieuwe wegen en verbreding en reconstructie van (rond)wegen zoals de projecten aanleg A2 knooppunten Het Vonderen – Kerensheide en aanleg/vernieuwing A27 knooppunten Houten – Hooipolder is de keuzevrijheid vaak groter – denk aan buiten het verkeer kunnen bouwen – dan bij vervanging, renovatie, en onderhoud. Al zijn er ook dan keuzen mogelijk, bijvoorbeeld door te werken met verkeerssystemen zoals in het project onderhoud A73 knooppunten Ewijk – Neerbosch.

Uitgangspunten veilige uitvoering

Het uitgangspunt van beleid dat veiligheid een randvoorwaarde is, is nader uitgewerkt in vijf uitgangspunten voor veilig werken:

1. Bouw als het kan buiten het verkeer.
2. Werk als het kan in de werkbare uren en maak daarbij altijd expliciet de afweging vanuit veiligheid en hinder.
3. Voer werkzaamheden waar mogelijk in één keer uit (werk-met-werk).
4. Kies waar mogelijk voor een volledige afsluiting (kort en hevig wat betreft hinder) in plaats van langdurige, gefaseerde afsluitingen.
5. Neem bij de beoordeling van de uitvoeringsvarianten zowel hinder tijdens de uitvoering als hinder over de totale levensduur in beschouwing.

[28] Rijkswaterstaat (2026). *Jaarverslag adviesteam slim reizen 2025: Landelijke ondersteuning op het onderdeel slim reizen van de hinderaanpak.*

De enorme instandhoudingsopgave zorgt er, samen met de afnemende bereidheid van wegwerkers zowel om 's nachts of in het weekend te werken als om in het verkeer te werken, voor dat het integraal afwegen hoe werkzaamheden uitgevoerd worden alleen maar belangrijker wordt. Het idee dat een volledige afsluiting kort en hevig is wat betreft hinder, lijkt steeds minder vaak te kloppen. Denk aan het project renovatie N3 Papendrechtse brug die negen maanden dicht gaat voor al het verkeer. Ook vraagt een aantal gesprekspartners om de bouwkwaliteit en kosten, bijvoorbeeld van steeds weer op- en afbouwen, een grotere rol te laten spelen bij de keuze voor een uitvoeringsvariant.

5.1.3. Slim reizen – samen hinder beperken met slim reizenmaatregelen

Slim reizen gaat tot slot over bewuste en slimme keuzen in mobiliteit. De projecten stellen een maatregelenpakket slim reizen samen om weggebruikers te faciliteren, verleiden en sturen om niet te reizen, niet met de auto te reizen, op een andere tijd te reizen, of via een andere route te reizen. De vier disciplines zijn: communicatie, reis- en routeinformatie, verkeersmanagement en mobiliteitsmanagement. Het beeld is dat dit onderdeel verder is geprofessionaliseerd, in het bijzonder door de landelijke ondersteuning van het adviesteam slim reizen. Ook is er een spreekwoordelijke gereedschapskist met diverse leidraden als hulp bij de hinderaanpak beschikbaar.[29] Behalve dat, spelen in de praktijk de bij de besluitvorming behorende informatieprofielen – bij aanleg het uitvoeringsbesluit, bij vervanging en renovatie beslismoment 2 – een belangrijk rol, blijkt bijvoorbeeld uit het project vervanging A1 brug Naardertrekvaart dat nog middenin de voorbereiding zit.

Samenwerking met regionale bereikbaarheidsorganisaties speelt vooral bij dit onderdeel. Het beeld is dat de diversiteit in die samenwerking tussen de projecten relatief groot is, variërend van maximaal zelf doen (o.a. project renovatie A7 brug Neckerstraat) tot maximale inzet regionale bereikbaarheidsorganisaties (o.a. project aanleg A7/A28 Julianaplein). Ondanks uiteenlopende ervaringen, hebben de meeste gesprekspartners behoefte aan een landelijk dekkend netwerk van regionale bereikbaarheidsorganisaties. Binnen Rijkswaterstaat is er daarom gewerkt aan een Rijkswaterstaat-perspectief op deze samenwerking om de projecten handvatten te geven voor meer gelijkheid in de inzet van regionale bereikbaarheidsorganisaties. Hoewel dit perspectief nog niet beschikbaar is via het Rijkswaterstaat publicatieplatform (waar de hinderaanpak zelf en de bijbehorende leidraden zijn te vinden), lijken deze handvatten door de projecten verschillend gewaardeerd te worden. Vooral ook is de vraag hoe een Rijkswaterstaat-perspectief zich verhoudt tot het feit dat Rijkswaterstaat slechts één van de partners is in regionale bereikbaarheidsorganisaties.

