



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Mobiliteitsbeleid onder de loep

Reflecties op basis van 20 jaar KiM

Marije Hamersma, Arjen 't Hoen & Toon Zijlstra | Juli 2026



KiM | Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Voorwoord

Met elkaar vieren we dit jaar dat het KiM 20 jaar bestaat. Een mooie mijlpaal, waarbij we vooral markeren dat het instituut een stevige positie heeft in de mobiliteitswereld. Als team hebben we impact met het ontwikkelen én delen van hoogwaardige kennis. Daarmee kan het ministerie van IenW beter beleid maken, en versterken we voor de samenleving de feitenbasis over mobiliteit.

Het KiM dat er nu staat is te danken aan de vele (oud)-collega's die sinds 2006 hebben gebouwd aan een instituut dat wetenschappelijke kwaliteit en onafhankelijkheid combineert met relevantie van onderzoek. De in onderzoeken opgebouwde kennis en expertise brengen we vaak rechtstreeks in bij beleidstrajecten. Zo zijn we vaak intensief betrokken bij de totstandkoming van beleid en kunnen we daar ook van leren wat wel en niet werkt.

Bij dit vierde lustrum kijken we achterom naar de lessen die we in al die jaren hebben geleerd over het maken van goed beleid. Die hebben we in eerste instantie voor onszelf opgeschreven en in kleine kring gedeeld. We publiceren ze nu als input voor het debat over hoe de overheid effectiever beleid kan maken. Dit is daarmee een meer bestuurskundige publicatie op basis van onze eigen ervaringen. Zelf passen we trouwens deze lessen toe in de manier waarop we onze onderzoeksresultaten vertalen naar handelingsperspectief voor het ministerie.

Ook de komende 20 jaar zijn er grote opgaven op het gebied van mobiliteit. Daarvoor blijft hoogwaardig onderzoek dat toepasbare kennis oplevert noodzakelijk. Onderdeel daarvan is dat we ook reflecteren op hoe we het beste beleid maken.

Veel leesplezier!

Serge van Dam
Directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	2	Inleiding	4											
	1 De opgave scherp krijgen	6		2 Belang van visie	9		3 Beleidsdoelen stellen	12		4 Conflicterende beleidsdoelen	15		5 Overweeg verschillende typen maatregelen	17
	6 Denk in pakketten van maatregelen	20		7 Wortel is makkelijker, stok werkt beter	22		8 Onderzoek vooraf zegt niet alles	25		9 Ken de context	27		10 Scherp zijn op mogelijke neveneffecten	29
	11 Padafhankelijkheden doorbreken	32		12 Individueel versus maatschappelijk optimum	34		13 Samenwerken: lenW kan het niet alleen	36		14 Voorbij de bubbel	38		15 Monitoring en evaluatie cruciaal	40
Referenties	42													

Inleiding

Aanleiding

In de afgelopen 20 jaar heeft het KiM de beleidsvorming bij lenW van dichtbij kunnen observeren. Het KiM is onafhankelijk, maar wel onderdeel van lenW en levert kennis en expertise voor beleidstrajecten van lenW. Zodoende heeft het KiM intensief voeling met de beleidstrajecten van lenW. In dit document bundelen we belangrijke lessen die we in 20 jaar hebben opgedaan over beleidsvorming op het gebied van mobiliteit.

Op het terrein van bereikbaarheid en mobiliteit spelen grote maatschappelijke vraagstukken. Vraagstukken die vragen om beleid van zowel het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (lenW) als van andere departementen, decentrale overheden en de EU. Wanneer is er sprake van een opgave op het terrein van lenW en hoe bepaal je dat eigenlijk? Hoe pak je vervolgens die opgave aan, al dan niet samen met anderen? Wat werkt wel en wat niet, en onder welke voorwaarden? En hoe zit het met vraagstukken waar lenW of een andere overheid geen probleem eigenaar is: hoe kan lenW dan bedrijven, instellingen en burgers die (een deel van) de oplossing in handen hebben motiveren om hun rol te pakken?

Deze notitie presenteert een aantal overkoepelende reflecties op bovenstaande vragen. Hiermee willen we bijdragen aan het denken over ‘goed’ beleid (waar, wanneer en hoe). Alhoewel de nadruk zal liggen op *mobilitéitsbeleid* binnen lenW, kunnen onze reflecties ook interessant zijn voor beleidsvorming op andere terreinen binnen lenW, bij andere departementen en wellicht ook bij andere overheden, al gebruiken die soms net andere instrumenten en *incentives*.

Bij ‘goed’ beleid gaat het bijvoorbeeld om criteria als effectiviteit, efficiëntie en rechtvaardigheid, maar ook om gemak van implementatie, adaptiviteit en robuustheid over de tijd heen ([van Wee, 2009](#)). Goed beleid is niet altijd zo ‘simpel als het lijkt’. Daarom hebben we ook observaties opgenomen die in eerste instantie misschien overkomen als open deuren, maar dat in een weerbarstige praktijk niet altijd hoeven te zijn.

De inhoud en opzet van deze notitie heeft duidelijke parallellen met de toepassing van het Beleidskompas ([Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving \(KCBR\), 2024](#)). De essentie daarvan is immers dat elk voorstel voor beleid of regelgeving een adequaat antwoord geeft op 5 vragen:

- 1 Wat is het probleem?
- 2 Wat is het beoogde doel?
- 3 Wat zijn opties om het beoogde doel te realiseren?
- 4 Wat zijn de gevolgen van de opties?
- 5 Wat is de voorkeursoptie?

Een terugkerend punt bij alle 5 is ook wie de belanghebbenden zijn en waarom, zodat beleid goed aansluit bij de realiteit. Verschillende van deze vragen komen ook in onze reflecties aan bod.

Figuur 1 Visualisatie Beleidskompas



Bron: KCBR

Werkwijze

We nemen 15 thema's onder de loep die raakvlakken hebben met de verschillende componenten van het Beleidskompas. Samen geven ze een goede indruk van de veelheid aan onderwerpen die de afgelopen jaren in het KiM-werk de revue zijn gepasseerd. De selectie van de 15 thema's is een iteratief proces geweest: beginnend met een longlist van ideeën, hebben we die ideeën vervolgens gegroepeerd en tijdens het schrijven soms weer samengevoegd of juist uit elkaar getrokken.

De probleemanalyses en oplossingsrichtingen per thema zijn gestoeld op onderzoek van zowel het KiM als andere organisaties, en ook op een teamanalyse binnen het KiM. Hierbij hebben we dankbaar geput uit de diverse ervaringen met beleidstrajecten die we de afgelopen 20 jaar, sinds de start van het KiM, hebben gehad.

Leeswijzer

De 15 thema's die achtereenvolgens aan bod komen zijn globaal gerangschikt op basis van de beleidscyclus en de stappen in het Beleidskompas (zie ook tabel 1).

De eerste 4 thema's gaan over probleemdefinitie, visievorming en doelen stellen. De thema's 5 t/m 7 gaan over de keuze van beleidsinstrumenten, de thema's 8 t/m 11 over verschillende randvoorwaarden hierbij en gevolgen hiervan. De thema's 12 t/m 14 hebben betrekking op belanghebbenden rond het te voeren beleid. Thema 15 gaat in op het belang van monitoring en evaluatie van gekozen beleid. De thema's zijn zowel afzonderlijk als in samenhang te lezen. Waar relevant leggen we verbanden tussen de thema's.

Tabel 1

Koppeling tussen het Beleidskompas en in dit document besproken thema's

Beleidskompas	KiM-thema's
Probleem	1 De opgave scherp krijgen
Doel	2 Belang van visie 3 Beleidsdoelen stellen 4 Conflicterende beleidsdoelen
Beleidsopties	5 Overweeg verschillende typen maatregelen 6 Denk in pakketten van maatregelen 7 Wortel is makkelijk, stok werkt beter
Gevolgen van opties	8 Onderzoek vooraf zegt niet alles 9 Ken de context 10 Scherp zijn op neveneffecten 11 Padafhankelijkheden doorbreken
Belanghebbenden	12 Individueel ≠ Maatschappelijk optimum 13 Samenwerken 14 Voorbij de bubbel
Kiezen, monitoring en evalueren	15 Monitoring en evaluatie cruciaal

1 De opgave scherp krijgen



Probleem
Wat is het probleem?




Beleidskompas

De kwestie

In het politieke debat worden kwesties vaak actief geïdentificeerd. Politieke partijen zoeken op die manier aandacht voor onderwerpen waarop zij zich (willen) profileren en waarvoor zij oplossingen voorhanden hebben. Beleidstrajecten beginnen (mede daarom) vaak bij ‘de oplossing’, zonder dat het achterliggende probleem (of ‘opgave’) goed in kaart is gebracht. Deze manier van werken strookt niet altijd met het beleidskompas waarin een breed (partij-overstijgend) perspectief wordt gepropageerd op de maatschappelijke kwestie(s) en bijpassende oplossingsrichtingen.

Een eenvoudig en lokaal voorbeeld is een situatie met een oproep tot herinrichting van de openbare ruimte: “Verkeersplateaus zijn nodig in deze straat!”. Hierbij loopt men mogelijk in de fuik van het oplossingsdenken en gaat de discussie al snel alleen nog maar over de locatie en het ontwerp van de plateaus in plaats van over de achterliggende opgave. Het is zaak om te verkennen waar de wens voor verkeersplateaus vandaan komt: ontbreken er gelijkvloerse oversteekplaatsen voor mensen in een rolstoel of met rollator, wordt er te hard gereden wat verkeersonveilige situaties oplevert, of is er teveel sluiptverkeer in de buurt? (zie figuur 1.1). Afhankelijk van de aard van de opgave zijn er verschillende oplossingen mogelijk en zeker niet alleen verkeersplateaus.

Figuur 1.1 Voorbeeld verkeersplateaus: op zoek naar de achterliggende behoefte

Geobserveerd	Onbekende achterliggende wens	Alternatieven
 We hebben verkeersplateaus nodig	Het moet makkelijker worden voor mensen in een rolstoel of met rollator om de straat over te steken	Trottoirs verlagen Oversteekplaatsen Shared space Knip in weg
	of	Enkel toegang voor bewoners Eenrichtingsweg Snelheid remmende maatregelen
	of	Flitspalen Scheiden verkeerstromen Etc.
	Verkeersveiligheid moet verbeterd worden, zodat kinderen veilig over straat kunnen	
	of	???

Ook de kans op een gedeelde visie met stakeholders is kleiner wanneer er vooraf geen gedeelde definitie is van het probleem (Fisher et al., 2022). Een gezamenlijke probleemdefinitie wordt dan ook vaak gezien als een belangrijke basis voor succesvol omgevingsmanagement (zie bijvoorbeeld SOM, [Wesselink & Van Zijst](#)). Of zoals Albert Einstein ooit zei: “Als ik een uur had om een probleem op te lossen, zou ik 55 minuten besteden aan het nadenken over het probleem en 5 minuten aan het bedenken van oplossingen.”

Er is volgens sommigen pas een probleem (of ‘opgave’) wanneer er een gat is tussen de geldende (juridische) normen en de huidige situatie (Wijnberg, 2010). Het kan echter zijn dat er geen vigerende normen zijn of dat de bestaande normen vanwege nieuwe (wetenschappelijke) inzichten achterhaald zijn. Veel van de milieuproblematiek heeft hiermee te maken. De gevolgen van ultrafijnstof, PFAS of microplastics zijn lang aan de aandacht ontsnapt en mede daardoor niet in regelgeving gevat. Wat in de discussie over problemen of opgaven regelmatig over het hoofd wordt gezien, is dat niet de normen zelf belangrijk zijn, maar de achterliggende doelen.

Perspectief

Een gedeelde en scherpe definitie van probleem of opgave is het startpunt van iedere beleidscyclus. Ook als de ‘oplossing’ vanuit de politiek al wordt aangedragen, is het (dus) alsnog goed om de opgave erachter helder te krijgen. Daarmee hebben we twee bouwstenen: een *scherpe* definitie en een *gedeelde* definitie.

Een scherpe probleemdefinitie gebruikt heldere, niet-ambivalente termen om interpretatieverschillen te beperken en is concreet. Beleidsmakers spelen hier een belangrijke rol in, waarbij zij onderzoek kunnen benutten om tot een scherpe probleemdefinitie te komen. Het kan ook helpen om de opgave meetbaar te maken in de praktijk, bijvoorbeeld via indicatoren. Zo kan op verschillende momenten worden vastgesteld in hoeverre het probleem is opgelost.

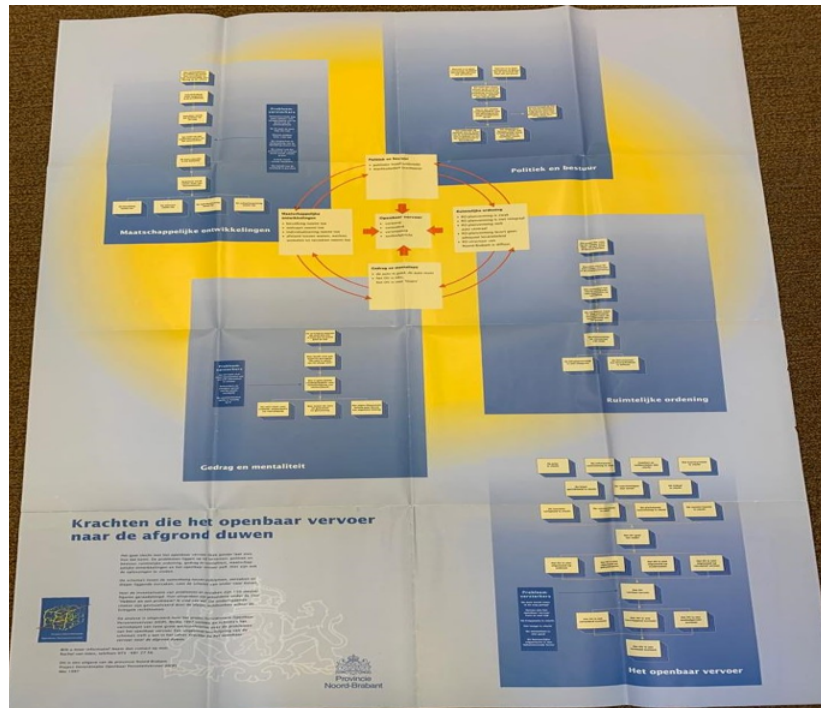
Een gedeelde definitie komt niet tot stand in de ivoren toren, maar komt iteratief of interactief tot stand. Daarbij wordt het oor te luisteren gelegd bij de wetenschap én de maatschappij. Beleidsmakers kunnen hieraan een belangrijke bijdrage leveren door in een vroeg stadium “naar buiten te gaan”. Welke uitdagingen ervaren mensen? Waar komt dat door? Wat zijn de gevolgen? Wie heeft er baat bij een verbetering? Het gaat hierbij zeker niet alleen om het gesprek met maatschappelijke organisaties, maar ook om het contact met individuele burgers en bedrijven. In een later stadium kunnen met dezelfde gesprekspartners ook de verschillende oplossingsalternatieven worden besproken en de consequenties daarvan.

Het loont dus om de probleemdefinitie samen met andere stakeholders uit te voeren. Immers: wanneer de gezamenlijke opgave wordt erkend, ontstaat er vaak ook meer draagvlak voor het zoeken naar een oplossing. Meer hierover is te vinden in de handleiding voor Strategisch Omgevingsmanagement (SOM, [Wesselink & Van Zijst](#)). In de praktijk zien we hier langzaam maar zeker meer aandacht voor, bijvoorbeeld bij partijen als Rijkswaterstaat. Dit gebeurt deels ook vanuit het besef dat het niet betrekken van stakeholders vanaf het begin in latere fases vaak weerstand creëert.

In de praktijk zal overigens ‘de opgave’ (in enkelvoud) eerder uitzondering dan regel zijn. Bij veel dossiers speelt namelijk een opeenstapeling of aaneenschakeling van zaken. De term ‘polycrisis’ wordt ook wel gebruikt. Denk bijvoorbeeld aan volkshuisvesting, dat een fundamenteel mensenrecht is ([Hochstenbach, 2022; College voor de Rechten van de Mens](#)). Woonruimte is schaars en prijzig in Nederland. Dat komt door onder andere de lage rentestand, een overvloed aan vermogen, grondspeculatie, een sterk gegroeide groep alleenstaanden, beperkte nieuwbouw met daarachter lange juridische procedures, personeelstekorten en milieuwetgeving, en mogelijk nog tal van andere problemen. Erkennen, duiden en ordenen van deze complexiteit is dan te verkiezen boven het centraal stellen van een enkel probleem.

Het uittekenen in een hiërarchie van symptomen, oorzaken en achterliggende oorzaken is een kansrijk startpunt voor ieder dossier. In figuur 1.2 geven we een voorbeeld met betrekking tot het openbaar vervoer in Noord-Brabant.

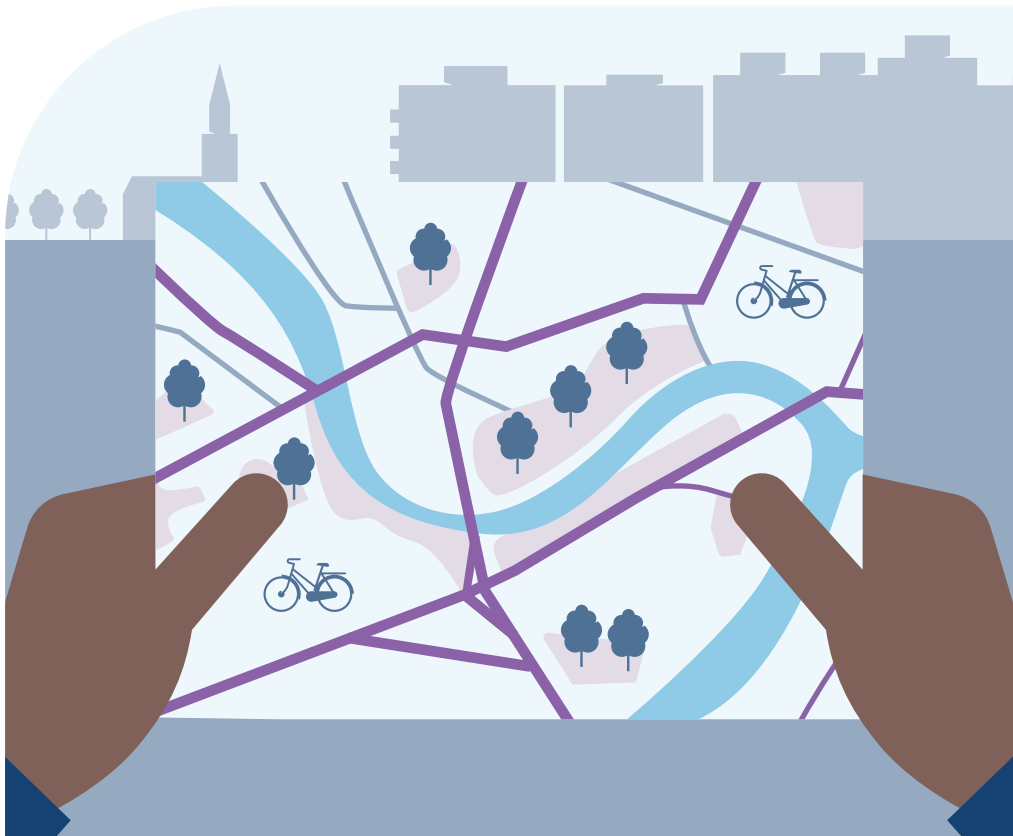
Figuur 1.2 Uittekenen van opgave en relaties: OV in Noord-Brabant



Provincie Noord-Brabant. Foto: KCBR

Bij het scherp krijgen van de problematiek moet ook duidelijk worden of er (überhaupt) een rol is voor de rijksoverheid. Niet ieder probleem is een opgave van de rijksoverheid. Soms is er geen enkele rol voor de rijksoverheid, soms is de rijksoverheid de enige probleemeigenaar. In veel gevallen ligt de situatie tussen deze uitersten in. Als het bijvoorbeeld gaat om het stimuleren van de gezondheid via het bevorderen van lopen, kan de rijksoverheid partijen verbinden, campagnes voeren of via subsidies faciliteren, maar gaat zij uiteindelijk niet over de daadwerkelijke infrastructuur (dat is meer aan de gemeente).

2 Belang van visie



Doel

Wat is het beoogde doel?



Beleidskompas

De kwestie

Bij beleidsvorming bestaat er de neiging om in te zetten op het faciliteren van lopende ontwikkelingen. *Predict-and-Provide* wordt dit in de transportliteratuur ook wel genoemd (Owens, 1995; Næss et al., 2014). In Nederland hebben we bijvoorbeeld de Integrale Mobiliteits Analyse (IMA) en de Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA) als hulpmiddelen hiervoor.

Hoewel vaak toegepast, verdient *Predict-and-Provide* lang niet altijd de voorkeur omdat daarmee de meest *waarschijnlijk geachte* versie van de toekomst wordt gefaciliteerd, en niet per definitie de meest *wenselijke* toekomst. Zo gaat de MKBA, als instrument voor het afwegen van beleidsinstrumenten en -projecten, (in de nulvariant) uit van de toekomst zoals die zich zonder koerswijzigingen manifesteert, en niet van een gewenste toekomst.

Voor het toewerken naar de meest wenselijke toekomst moet echter vaak tegen de stroom in geroeid worden, en moeten padafhankelijke trajecten (zie ook het thema: [padafhankelijkheden doorbreken](#)) en lock-insituaties doorbroken worden. Bovendien is een samenhangende, langjarige, politiek en maatschappelijk gedragen visie noodzakelijk. En juist de politiek richt zich vaak meer op de korte dan op de lange termijn. Dit alles maakt het faciliteren van de *meest waarschijnlijke* versie van de toekomst makkelijker dan het toewerken naar de *meest wenselijke* versie ervan. Een paar voorbeelden maken dit duidelijk.