De enorme instandhoudingsopgave roept diverse vragen op over de proportionaliteit van slim reizenmaatregelen en de maatschappelijke- en vooral ook politiek-bestuurlijke hinderacceptatie. Politiek en bestuur stellen aanvullende eisen die nogal eens tot wijzigingen op het laatste moment of relatief dure hindermaatregelen leiden (zie paragraaf 5.2)

[29] Rijkswaterstaat (2021). *Leidraad reizigers- en omgevingsanalyse;* Rijkswaterstaat (2023). *Leidraad samenstellen maatregelenpakket slim reizen;* Rijkswaterstaat (2023). *Leidraad kosteneffectiviteitsanalyse (KEA) slim reizen;* Rijkswaterstaat (2023). *Leidraad hindercommunicatie wegen.*

5.2. Wat projecten in praktijk zoal tegenkomen (samengevat)

5.2.1. Uiteenlopende belangen, verwachtingen en zorgen in gebieden

De toepassing in de hinderaanpak speelt zich niet alleen af binnen Rijkswaterstaat, maar vooral ook in het gebied waar een project wordt uitgevoerd. De ervaring is dat de hinderaanpak dan soms te veel het functionele verhaal is hoe Rijkswaterstaat omgaat met hinder door werkzaamheden op het hoofdwegennet. Dit sluit niet per se aan bij de belangen, verwachtingen en zorgen in een gebied. *'Een extra reistijd van 60 minuten is een prima streefwaarde als je het over de gewone weggebruiker hebt. Maar in de praktijk moet je met elkaar gaan zitten en kijken wat in dit gebied nodig is',* verwoordt een gesprekspartner het. Die belangen, verwachtingen en zorgen in het gebied gaan vaak niet alleen over extra reistijd, maar bijvoorbeeld ook over:

- De leefbaarheid en veiligheid in het gebied.[30] Zo was bijvoorbeeld bij het project renovatie A7 brug Neckerstraat hinder van sluipverkeer een belangrijke zorg.
- De bereikbaarheid van scholen, ziekenhuizen en andere maatschappelijke voorzieningen.
- De bereikbaarheid van bedrijven, inclusief klanten, toeleveranciers en werknemers.
- De positie van het openbaar vervoer dat zowel hinder ondervindt op busroutes als deel van de oplossing is om weggebruikers te faciliteren en verleiden niet met de auto te reizen.
- De eisen die niet alleen nood- en hulpdiensten maar ook de zorgsector (ook wel 'witte kolom' genoemd) stellen.

Vooral in de regio's West-Nederland Noord en West-Nederland Zuid spelen vaak nu al meer projecten in een gebied, zoals de renovatie van meerdere bruggen en tunnels in de Drechtsteden (o.a. project renovatie N3 Papendrechtse brug en bijvoorbeeld ook renovatie N915 brug over de Noord) of de zogenoemde 'hete zomer' van Amsterdam in 2025 (o.a. project onderhoud A10 Tweede Coentunnel). De ervaring is dat een projectoverstijgende aanpak nog in de kinderschoenen staat.

Zo zijn er beperkt goede voorbeelden van een hinderaanpak op netwerkniveau. 'Een projectoverstijgende aanpak is noodzakelijk, maar organisaties zijn hier nog onvoldoende op ingericht', is een leerervaring in het project renovatie A29 Heinenoordtunnel. *'Een projectoverstijgende aanpak vinden we wel belangrijk, maar in de praktijk wint urgent het altijd van belangrijk',* verwoordt een gesprekspartner het.

Behalve dat, is de ervaring dat de planning en uitvoering van projecten op het laatste moment nog kan wijzigen. Denk aan het project onderhoud A2 knooppunten Oudenrijn – Everdingen; door een tekort aan materieel werden de eerste drie weekenden verlengd (vrijdag erbij). Of aan het project renovatie A7 brug Neckerstraat dat met spoed moest worden uitgevoerd, omdat tijdens een inspectie bleek dat de steunpunten van de brug niet meer voldeden om het gewicht van zwaar verkeer te dragen. Met soms grotere hinder tot gevolg of weinig tijd voor een goede voorbereiding. Zo bleek bij het laatste project de inkoop van slim reizenmaatregelen nog onvoldoende ingericht op spoedprojecten.

Tot slot, is de ervaring dat de projecten met de opslagpercentages in een gebied financieel niet altijd uitkomen, in het bijzonder bij onderhoud. Steeds vaker gaat het ook bij onderhoud om grote projecten – denk aan de projecten onderhoud A10 Tweede Coentunnel en onderhoud A12 IJsselbrug – waar de hinderopgave meer inzet vraagt dan een budgetreservering van 0% tot 1%. *'Mijn grootste werk was een verlengd weekend, nu gaat het soms om wekenlange afsluitingen'*, verwoordt een gesprekspartner het. Sowieso is de ervaring dat ook de omvang van het projectbudget en de kenmerken van een gebied een rol spelen in of de projecten met de opslagpercentages in het gebied financieel uitkomen.

[30] Hoewel het uitgangspunt van beleid dat veiligheid een randvoorwaarde is over de veiligheid voor zowel wegwerkers als weggebruikers en andere belanghebbenden gaat, is de ervaring in de praktijk dat de aandacht vooral uitgaat naar de veiligheid voor wegwerkers.

5.2.2. Botsende logica's

De logica van de hinderaanpak is, zoals samengevat in het college hinderaanpak tijdens de werkconferentie *Samenwerken aan de hinderaanpak*, het management van capaciteitsbeperkingen door wegwerkzaamheden. De ervaring is dat deze logica vooral in de voorbereiding nogal eens botst met de politiek-bestuurlijke logica. Belangen, verwachtingen en zorgen in een gebied gaan 'buitenom'; ze worden geuit via politiek-bestuurlijke lijnen en uitvergroot in de media. Nogal eens leidt ook dit tot wijzigingen op het laatste moment of tot relatief dure hindermaatregelen. Wat dit laatste betreft, is er ook een wens voor meer ruimte voor creatieve oplossingen met het doel van beleid voor ogen. De door de Tweede Kamer aangenomen motie voor 'een tijdelijke Gerrit Krolbrug' is in dit verband door diverse gesprekspartners aangehaald. Ze plaatsen vraagtekens bij de proportionaliteit van dergelijke maatregelen.

Overigens is de ervaring ook dat als wegwerkzaamheden eenmaal zijn gestart, er in het algemeen begrip voor is dat die werkzaamheden gepaard gaan met hinder. Wat niet wil zeggen dat weggebruikers zich ook altijd aan de omleidingsroutes houden, zeker niet als op die omleidingsroutes ook files staan. Iets wat in een gebied weer tot extra hinder van sluipverkeer, en daardoor soms ook opnieuw tot politiek-bestuurlijke dynamiek, kan leiden.

5.2.3. Kruisende infrastructuur

Het hoofdwegennetnet telt zo'n achthonderd bruggen en dertig tunnels in beheer bij Rijkswaterstaat. De ervaring is dat juist in projecten waar het (hoofd)wegennet het (hoofd) vaarwegennet kruist 'alles' nog eens wordt uitvergroot. Zo ondervinden bij nogal wat bruggen niet alleen weggebruikers op het hoofdwegennet hinder, maar bijvoorbeeld ook (brom)fietsers, landbouwverkeer, minder-validen, voetgangers én scheepvaart (beroepsvaart en/of recreatievaart). Denk nog een keer aan het project renovatie N3 Papendrechtse brug. In de voorbereiding was door de regio van Rijkswaterstaat expliciet de keuze gemaakt voor een uitvoeringsvariant met zo min mogelijk hinder voor het wegverkeer. Na weerstand omdat passage voor de hoge scheepvaart op de Beneden-Merwede onmogelijk was, is die keuze heroverwogen. De brug gaat vanaf medio juni dit jaar in plaats van twee à drie maanden nu negen maanden dicht voor al het wegverkeer, waardoor de hoge scheepvaart weliswaar ook maandenlang hinder ondervindt maar ongeveer één keer per maand wel een passage mogelijk is. Behalve dat, wordt het fietspad op de Baanhoekbrug beschikbaar gesteld aan nood- en hulpdiensten, waardoor ook deze brug dicht gaat voor (brom)fietsers en voetgangers. Voor hen zet Rijkswaterstaat twee ponten in op de Beneden-Merwede.