- De Nederlandse overheid faciliteerde sinds de Tweede Wereldoorlog decennialang de sterk groeiende vraag naar **automobiliteit** via de aanleg en uitbreiding van infrastructuur. Naar Amerikaans voorbeeld (en met Amerikaanse hulp) werd er aan de hand van steeds geavanceerdere rekenmodellen voorspeld hoeveel het gemotoriseerde wegverkeer zou groeien. Wanneer het aantal voertuigen de capaciteit van de weg oversteeg werd dit aangemerkt als knelpunt. En knelpunten moesten worden geadresseerd met meer capaciteit: nieuwe wegen, extra rijbanen, ontvlechten van knooppunten en de aanleg van 'missing links' in het netwerk (Mom & Filarski, 2008; Verkade & Brömmelstroet, 2022; Popkema, 2015). Dit faciliteren van de vraagontwikkeling ging lang goed, maar bereikte steeds meer zijn grenzen. Door zich opstapelende (budgettaire, milieu gerelateerde en ruimtelijke) problemen blijkt het blijvend faciliteren van de vraag vrijwel niet meer mogelijk. Een visie op de toekomstige bereikbaarheid van Nederland zou helpen om te duiden welke balans tussen mobiliteitsvraag en effecten op de leefomgeving de overheid voor ogen heeft.

- Ook ten aanzien van de **luchtvaart** kennen of kenden we dit fenomeen ([Griggs & Howard, 2023](#)). Op basis van groeicijfers, modellen en prognoses wordt de vraag naar het internationale vliegverkeer geraamd. Om deze groei te faciliteren moeten er meer luchthavens komen, moeten terminals en landingsbanen aangelegd of vergroot worden. Vervolgens groeit het internationale vliegverkeer ook. Overigens is in de [Luchtvaartnota 2020-2050](#) wel een poging gedaan om groei minder centraal te zetten; gesteld wordt dat groei enkel nog is toegestaan als de luchtvaart erin slaagt om stiller en schoner te worden.
- In het **Toekomstbeeld OV** bouwt het ministerie van IenW voort op het Programma Hoogfrequent Spoor (PHS). Voor gewenste uitbreidingen, verbeteringen en het oplossen van knelpunten zijn verschillende opties en menukaarten geschetst, die veelal uitgaan van ov-groei. Tegelijkertijd stuit gewenste groei ook op grenzen: grenzen aan de capaciteit van het spoor, grenzen aan de maakbaarheid en de beschikbare budgetten en grenzen aan de overlast voor omwonenden. Over wat prioriteit krijgt, zijn echter (nog) geen knopen doorgehakt. Hiermee is de kans aanwezig dat we bestaande paden blijven volgen (zie bijvoorbeeld ook het KiM-essay '[Keuzes voor het Spoor](#)' en het thema [padafhankelijkheden doorbreken](#)).

Zoals het voorbeeld van het Toekomstbeeld OV al laat zien, is het niet zo dat er niet wordt nagedacht over 'visie'. Sterker nog, er is zeker geen gebrek aan 'visiedocumenten'. Kijk alleen al binnen IenW, waar bijna elke directie of afdeling toch tenminste 1 eigen (vaak sectoraal ingestoken) visiedocument heeft of ontwikkelt. Daarnaast heeft IenW de afgelopen tijd een overkoepelend traject ingezet naar een Mobiliteitsvisie 2050, dat is uitgemond in een kabinetsstandpunt over bereikbaarheid van vitale functies ('[Bereikbaarheid op peil](#)').

Enkele inzichten uit een KiM-analyse van verschillende visiedocumenten in dit kader zijn:

- 1 Het blijkt lastig om in visiedocumenten los te komen van de huidige praktijk. Vaak wordt vanuit 'het nu' gedacht en aangesloten bij reeds bestaande beleidstrajecten. Vaak worden er ook geen duidelijke keuzes gemaakt over een gewenste toekomst, terwijl die keuzes wel noodzakelijk zijn.
- 2 Verschillende deelvisies zijn onderling vaak maar beperkt verbonden. Zo werken benoemde doelen elkaar soms tegen. Hoe hangt bijvoorbeeld een visie gericht op meer fietsen samen met een verkeersveiligheidsambitie richting 0 verkeersdoden? We weten immers dat fietsen relatief verkeersonveilig is (zie ook onder thema 'conflicterende beleidsdoelen').

- 3 Het opstellen van een meer overkoepelende visie (zoals het kabinetsstandpunt 'Bereikbaarheid op peil') betekent nog niet dat alle deelvisies daarin samenkomen. Hoe hangt het denken over bereikbaarheid van bestemmingen bijvoorbeeld samen met de Actieagenda Auto, het Toekomstbeeld OV en de Luchtvaartnota? Ondanks dat men elkaar wel steeds meer opzoekt en probeert deze puzzel te leggen, blijven visies zich vooralsnog vaak naast elkaar ontwikkelen. Het integrale en sectorale denken komen (nog) niet zomaar samen, laat staan het prioriteren van doelen binnen deze visies.
- 4 Vaak blijft de visie bij 'inhoud', en is er maar beperkt aandacht voor concrete processtappen. Inhoudelijke visie wordt idealiter geflankeerd door procesvoorstellen, taakverdeling tussen de betrokken partijen en informatie over de benodigde middelen (personele capaciteit, financiële middelen, experimenteerruimte et cetera). Wie heeft welke rol? Wat is de governance-structuur? Over welk tijdpad gaat het? Kortom, om tot een realistische visie te komen, is ook een plan nodig.

Overkoepelend zit hierin een complex spanningsveld tussen specifiek/concreet enerzijds en abstract/generiek anderzijds. We vinden het makkelijk om te discussiëren over verkeersdrempels, verlichting, dienstregelingen en geluidschermen. Het is veel lastiger om een discussie aan te gaan over de rol van het spoor in Nederland, de toekomst van de luchtvaart of de positie van de auto.

Perspectief

Verschillende maatschappelijke uitdagingen (of 'problemen', zoals het Beleidskompas stelt) zijn gebaat bij een langetermijnvisie ten aanzien van mobiliteit en bereikbaarheid. Zo'n visie biedt duidelijkheid en focus, zodat iedereen die ermee in aanraking komt, snel begrijpt wat de voorgestelde richting en bijbehorende doelstellingen zijn. Vanuit die wenselijke toekomst kan dan teruggedeneerd worden naar wat nu nodig is om te doen. *Decide-and-Provide* ([ITF, 2021](#)) dus, waarbij de overheid de richting kiest en beleid inzet om daar te komen. *Decide-and-provide* kan bijvoorbeeld gaan over de toekomstige richting waarin het spoor zich kan ontwikkelen ([De Boer & Witte, 2024](#)), of over waar je wel en niet inzet op de auto, in plaats van overal een beetje (zie bijvoorbeeld ook [Jorritsma et al., 2023](#) over de rol van IenW bij autoluw beleid). Of over welk rechtvaardigheidsprincipe te hanteren bij keuzes rond bereikbaarheid ([Alonso-Gonzalez et al., 2022](#)). Natuurlijk is het maken van die fundamentele keuzes niet altijd makkelijk. Wel is kiezen noodzakelijk bij de grote maatschappelijke vraagstukken. Niet alles kan!

Scenariostudies kunnen helpen om die mogelijke maatschappelijke of beleidsmatige (al dan niet gewenste) toekomstbeelden te schetsen. Denk bijvoorbeeld aan de [ruimtelijke verkenningen van het PBL](#). Vandaaruit kan teruggedeneerd worden welke stappen genomen moeten of kunnen worden om een dergelijke (meest gewenste) toekomst te (kunnen) bereiken.

Een aantal aanvullende reflecties hierbij:

- Het feit dat er tenminste **iedere 4 jaar een kabinetswisseling** plaatsvindt, maakt het komen tot en vasthouden van duidelijke keuzes en een langetermijnvisie niet makkelijker. De tijd tussen een regeerakkoord en nieuwe verkiezingen is zelfs nog korter. Bouwt de ene minister het klimaatbeleid langzaam uit, dan bouwt de volgende minister het weer deels af. Zo constateerden de [Planbureaus](#) dat het kabinet-Schoof vooral koos voor het hier en nu en minder voor de langere termijn. Om toch de toekomst in zicht te houden, kan het helpen tussendoelen te stellen die ten dienste staan van een langetermijnperspectief, maar wel op kortere termijn realiseerbaar zijn.
- Daarnaast heeft de Nederlandse overheid niet overal invloed op, omdat op tenminste een deel van de (beleids)terreinen afhankelijkheden bestaan tussen landen of er sprake is van mondiaal of EU-beleid. Het is dan zoeken naar de ‘vrije’ ruimte en naar mogelijkheden om samen met ‘gelijkgestemde’ landen een voorbeeldrol in te nemen of op EU- of mondiaal niveau kwesties te agenderen.
- Ook is de toekomst per definitie onzeker, wat langetermijnplanning lastig maakt. Wellicht is het goed om deze onzekerheid te accepteren en de mogelijkheid in te bouwen om adaptief bij te kunnen sturen ([Visser, 2017](#)). Adaptief bijsturen is vooral van belang bij grote, niet beïnvloedbare onzekerheden. In essentie komt adaptief bijsturen neer op het helder vaststellen van de opgaven, het monitoren van relevante ontwikkelingen en het bepalen van heldere kantelpunten in de tijd wanneer wijziging van beleid of het inzetten van nieuw beleid noodzakelijk is. Monitoring (zie ook thema: [monitoring & evaluatie cruciaal](#)) speelt hierbij dus een belangrijke rol. Aanvullend kan back-casting vanuit het gewenste toekomstbeeld scherp maken welke beleidsopties in iedere situatie en bij iedere ontwikkeling zinvol zijn (no-regretopties).
- Het is niet zo dat het hebben van visie en het berekenen van verwachte ontwikkelingen of effecten (bijvoorbeeld op basis van een MKBA of een IMA) elkaar persé hoeven te bijten (zie bijvoorbeeld ook [Savelberg et al., 2008](#)). Wellicht heb je zelfs beide nodig. Een visie kan duidelijk maken

welke richting je op wilt en welke mogelijke beleidsingrepen daarbij kunnen helpen. Vervolgens kan een MKBA of andere berekening helpen om te kiezen wat de meest effectieve of efficiënte ingreep is met dit doel voor ogen.

- Het opstellen van een brede visie is in de basis nooit een expert-only aangelegenheid, maar iets waar **ook andere belanghebbenden** bij betrokken (zouden moeten) worden. Het is altijd goed op zijn minst een check te doen in de maatschappij of de door beleid gedefinieerde uitdaging ook maatschappelijk herkend wordt (zie ook het thema: [voorbij de bubbel](#)). Hiervoor zijn verschillende vormen van participatie mogelijk (zie ook het thema: [samenwerken](#)). Kwantitatieve prognoses, die voortkomen uit de transportmodellen, kunnen ingezet worden om samen met maatschappelijke partijen tot een visie te komen. Aan de hand van het business-as-usual scenario kan de discussie gevoerd worden over de wenselijkheid van een dergelijke situatie. En omgekeerd kan gezien worden welke acties noodzakelijk zijn om bij bepaalde wensbeelden uit te komen.

Concluderend: het ontwikkelen van een meer langetermijnvisie op (bijvoorbeeld) het beleidsterrein mobiliteit en bereikbaarheid is essentieel in de beleidsvorming. Het is onderdeel van het ambacht dat beleidsambtenaren uitoefenen. In de praktijk is het (echter) ook een uitdaging in een dynamische omgeving waar kortetermijndenken dominant is en waar de prioriteit ligt bij het blussen van brandjes en het ondersteunen van de politieke leiding. Meer aandacht voor visievorming vergt dus ook een investering van het ambtelijk management. Het gaat hierbij niet alleen om het ontwikkelen van een beeld van hoe het mobiliteitssysteem er over een aantal decennia uitziet, maar ook (vanwege onzekerheden zoals eerder beschreven) om het stellen van tussendoelen, plannen voor adaptiviteit en onzekerheid, en het zoeken van samenwerking met andere departementen, mede-overheden en maatschappelijke organisaties.

3 Beleidsdoelen stellen



De kwestie

Het stellen van concete doelen kan helpen om een visie te verwezenlijken en daarmee maatschappelijke uitdagingen aan te pakken. Maar hoe stel je dan die doelen en hoe maak je ze toetsbaar om overwogen keuzen te kunnen maken? Dit blijkt in de beleidspraktijk nog niet zo makkelijk. We geven enkele voorbeelden.

- We zien in de praktijk dat het stellen van zogenaamde outcome-doelen voor de overheid best spannend is, vooral wanneer ze (deels) buiten de invloedssfeer van de overheid liggen. Een doel als ‘de bereikbaarheid van banen moet in jaar 20xx met 20% verbeterd zijn’ is bijvoorbeeld niet te realiseren door lenW alleen. Ten eerste is lenW wat betreft het aanbod en de nabijheid van banen afhankelijk van andere partijen, zoals andere departementen, decentrale overheden en de markt. Ten tweede heeft lenW geen invloed op externe omstandigheden, zoals economische ontwikkeling en bevolkingsomvang, die de vraag naar banen kunnen doen groeien en daarmee de concurrentie om banen. Er bestaat dus een kans dat lenW ondanks beleidsinspanningen het gestelde doel niet realiseert en hierop (politiek) wordt afgerekend. Daarom bestaat de neiging, ook bij lenW, om **outcome-doelen vaak ‘abstract’** te houden (“de ambitie is”, “we streven naar”, ...), zodat de afrekenbaarheid kleiner wordt (zie ook [Hamersma et al., 2023](#)).
- Een andere aanpak is om **een doel te stellen op een middel** om het doel te bereiken, waarop de doelsteller meer invloed heeft. Dit wordt ook wel een *output*-doel genoemd. Denk aan: ‘het aantal ov-haltes nabij bedrijfsterreinen moet met 20% toenemen in 20xx’. lenW heeft enige invloed op het realiseren van ov-haltes en zou dus meer zelfstandig in staat zijn om dit doel te halen. Het stellen van een *output*-doel is soms een begrijpelijke keuze, maar wel met de kans dat het uiteindelijke (*outcome*) doel uit het oog wordt verloren.
- Ook is de vraag of het bij een doel moet gaan om een **resultaatverplichting** of om een **inspanningsverplichting**. Oftewel: word je geacht het doel daadwerkelijk te realiseren, of is je best doen ook voldoende?

Doel

Wat is het beoogde doel?



Beleidskompas

Inspanningsverplichtingen zien we in de praktijk met name in deze 3 situaties:

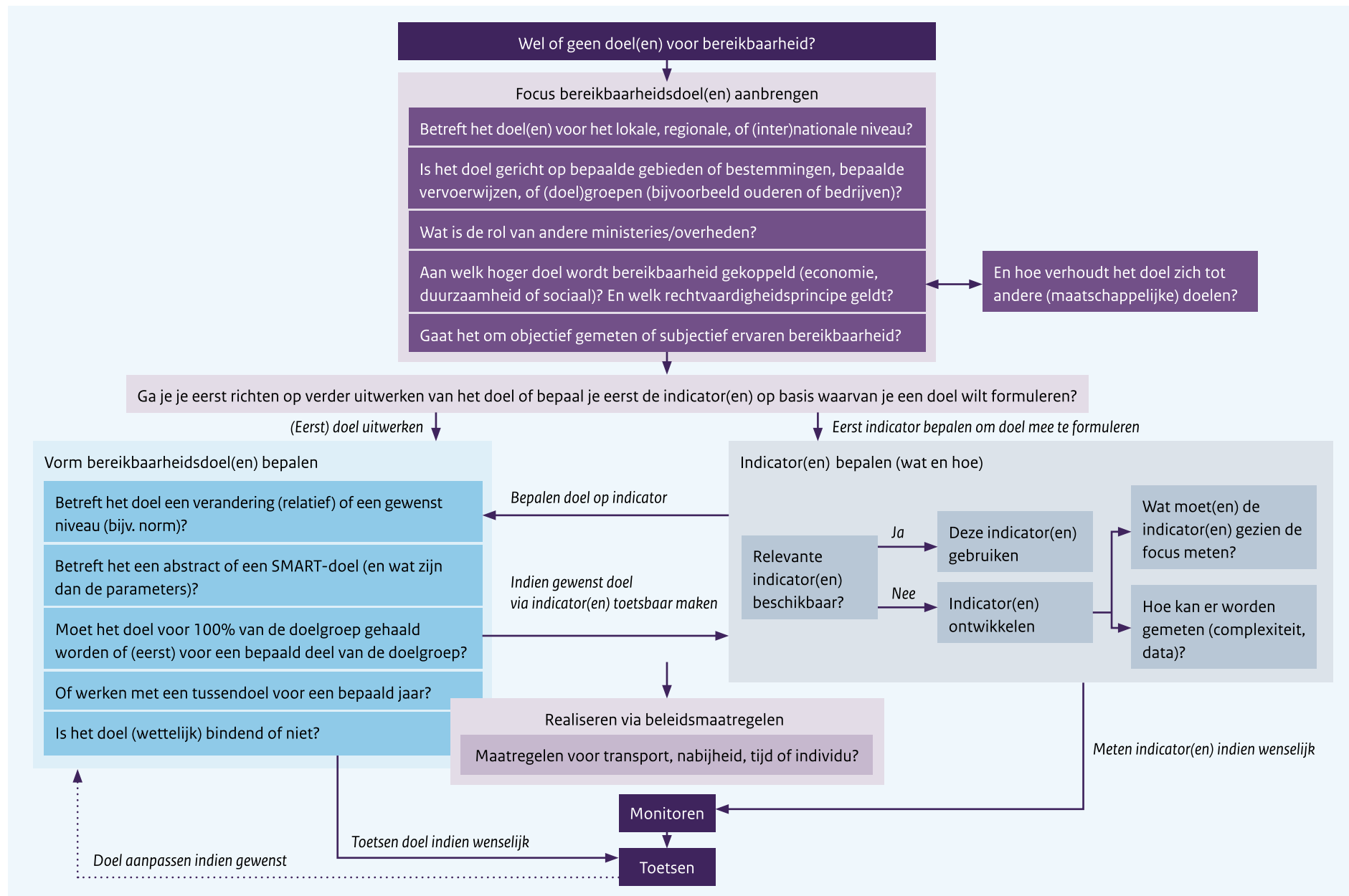
- 1 Wanneer men voor het realiseren van het doel afhankelijk is van anderen en dus niet de volledige controle heeft. Denk aan ‘bereikbaarheid’ in het kabinetsstandpunt ‘[Bereikbaarheid op peil](#)’: ‘Het kabinet werkt daarom aan de ambitie om die bereikbaarheid op peil te houden en waar nodig te verbeteren.’
 - 2 Wanneer resultaten zich niet eenvoudig laten meten (bijvoorbeeld ‘vergroten van brede welvaart’).
 - 3 Wanneer bewust een niet haalbaar streven wordt geformuleerd teneinde uit te lokken dat het maximaal haalbare wordt gehaald (bijvoorbeeld de ambitie van ‘0 verkeersslachtoffers in 2050’ in het [Strategisch Plan Verkeersveiligheid](#) (SPV)).
- Wat we ook zien is dat **een doel wordt gesteld op het veranderen van een aandeel**, zoals de modal split of de spits/dal-verhouding). In principe kan dit een *outcome*-doel zijn (de uitkomst die je wilt bereiken). Een aandachtspunt is wel dat een verandering van een aandeel in de gewenste richting nog steeds kan samengaan met een absolute groei van de minder gewenste situatie. Bijvoorbeeld bij een daling van het aandeel verkeer per auto, kan het gebruik van de auto nog steeds zijn toegenomen, indien de groei van andere vervoerwijzen groter is; of bij een daling van het aandeel spitsverkeer in het totale verkeer kan de omvang van het verkeer in de spits nog steeds gestegen zijn. Het is dus van belang altijd terug te gaan naar de vraag welk probleem je eigenlijk wilt oplossen.

Perspectief

Is er een one-size-fits-all oplossing? Nee! Duidelijk is wel dat je moet beginnen met de vraag wat je wilt bereiken en hoe je dit toetsbaar kunt maken. Het is daarnaast belangrijk om je vooraf bewust te zijn van de consequenties van de manier waarop je een doel formuleert en te bedenken of dit doel te realiseren is (en hoe dan). In de KiM-notitie ‘[Op weg naar bereikbaarheidsdoelen in Mobiliteitsbeleid](#)’ (in het kader van het beleidstraject Mobiliteitsvisie binnen IenW) presenteerden we een stappenplan voor het stellen van doelen rond bereikbaarheid (figuur 3.1). Wellicht is dit stappenplan ook toepasbaar bij het stellen van beleidsdoelen op andere terreinen. Ook het [Beleidskompas](#) geeft hierover informatie.

Een interessante casus zijn de inspanningen in het beleidstraject Mobiliteitsvisie om te komen tot concrete(re) bereikbaarheidsdoelen. Het kabinetsstandpunt ‘[Bereikbaarheid op peil](#)’ is daarvan een uitwerking. Het geeft een beeld van het aandeel Nederlanders dat binnen zogenaamde ‘acceptabele reistijden’ verschillende vitale bestemmingen kan bereiken met als overkoepelend doel voor rijksbeleid om de bereikbaarheid ‘op peil te houden en waar mogelijk te verbeteren’. De analyses van de huidige bereikbaarheidssituatie dienen als basis voor een gesprek met de regio. Er is bewust voor gekozen om geen concrete doelen of normen op het niveau van de rijksoverheid te stellen. Voor het gros van de onderscheiden voorzieningen (zoals de huisarts of de supermarkt) zijn namelijk decentrale overheden - meer dan de rijksoverheid - aan zet en is regionaal of lokaal maatwerk wellicht gewenst. Regio’s worden gestimuleerd om eigen plannen uit te werken. De leerervaringen uit dit traject kunnen helpen om het werken met *outcome*-doelen binnen IenW verder te brengen.

Figuur 3.1 Analyse kader op weg naar het opstellen en realiseren van bereikbaarheidsdoelen



Bron: Hamersma et al., 2023, p. 17

4 Conflicterende beleidsdoelen



Doel

Wat is het beoogde doel?



Beleidskompas

De kwestie

Vanwege de uiteenlopende maatschappelijke behoeften en uitdagingen streven beleidsmakers vaak tegelijkertijd verschillende doelen na. In praktijk levert dit vaak (soms misschien onbewust of onvermijdelijk) tegenstrijdigheden en spanningen op. Ook op het terrein van lenW zien we dergelijke voorbeelden. Dit wordt nog versterkt doordat in de laatste jaren het spectrum van beleidsdoelen duidelijk breder is geworden, onder andere vanwege het begrip brede welvaart. Hierdoor zijn er, naast doelen op het gebied van mobiliteit, steeds vaker ook doelen over bereikbaarheid, leefbaarheid, veiligheid en gezondheidseffecten van mobiliteit. Die verbreding leidt ertoe dat er verschillende voorbeelden te vinden zijn van doelen die niet per definitie samengaan.