Afwegingen rondom vergelijkbare, relatief dure hindermaatregelen – op- en afbouwen voor passage scheepvaart, inzet pont of realisatie tijdelijke brug – spelen in meer projecten. Ook bij werkzaamheden aan bruggen die geen deel uitmaken van het hoofdwegennet maar wel in eigendom zijn van Rijkswaterstaat (bijvoorbeeld Gerrit Krolbrug, brug Urmond en Spijkenisserbrug).

5.3. Wat projecten dan wel en niet aan hinderaanpak hebben

De hinderaanpak vormt, als uitwerking van de leidraad, eerst en vooral een basis die houvast geeft. *'De hinderaanpak is een van de duidelijkste processen binnen Rijkswaterstaat, ook al vraagt kennisdeling voortdurend aandacht'*, verwoordt een gesprekspartner treffend. In het bijzonder de drie onderdelen van de hinderaanpak – slim plannen, slim bouwen en slim reizen – vormen in de praktijk het stappenplan voor de projecten om hinder door wegwerkzaamheden te beperken. De streefwaarde voor extra reistijd door wegwerkzaamheden, de uitgangspunten van beleid en de afspraken over de bekostiging van de hinderaanpak geven bij het doorlopen van deze onderdelen houvast. Nederland loopt daarmee in vergelijking met de buurlanden België en Duitsland voorop, is de ervaring in het (grens)project aanleg A2 Het Vonderen – Kerensheide.

Tegelijk lopen de projecten soms tegen de grenzen van de hinderaanpak aan. Bij uiteenlopende belangen, verwachtingen en zorgen in gebieden, botsende logica's en kruisende infrastructuur geeft de hinderaanpak nog onvoldoende houvast. De projecten geven samengevat aan dat ze geholpen zouden zijn met onder andere:

- *Een gebiedsgerichte, projectoverstijgende aanpak,* met een redenering over de positie van Rijkswaterstaat in gebieden en een prioritering van weggebruikers en netwerkschakels.
- *Een aanpassing van de bekostiging van de hinderaanpak (voor wegverkeer),* met hogere opslagpercentages voor regulier onderhoud, uitgangspunten voor de keuze voor uitvoeringsvarianten die hinder beperken (slim bouwen) en voor het omgaan met aanvullende eisen die politiek en bestuur stellen. Ook zou in de hoogte van de opslagpercentages meer rekening gehouden kunnen worden met de omvang van het projectbudget en de kenmerken van een gebied.
- *Politiek-bestuurlijk draagvlak voor de hinderaanpak,* oftewel steun in de voorbereiding van projecten die onvermijdelijk gepaard gaan met hinder.
- *Uitgangspunten voor specifieke afwegingen bij kruisende infrastructuur,* namelijk de afweging tussen hinder voor het wegwerkeer en hinder voor het scheepvaartverkeer, en de afweging tussen hinder voor bijvoorbeeld (brom)fietsers, landbouwverkeer, minder-validen en voetgangers, en de kosten van hinderbeperkende maatregelen (proportionaliteit).



Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transities werkend krijgen. Met advies, management, onderzoek en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.



Tanja Brouwer
tbo@tg.nl
06 83 49 10 39



Harmen van Schaik
hsc@tg.nl
06 22 86 64 30



Jaap Groenendijk
jgn@tg.nl
06 22 37 72 05

TwynstraGudde

Impact op morgen.