- Zo streeft lenW naar een **veilig mobiliteitssysteem** maar tegelijkertijd ook naar een **betrouwbare reistijd** van A naar B. Betrouwbare reistijden gaan echter vaak gepaard met korte reistijden (hogere snelheden) en we weten ook dat hogere snelheden vaak gepaard gaan met meer (ernstige) verkeersongevallen ([Stipdonk, 2024](#)). Ook kan er strijdigheid zijn tussen enerzijds doelen gericht op een toename van fietsgebruik en anderzijds een afname van het aantal verkeersongevallen.
- lenW wil Nederland vanuit economisch belang graag **goed verbonden** houden met belangrijke bestemmingen in de wereld per vliegtuig, maar streeft tegelijkertijd ook een zo **leefbaar** en **gezond** mogelijke omgeving na. Kan dit samengaan? Meer vliegen betekent namelijk in principe ook meer gehinderden en meer schadelijke emissies (zie ook: [Uitbeijerse, Knoope & Moorman, 2024](#)).

Tegenstrijdigheden kunnen daarnaast ook ontstaan tussen het **beleid van lenW enerzijds en andere departementen of decentrale overheden anderzijds**.

- Hoe vind je bijvoorbeeld een balans tussen nationaal beleid gericht op het faciliteren van netwerkbereikbaarheid en decentraal beleid om het gebruik van de auto in stedelijk gebied te beperken ([Jorritsma et al., 2023](#))?
- Een ander voorbeeld is dat bij de fusie van de ministeries van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Verkeer & Waterstaat (VenW) destijds is gezegd dat hiermee op ambtelijk niveau integralere afwegingen inzichtelijk zouden kunnen worden, in plaats van dat er alleen op politiek niveau gestreden zou worden. Dat bleek inderdaad het geval, maar wel met als bij-effect dat afwegingen soms (te) lang op ambtelijk niveau bleven hangen.

Vaak kan het nastreven van verschillende doelen naast elkaar lang goed gaan, maar ontstaat pas op een later moment een tegenstrijdigheid. Zo werden auto's langere tijd steeds veiliger en daalde het aantal automobilisten dat omkwam in het verkeer daarmee sterk. Inmiddels gaat de verder toenemende veiligheid van de autorijders (die bijvoorbeeld rijden in SUV's) meer ten koste van de andere verkeersdeelnemers, waarvan het aantal ook groeit.

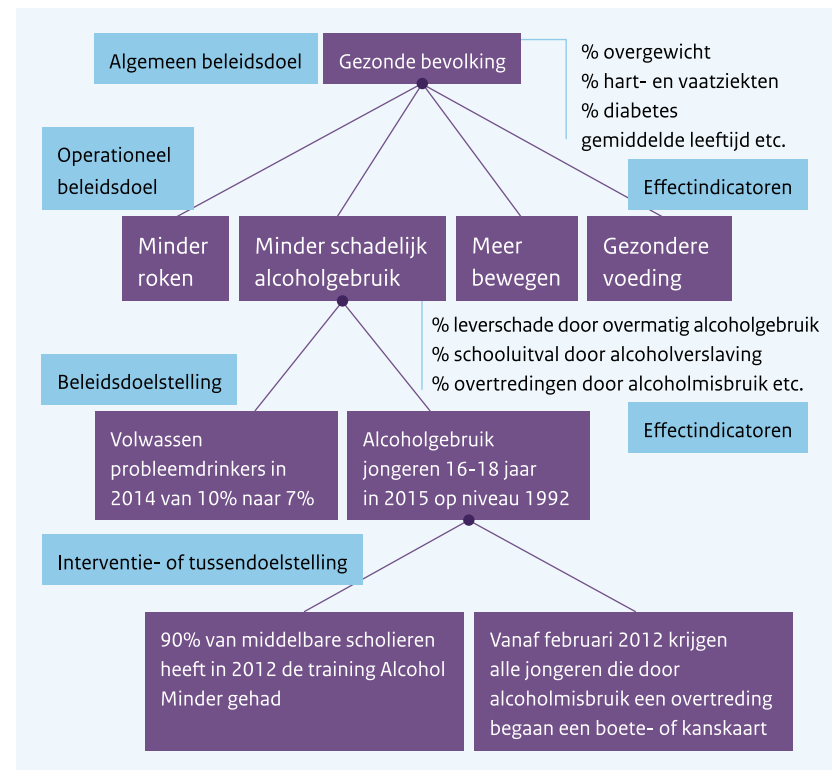
Tenslotte kun je nog zo goed je doelen hebben gestroomlijnd, maar komt er een urgente crisissituatie doorheen die om andere prioriteiten vraagt en waardoor het bereiken van eerder gestelde beleidsdoelen tenminste tijdelijk minder of niet centraal staat. Denk aan de coronapandemie waarin de toegankelijkheid van het ov op de achtergrond raakte en het vanwege besmettingsgevaar werd ontmoedigd om met de trein te reizen. Of er ontstaat politieke onrust in de wereld waardoor militaire mobiliteit aandacht moet krijgen: niet persé de meest veilige en schone benutting van de capaciteit op het netwerk.

Perspectief

Het hebben van beleidsdoelen op verschillende maatschappelijke terreinen die elkaar soms schijnbaar of feitelijk tegenspreken is inherent aan de beleidsontwikkeling in een maatschappelijk complexe omgeving en is daarom waarschijnlijk niet helemaal te voorkomen. Het hoeft ook niet per definitie verkeerd uit te werken, want het hebben van beleidsdoelen op verschillende terreinen kan juist ook leiden tot een betere balans: het maakt het namelijk mogelijk bepaalde doelen volwaardig met andere doelen af te wegen. Wel kan het helpen om je vooraf bewust te zijn van deze mogelijke tegenstrijdigheden in de doelen (bijvoorbeeld enerzijds het stimuleren van fietsen en anderzijds zo weinig mogelijk verkeersdoden), en de verhouding of hiërarchie tussen de doelen in kaart te brengen. Een zogenaamde doelenboom (zie bijvoorbeeld [KCBR](#)) kan mogelijk helpen om meer overzicht te creëren (zie ook figuur 4.1). Bij het opstellen van een doelenboom, denk je systematisch na over de samenhang tussen de verschillende strategische doelen en over de relatie met meer operationele doelen, die die kunnen bijdragen aan je strategische doelen. Het Beleidskompas benoemt dit ook.

Overzicht in de doelen helpt mogelijk ook om koppelkansen te vinden tussen de doelen. Zo kun je er mogelijk voor zorgen dat op het eerste gezicht 'tegengestelde' doelen toch in beleidsmaatregelen verenigd kunnen worden (en je fietsen bijvoorbeeld zowel veilig als gezond kunt maken).

Figuur 4.1 Voorbeeld van een doelenboom



Bron: Corporatiestrategie, 2016

Wanneer de mogelijke tegenstrijdigheden tussen doelen in beeld zijn, kan er gericht worden nagedacht over maatregelen en oplossingen waarmee idealiter alle doelen gediend worden. Ook een causaliteitsdiagram, waarmee je de effecten van beleid (op verschillende doelen) systematisch(er) in kaart brengt, kan helpen.

Verder is soms ook gewoon prioritering tussen doelen nodig, resulterend in harde keuzes. Zo stelt bijvoorbeeld het [CPB \(2024\)](#) in relatie tot klimaatmaatregelen: 'Want hoe langer noodzakelijke maatregelen vooruitgeschoven worden (omdat we niet kiezen), hoe groter het risico op abrupte en dure aanpassingen'. En ook bijvoorbeeld (dreigende) energietekorten als gevolg van geopolitieke onrust vragen om keuzes. Wat krijgt prioriteit boven wat? Of wat is de optimale balans tussen de doelen? Dit sluit aan bij het eerder besproken thema: [belang van visie](#), maar heeft ook consequenties voor de keuze van maatregelen. Zie hierover ook het volgende thema.

5 Overweeg verschillende typen maatregelen



Beleidsopties

Wat zijn opties om het doel te realiseren?



Beleidskompas

De kwestie

Zorg eerst dat de neuzen dezelfde kant op staan ten aanzien van het beoogde doel, en ga dan over op het vergelijken en combineren van maatregelen, zo stellen [Fisher, Ury & Patton \(2022\)](#). Wanneer het probleem helder is en het beoogde doel voldoende concreet, is het de vraag welke opties er voorhanden zijn om het doel te realiseren.

We zien met regelmaat dat het afwegen van instrumenten om te komen tot een instrumentenmix achterwege wordt gelaten. Zo hanteerde in 2024 slechts een kwart van de beleidsambtenaren - uiteraard om uiteenlopende redenen - het Beleidskompas ([Koppenjan et al., 2024](#)). Zonder afweging van instrumenten gaat de discussie alleen over één of een paar instrumenten die op voorhand al genoemd werden. Maar dat hoeven natuurlijk niet de meest effectieve, efficiënte of rechtvaardige instrumenten te zijn. Met het eenzijdig uitdragen van één bepaalde oplossing, kan het eigenlijke doel ook uit beeld verdwijnen ([zie Hst 1: de opgave scherp krijgen](#)).

Vaak kan in potentie een groot palet aan instrumenten worden ingezet. Maar welk soort instrumenten zet je in en welke maatregelen horen daar dan bij? En welke maatregelen laat je achterwege?

Perspectief

[Visser & Kansen \(2018\)](#) geven een overzicht van verschillende soorten instrumenten die ingezet kunnen worden, van prijsprikkels tot reguleren tot voorlichten en communicatie. Hieronder een greep uit deze gereedheidskist voor beleidsmedewerkers.

Voorlichting en communicatie

Gaat het vooral om meer bewustwording, dan kan inzet op voorlichting en communicatie helpen. Vanwege het laagdrempelig karakter wordt een campagne daarom ook vaak ingezet. Denk aan de campagnes 'Delen maakt je wereld mooier', 'mono', 'Kort ritje? Da's zo gefietst', et cetera. Evaluaties laten vaak zien dat tenminste een deel van de mensen de campagnes heeft opgemerkt. Een campagne alleen is echter veelal onvoldoende als het doel is om mensen echt naar ander gedrag te bewegen ([Tiemeijer et al., 2009](#)). Dat neemt niet weg dat een campagne kan bijdragen aan de kennis die nodig is om het doelgedrag in potentie mogelijk te maken.

Of een campagne succesvol is hangt af van **contextuele zaken**.

- Zo voerde het Ministerie van Verkeer en Waterstaat begin jaren negentig van de vorige eeuw de campagne 'de auto kan best een dagje zonder u'. Het campagnebudget was vergelijkbaar met dat van een bedrijf als Mazda om mensen in een Mazda te krijgen, laat staan wat grotere autoproducenten aan reclame-uitingen spenderen. De kans op 'ondersneeuwen' is dan groot. Overigens kunnen er beperkingen worden opgelegd aan de mogelijkheid om 'ongewenst' gedrag aan te jagen via reclame-uitingen en campagnes. Zo bestaat er bijvoorbeeld een [reclamecode voor personenauto's](#), die als doel heeft de reclame-uitingen af te stemmen op het overheidsbeleid inzake verkeersveiligheid, milieu en energiebesparing.
- Daarnaast is bekend dat mensen bij een levensgebeurtenis, zoals een verhuizing of het krijgen van een kind, gevoeliger zijn voor gedragsverandering (zie bijvoorbeeld [Berveling et al., 2017](#)). Dat zijn momenten waar je beleidsmatig op in kan spelen.

Normering

Een ander type maatregelen in de gereedschapskist is normering. Dit type draagt directer bij aan het realiseren van gedragsverandering, vooral als de normering in wet- en regelgeving is vastgelegd en ook gehandhaafd wordt. Denk aan parkeerverboden in autoluwe zones, maximumsnelheidsbeleid en EU-regelgeving voor voertuigen en brandstoffen. Dit type maatregelen is vaak wel minder snel in te voeren, er moet goed nagedacht worden over juridische en technische aspecten, en ze kunnen weerstand oproepen (zie hierover ook het thema: [wortel is makkelijker, stok werkt beter](#)). Internationale wetgeving kan het nemen van maatregelen in Nederland onderbouwen, maar ook beperken (wanneer internationale of Europese wetgeving voorwaarden stelt). Normen zijn in de regel voor iedereen hetzelfde.

Prijsmaatregelen

Prijsmaatregelen zijn - afhankelijk van de omvang - minder restrictief dan normering. Idealerweise vormen ze ook een communicatiemiddel, bijvoorbeeld wanneer 'goed' gedrag beloond wordt en 'slecht' gedrag financieel bestraft. Denk bij prijsmaatregelen niet alleen aan prijsverhogingen, maar ook aan meer

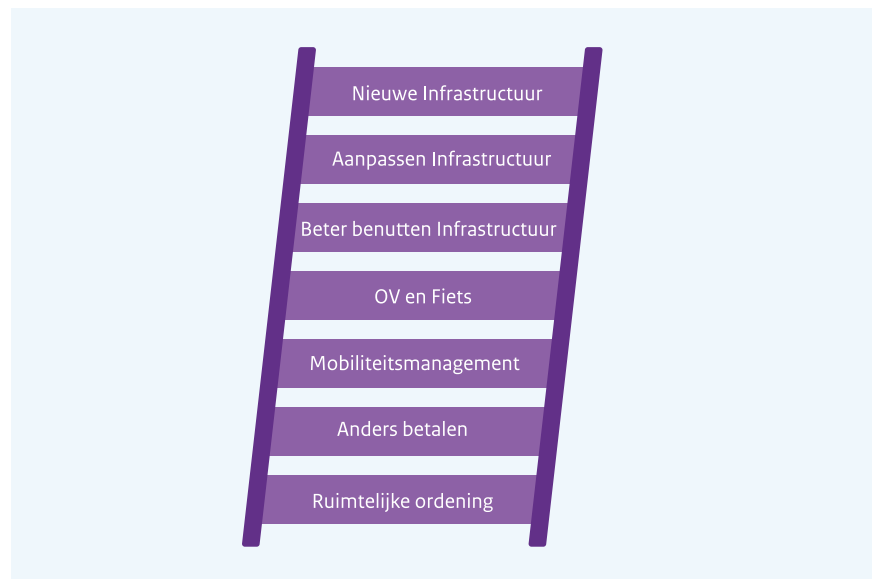
differentiatie in prijzen vergeleken met de huidige situatie. Voorbeelden zijn 'betalen naar gebruik', de fiscale behandeling van reiskostenvergoedingen en parkeertarieven. Net als normering is ook dit type maatregelen vaak niet snel in te voeren, vanwege juridische en technische aspecten en vooral vanwege (gebrek aan) draagvlak. De pogingen in de afgelopen honderd jaar om een vorm van rekeningrijden in te voeren, zijn een sprekend voorbeeld van dat laatste ([Smaal, 2012](#)). Het effect en de gevolgen van prijsmaatregelen zijn mede afhankelijk van de financiële situatie van mensen. Een prijsverhoging drukt relatief het zwaarst op het budget van mensen met een smalle beurs en kan negatieve mentale effecten sorteren ([Schierenback, 2018](#)). Vanuit een rechtvaardigheidsprincipe is het dan ook een overweging om bepaalde groepen te ontzien of de prijzen inkomensafhankelijk te maken. Een voorbeeld van dit laatste zijn inkomensafhankelijke verkeersboetes in diverse landen ([Kantorowicz-Reznichenko, 2021](#)).

Infrastructurele maatregelen

Ook infrastructurele maatregelen kunnen (afhankelijk van het vraagstuk) bijdragen aan het realiseren van doelen. Denk bijvoorbeeld aan een weguitbreiding of veranderingen in het aantal rijstroken, of het realiseren of verbeteren van ov-infrastructuur of het fietsnetwerk. Vaak zorgen verbeteringen van de infrastructuur, tenminste tijdelijk, voor een verbetering in de doorstroming of het managen van de drukte (zie bijvoorbeeld ook [KiM, 2024](#)).

Wel is ook bekend dat nieuwe infrastructuur latente vraag kan aanboren: het zorgt vaak tijdelijk voor minder drukte, maar op termijn voor meer gebruik. Zo leiden investeringen in weginfrastructuur vaak op de korte termijn tot minder congestie, maar op langere termijn ook tot meer automobilititeit ([Zijlstra et al., 2022](#)). Het is daarom van belang altijd zorgvuldig af te wegen of een infrastructuurinvestering (die ook nog vaak kostbaar is) de meest logische keuze is. De reeds langer bestaande [Ladder van Verdaas](#) (figuur 5.1) kan hier mogelijk als hulpmiddel dienen: een vastgestelde procedure die erop gericht is om oplossingen af te wegen en vooral om te bekijken hoe het aanleggen of uitbreiden van infrastructuur zo veel mogelijk uitgesteld of beperkt kan worden door andere oplossingen toe te passen.

Figuur 5.1 Ladder van Verdaas



Investerings in fiets- en ov-infrastructuur worden vaak als middel beoogd om het autogebruik te verminderen. Bekend is echter ook dat het weliswaar fiets- en ov-gebruik kan bevorderen, maar niet zomaar leidt tot minder autogebruik (zie bijvoorbeeld het [factsheetoverzicht rond effecten van maatregelen van het KiM, 2024](#)). Om het autogebruik te reduceren kan een nieuwe ov-verbinding een kleine, maar kostbare, bijdrage leveren. Voor een mode shift van auto naar ov/fiets is dus vaak meer nodig, bijvoorbeeld een combinatie met 'stok'-maatregelen (zie ook het thema: [wortel is makkelijker, stok werkt beter](#)).

Ook de vormgeving van infrastructuur kan effecten hebben. Een andere verharding, kleurstelling of minimale verschuiving in de maatvoering zal niet veel effect teweegbrengen. Een paaltje in de weg of andersoortige fysieke barrière veel meer. Ook de fysieke ruimte heeft een communicatieve rol: brede plakken asfalt nodigen uit tot (hard) rijden met de auto, kleinschalige woonerven ondersteunen meer inclusiviteit. De ontwerpfilosofie van 'Duurzaam Veilig' sluit hierop aan. Zo kun je het gewenste gedrag de default maken door in de stedelijke weginrichting fietsers en voetgangers meer, en automobilisten juist minder ruimte te geven. Een bekend voorbeeld is een weginrichting die lagere snelheden stimuleert (en soms hogere snelheden zelfs onmogelijk maakt) om zo de verkeersveiligheid te bevorderen.

Soms kunnen ook 'slimme' infrastructurele of technische oplossingen effectief zijn. Denk aan verkeersmanagement of een uitbreiding of efficiëntere verdeling van voertuigcapaciteit in het ov of in de vervoerslogistiek ('slim bundelen') ([KiM, 2024](#)). Andere keren is het beter om in te zetten op 'flexibele' vervoersoplossingen dan te investeren in 'nieuwe' of 'bestaande' infrastructuur. Dit bijvoorbeeld omdat er te weinig 'vraag' is om een structurele vervoersvoorziening in stand te houden (zie ook [de Haas en Durand, 2025](#)).

Andere typen maatregelen

Er zijn nog verschillende andere typen maatregelen, zoals bijvoorbeeld financiële ondersteuning, ruimtelijk beleid, inzet op het verbinden van partijen en organisaties, et cetera. Om enkele voorbeelden te noemen:

- De overheid zet regelmatig **subsidies** in om bijvoorbeeld bepaald gewenst gedrag of innovatie aan te jagen. Denk aan subsidies gekoppeld aan het Nationaal Groeifonds of het Klimaatfonds, of een subsidie voor bedrijfscollectieven die zich willen inzetten om het reisgedrag van werknemers te verduurzamen ([COVER](#)).
- Door in te zetten op **het beter (ruimtelijk) combineren** van infrastructuur, woningen of voorzieningen, kan het vervoerssysteem efficiënter worden ingericht. Beleid gericht op verdichting van steden is daarvan een voorbeeld.
- De overheid kan een **faciliterende rol** spelen en partijen met elkaar verbinden zodat zij zelf gewenste stappen kunnen nemen. Denk aan initiatieven die IenW momenteel neemt om partijen in de recreatieve sector met elkaar te verbinden en zo te ondersteunen om zelf stappen te nemen richting verduurzaming van het reisgedrag van bezoekers (zie bijvoorbeeld [Hamersma et al., 2025](#)).

Samengevat: het palet van de beleidsmaker is breed en de keuze voor maatregelen hangt af van het doel dat gerealiseerd moet worden, op welke termijn, en hoe de verantwoordelijkheden liggen. Daarbij is het handig om niet enkel te focussen op een maatregel die al is genoemd of in discussie is, maar het hele palet in beschouwing te nemen. Een recente inventarisatie van het [KiM](#) rond effecten van maatregelen op doorstroming en verduurzaming van het reisgedrag kan hiertoe wellicht inspiratie bieden. Uiteraard speelt de 'politieke ruimte' uiteindelijk ook een rol in de mogelijkheden die er zijn. Wel blijft het ook *dán* goed om het bredere palet in kaart te brengen en bewindspersonen tenminste de voor- en nadelen van verschillende keuzes voor te leggen. Soms is ook tegenspraak mogelijk en wenselijk, zoals oud-directeur-generaal van IenW, Mark Frequin, in zijn [boek](#) (2018) beschreef.

6 Denk in pakketten van maatregelen



Beleidsopties

Wat zijn opties om het doel te realiseren?



Beleidskompas

De kwestie

Binnen beleid en politiek bestaat de sterke neiging te denken in termen van losse beleidsmaatregelen en te kiezen voor het optuigen van de ene of de andere maatregel ([Putters, 2022](#)). Deze gang van zaken wordt nog versterkt doordat bestuurders graag laten zien dat ze stappen zetten en actie ondernemen. Iets nieuws toevoegen is over het algemeen meer in trek dan zaken heroverwegen.

Vaak worden wel verschillende maatregelen met elkaar vergeleken, wat leidt tot: dit is beter dan dat. Minder gebruikelijk is het zoeken naar synergie tussen verschillende nieuwe maatregelen, of tussen nieuwe en bestaande maatregelen ([Stabler et al., 2025](#)). Dit wordt nog versterkt wanneer de scope van een beleidstraject beperkt is, zoals “het realiseren van bepaalde infrastructuur” of “het realiseren van spitsmijden”. Inspanningen buiten die scope (bijvoorbeeld een bijdrage leveren aan gebiedsontwikkeling of aan een duurzame leefomgeving) worden daarmee niet gestimuleerd of gewaardeerd of zijn (zelfs) budgettechnisch niet mogelijk. Het ontbreekt ook nogal eens aan een grondige analyse van (de effectiviteit van) het vigerende beleid in relatie tot de beoogde maatregelen. Doen we nog wel de juiste dingen? In de door lenW gehanteerde MIRT-systematiek wordt overigens al wel veel aandacht besteed aan welk ‘staand’ beleid in het ‘nulalternatief’ moet worden meegenomen.

Denken in pakketten van maatregelen (mits goed gekozen) kan helpen om de beleidseffectiviteit te vergroten. Bovendien kan het een manier zijn om draagvlak te creëren voor effectief maar onpopulair beleid. Een voorbeeld is het combineren van een maatregel die ongewenst gedrag (zoals gebruik van een auto met verbrandingsmotor) ontmoedigt met een maatregel die alternatieven voor het ongewenst gedrag (zoals het openbaar vervoer) aantrekkelijker maakt. Dit wordt ook wel ‘de wortel en de stok’-methode genoemd.

Perspectief

Er is winst te behalen uit het denken en werken met pakketten van maatregelen ([Givoni et al., 2012](#)). Zo blijkt ook uit een recente inventarisatie van het KiM van maatregelen voor doorstroming of verduurzaming dat pakketten vaak meer effect sorteren dan losse maatregelen ([KiM, 2024](#)). Het kan gaan om combinaties van instrumenten op lenW-terrein of om meer integraal beleid over ministeries heen, waarin bijvoorbeeld woningbouw, natuurontwikkeling en infrastructuurontwikkeling in samenhang worden gezien. Dat laatste doet lenW steeds meer, zoals de overgang van MIT naar MIRT een aantal jaren geleden al liet zien.

Er kunnen redenen zijn om maar 1 of een beperkt aantal maatregelen te bekijken. Soms is een probleem gericht op een bepaald aspect binnen een bepaalde modaliteit, is het budget beperkt of gekoppeld aan een specifieke opgave, is er weinig tijd, brengt een pakket maatregelen te veel organisatie en afstemming met zich mee, et cetera. In die gevallen blijft het van belang om te bezien hoe de te kiezen maatregel uitwerkt op het reeds bestaande beleid. De maatregel moet daar bij voorkeur synergetisch (zie ook hieronder) aan bijdragen. Echt integraal denken in beleidspakketten vraagt (echter) om verbreding van zowel de inhoudelijke als de financiële scope.

Het combineren van maatregelen moet overigens geen doel op zich zijn. Het toevoegen van een maatregel aan een bestaand pakket vergt een zorgvuldige afweging en onderbouwing van de meerwaarde daarvan.

Conceptueel kunnen we een onderscheid maken tussen synergetische en antagonistische maatregelen:

- Bij **synergetische maatregelen** is het totale effect groter dan de som van de afzonderlijke effecten: de maatregelen versterken elkaar in de gewenste richting. Denk aan flankerende maatregelen ter ondersteuning van een hoofdmaatregel. Een voorbeeld is de grootschalige aanleg van P+R-terreinen bij stations in de buitenwijken van Singapore (de flankerende maatregel) tegelijk met restrictieve toegang van auto's in het centrum (de hoofdmaatregel) (zie ook het thema: [wortel is makkelijker, stok werkt \(vaak\) beter](#)).
- **Antagonistische maatregelen** werken elkaar juist tegen en kunnen beter vermeden worden. De maatregelen doen elkaar deels teniet. Om het voorbeeld van de P+R-terreinen er weer bij te pakken: er zijn steden met P+R-locaties zowel aan de stadsrand als bij het treinstation in het centrum. De eerste is bedoeld om het autoverkeer in de stad te beperken, de tweede om het gebruik van de trein te stimuleren ([Zijlstra et al., 2014](#)). In de praktijk ondermijnt de P+R-locatie in het centrum de doelstelling van de P+R-locatie aan de stadsrand. (Een concreet voorbeeld is Antwerpen met diverse kleinere en grotere P+R-locaties aan de rand en een luxe overdekte P+R met 600 parkeerplaatsen in het Centraal Station in het centrum.)

Behalve de vraag of maatregelen elkaar tegenwerken of versterken, dus wat de effectiviteit van een pakket is, is ook efficiëntie van belang. Pakketten kunnen effectief zijn, maar zijn door de opeenstapeling van (soms kostbare) maatregelen niet altijd efficiënt. Vaak zijn een of enkele maatregelen in het pakket bedoeld

om de pijn te verzachten of te verdelen. Bijvoorbeeld: Het behalen van de klimaatdoelstellingen door een variatie aan maatregelen gericht op zowel de zakelijke markt als de particuliere markt om de rekening of gevraagde inzet niet enkel bij 1 maar bij diverse groepen te leggen. Iedereen een beetje inleveren, in plaats van 1 groep alles, appelleert aan solidariteit. Het is (echter) de vraag of dit altijd het meest effectief én efficiënt is.

Het verdient aanbeveling om bij de vormgeving van beleid eerst de afzonderlijke maatregelen te beoordelen op effectiviteit en efficiëntie, om vervolgens hetzelfde te doen bij combinaties van maatregelen (zie ook [Savelberg en Korteweg \(2012\)](#) die voorbeelden geven van combinaties waarbij 1+1 niet zomaar 2 is).

Hieronder geven we 3 voorbeelden van reeds bestaande (succesvolle) pakketten.

- In Nederland kennen we een pakket aan **fiscale maatregelen gericht op autobezit en -gebruik**. Een hogere Belasting op Personenauto's en Motoren (BPM) in combinatie met een hogere BTW verhoogt de drempel bij de aanschaf van een gemotoriseerd voertuig. De motorrijtuigenbelasting (MRB) is afhankelijk van de gewichtsklasse van de auto en dempt op deze wijze de trend naar steeds grotere en dus zwaardere auto's. De BTW en accijnzen op brandstof (benzine, diesel) leiden tot minder gebruik van de auto dan zonder BTW en accijnzen het geval zou zijn. Voor verduurzaming hoeft dit overigens niet persé een succesvol pakket te zijn, omdat deze combinatie van maatregelen kan leiden tot een verouderde vloot.
- Een ander voorbeeld is **slim ruimtelijk beleid**, waarbij verdichting (compacte stad) de reisafstanden vermindert, vaak in combinatie met het terugdringen van de ruimte voor de auto door in verblijfsgebieden de voetganger en de fietser voorrang te geven. Het concept 10-, 15- of 20-minutenstad is daar ook een voorbeeld van. De stad Groningen heeft een rijke traditie op dit vlak. Wel is bouwen in de stad kostbaar (zie bijvoorbeeld [de Zeeuw, 2023](#)), dus een goede afweging met de voor- en nadelen in vergelijking met bouwen buiten de stad is van belang.
- Op het vlak van **integrale gebiedsontwikkeling** is het programma [Ruimte voor de Rivier](#) een voorbeeld van gecombineerd investeren in zowel een veiliger rivierengebied als een aantrekkelijke woonomgeving. [Niels Heeres](#) schreef een proefschrift over gebiedsgerichte infrastructuurplanning, met daarin 8 lessen voor de praktijk. Het KIM ontwikkelde in 2011 een methode om te komen tot een goede afbakening van de gebiedsverkenning ([Visser, 2011](#)).

7 Wortel is makkelijker, stok werkt beter



Beleidsopties

Wat zijn opties om het doel te realiseren?



Beleidskompas

De kwestie

Bij de keuze van het type maatregel om bepaalde beleidsdoelen te realiseren bestaat er de neiging om vooral te gaan voor het verleiden van mensen, bedrijven of andere partijen tot het gewenste gedrag ('wortels'). Dit door middel van positieve stimuli, ofwel het aantrekkelijker maken van 'het goede'. Denk daarbij aan het uitdelen van complimenten, beloningen om de spits te mijden of subsidies voor minder vervuilende voertuigen, of het sparen van punten die ingezet kunnen worden voor geschenken. Met name monetaire positieve prikkels (lees: geld geven in de vorm van subsidies, kortingen, etc.) kunnen op veel belangstelling rekenen ([Bamberg en Schmidt, 2003](#); [Berveling, 2014](#)). Dat is begrijpelijk, want dergelijke maatregelen stuiten vaak op minder weerstand dan negatieve prikkels (de 'stok'). Politiek gezien is het ook vaak makkelijker 'scoren' met maatregelen die een voordeel (kunnen) bieden voor een groot deel van het electoraat, dan om maatregelen aan te kondigen die een beperking (van verworven rechten) opleveren. Het kort-cyclische karakter van de politiek draagt daar ook aan bij.

In de praktijk en uit onderzoek blijkt echter dat enkel inzetten op verleiden vaak niet voldoende is om een beoogde (structurele) gedragsverandering tot stand te brengen. Zo blijkt bijvoorbeeld dat het belonen van gewenst gedrag tijdelijk best kan werken om mensen ander gedrag te laten vertonen, maar dat ze weer terugvallen in het oude gedrag op het moment dat de beloning wegvalt. Er is geen sprake van een intrinsieke motivatie, enkel van een extrinsieke motivatie ([Berveling, 2014](#)). Het monetariseren van handelingen kan er bovendien toe leiden dat zaken die voorheen binnen de sociale sfeer vielen verschuiven naar de economische sfeer: we doen dingen niet meer omdat het zo hoort, maar omdat ik ervoor betaald krijg ([Bowles, 2016](#); [Sandel, 2012](#); [Ariely, 2010](#)).

Perspectief

Vaak is er, naast verleiden tot het gewenste gedrag, ook ontmoedigingsbeleid (gericht op het ongewenste gedrag) nodig om gedragsverandering echt in gang te zetten. Denk hierbij aan het stellen van normen of het introduceren van beperkende wetgeving (maximumsnelheid bijvoorbeeld), of prijsprikkels (bijvoorbeeld een belastingverhoging). Verschillende studies laten zien dat ontmoedigingsbeleid effectiever is dan het faciliteren of belonen van alternatief gedrag (zie bijvoorbeeld [KiM, 2024](#)). Ontmoedigingsbeleid is echter vaak (in eerste instantie) niet populair, vooral onder de groep die erdoor wordt geraakt. Onderzoek laat ook zien dat het idee van verlies (bijvoorbeeld doordat bepaalde dingen niet meer mogen als gevolg van ontmoedigende maatregelen) vaak (zelfs) zwaarder weegt dan winst; dit wordt ook wel verliesaversie genoemd ([Kahneman en Tversky, 1979](#)).

Omdat ‘stokmaatregelen’ vaak impopulair zijn maar wel significante gedragsverandering kunnen realiseren, is het belangrijk aandacht te hebben voor zorgvuldige implementatie ervan. Zo leerden we uit literatuuranalyse bijvoorbeeld dat de publieke acceptatie van prijsbeleid op de weg (vormen van ‘rekeningrijden’) kan worden verhoogd door 1) automobilisten te compenseren voor negatieve effecten van prijsbeleid (zonder de heffing te ondermijnen), 2) door de positieve effecten te benadrukken en 3) door rechtvaardig beleid in te voeren, dat met name gericht is op het beschermen van de natuur, het milieu en toekomstige generaties en op een gelijke behandeling van individuen. Over wat ‘gelijk’ is, kun je trouwens verschillend denken. Bij vormen van ‘rekeningrijden’ gaat het om gelijkheid in de zin dat je degenen die meer rijden meer laat betalen dan degenen die dit minder doen. Sommigen vinden dat juist weer niet ‘gelijk’ omdat mensen in sommige situaties niet anders kunnen dan veel rijden. Ook 4) de wijze van betalen, 5) de tariefstructuur, 6) informatievoorziening en 7) de wijze waarop opbrengsten worden gebruikt, beïnvloeden de mate van acceptatie ([Tillema et al., 2018](#)).

Verder blijkt uit onderzoek dat draagvlak voor (in eerste instantie) impopulaire maatregelen op termijn kan verbeteren.

- Uit onderzoek naar de **implementatie van rekeningrijden** in Stockholm en Londen blijkt bijvoorbeeld dat mensen achteraf best positief over de invoering hiervan waren (zie bijvoorbeeld [Gu et al., 2018](#)). Voor andere voorbeelden zie bijvoorbeeld [Van Wee et al., 2023](#).
- Ook bij **infraprojecten** blijkt iets dergelijks. Onzekerheid van verandering maakt dat mensen weerstand uiten (‘status quo bias’). Achteraf blijken verschillende mensen best tevreden (zie proefschrift [Hamersma, 2017](#)).
- Een ander voorbeeld is dat zakelijke luchtvaartreizigers **digitaal vergaderen** in eerste instantie helemaal niet zagen zitten. In rap tempo verbeterde dit tijdens de coronapandemie ([Zijlstra en Rienstra, 2021](#)). Sindsdien is het aantal zakelijke luchtvaartreizen per inwoner van Nederland duidelijk verminderd ([Zijlstra, 2024](#)); online vergaderen lijkt meer geaccepteerd te worden door werknemers én werkgevers.
- Onderzoek wijst ook op de zogenaamde **counter-factual check**: als je mensen (inclusief beleidsmakers!) een controversiële maatregel voorlegt, zijn ze vaak tegen. Als je hen echter vraagt zich de situatie voor te stellen dat de maatregel is ingevoerd en daarna vraagt of ze de maatregel zouden willen terugdraaien, zegt het grootste deel van niet (zie [Van Wee, 2023](#); [Moleman et al., 2024](#)). Bekende, gerealiseerde, voorbeelden zijn dat mensen negatief reageren op het idee om van het Binnenhof in Den Haag weer een parkeerplaats te maken (wat tot in de jaren ‘70 van de vorige eeuw het geval was) of het idee om van de Catharijnesingel in Utrecht weer een autoweg te maken.

- **Tijdelijke (goedkopere en/of kleinschalige) veranderingen** kunnen het draagvlak voor maatregelen vergroten ([Flyvbjerg, 1998](#); [Becker et al., 2022](#)): in Canada en Duitsland werden bijvoorbeeld geïmproviseerde fietsstroken aangelegd, voordat ze een permanente status kregen. Dit vanwege de positieve signalen vanuit de bewoners. Voor het direct doorvoeren van grootschalige aanpassingen van het wegennet was vooraf geen steun.
- Wat ook helpt om de effectiviteit van en het draagvlak voor maatregelen te vergroten, is tenminste **een alternatief te bieden voor de pijn** van het ontmoedigingsbeleid. De beschikbaarheid van aantrekkelijke alternatieven levert een belangrijke bijdrage aan de acceptatie van beperkende maatregelen ([Iso-Ahola, 2009](#)). Een voorbeeld hiervan zijn maatregelen gericht op het beperken van de auto (zoals parkeerbeleid) samen laten gaan met het verbeteren van ov- en fietsvoorzieningen. Dit sluit aan bij het thema: [Denken in pakketten van maatregelen](#). Ook verschillende studies van het KiM ondersteunen dit beeld:
 - Uit onze recente inventarisatie van literatuur naar effecten van maatregelen blijkt dat maatregelpakketten waarin faciliterende maatregelen en ontmoedigende maatregelen worden gecombineerd doorgaans kunnen rekenen op meer CO₂-reductie ([KiM, 2024](#)).
 - Waar het gaat om de modal shift van luchtvaart naar spoor, laten we in een [studie](#) zien dat de trein een duurzaam alternatief is voor internationale reizen op de middellange afstand, maar een substantiële vergroting van het treinaandeel alleen kan worden bereikt via wortel én stok.

Wortels zijn bijvoorbeeld:

- betere en geïntegreerde mogelijkheden voor zoeken, boeken en betalen van internationale treinreizen;
- investeringen in de infrastructuur;

Stokken zijn bijvoorbeeld:

- het (veel) duurder maken van vliegen;
- de luchtvaartcapaciteit terugdringen.

- Een studie naar het effect van tariefverlaging in het ov op een verschuiving van auto naar ov laat een soortgelijk beeld zien: enkel het verlagen van tarieven heeft maar een zeer beperkt effect op autogebruik. Een combinatie met maatregelen die autogebruik ontmoedigen is nodig om meer effect te creëren. Dat de verschuiving van auto naar ov lastig is bleek overigens ook al uit [deze studie](#) van het KiM (Bakker et al., 2015).
- Ook waar het gaat om het delen van voertuigen en ritten blijkt dit op te gaan. In het algemeen geldt: delen vinden we niet fijn. Als kind al niet, en als volwassene ook niet. We delen dan ook liever geen voertuigen en ritten.

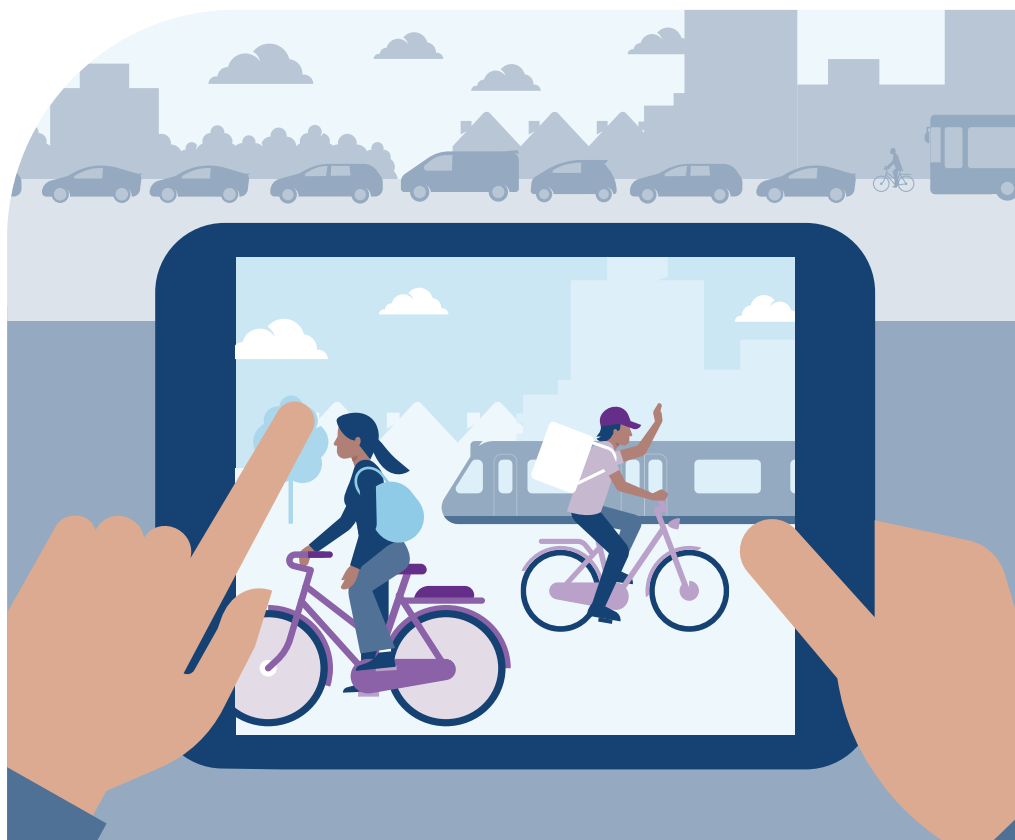
Zelfs niet als daar aanzienlijke kostenvoordelen mee gepaard gaan. Maar meer delen kan wel heel effectief zijn om de overheidsdoelstellingen op het gebied van bereikbaarheid en duurzaamheid te realiseren. Het KiM liet eerder zien dat de potentie van deelmobiliteit beperkt is, tenzij je het stimuleren van deelmobiliteit combineert met stokmaatregelen die het bezit en gebruik van privé vervoermiddelen tegengaan. Zie onder andere [Jorritsma et al., 2022](#). Ditzelfde geldt voor het MaaS (Mobility-as-a-Service) concept (zie bijvoorbeeld [Zijlstra en Durand, 2020](#)).

- Ook voor het laten slagen van mobiliteitshubs is een combinatie van wortel en stok van belang (zie ook [Witte et al., 2021](#)). De diensten die op een hub aangeboden worden, vormen de ‘wortel’ die tot maatschappelijk wenselijke mobiliteitskeuzes kan verleiden. Ook hier geldt dat dit op zichzelf echter onvoldoende is om gedragsverandering te bewerkstelligen, zolang maatschappelijk onwenselijke keuzes niet ontmoedigd worden. Bij dat ontmoedigen gaat het vooral om parkeerbeleid op zowel de hub als op de eindbestemming van hubgebruikers (zie ook [Witte et al., 2021](#)).
- Onderzoek naar een modal shift in het goederenvervoer van weg naar andere modaliteiten trekt ook een soortgelijke conclusie op basis van verschillende evaluaties van maatregelen. Zo blijken intentieverklaringen om het bedrijfsleven te betrekken bij modal shift projecten vaak te vrijblijvend van aard en kunnen afspraken beter in een dwingender vorm worden vastgelegd ([Jonkeren, 2020](#)).

Om bepaald gedrag te (kunnen) beïnvloeden, loont het daarnaast om beter te begrijpen welke barrières, vooroordelen, kennislacunes of andere belemmeringen er spelen bij doelgroepen, en daarop in te spelen. Dus niet: ‘Gij zult niet’, maar: ‘Heb je hieraan gedacht?’. Wat komt erbij kijken om met de trein op vakantie te gaan? Welke route moeten kinderen afleggen op weg naar school en wat weerhoudt ouders ervan om te kiezen voor de fiets? Daar ligt vaak een aangrijpingspunt voor gedragsverandering. Bij de BOB-campagne is nadrukkelijk gekozen voor een dergelijk perspectief. Niet als overheid van bovenaf: ‘Gij zult niet zuipen voor het autorijden’, maar meedenken: ‘BOB jij of BOB ik?’ (lees het [artikel in de correspondent](#)).

Het KiM doet regelmatig studies waarin aandacht is voor beweegredenen achter het bestaande gedrag van reizigers, zoals een kwalitatieve studie naar beweegredenen achter bereikbaarheidsarmoede ([Krabbenborg en Uitbeijerse, 2023](#)), een studie naar ervaringen met thuiswerken en spitsmijden tijdens de coronapandemie en verwachtingen voor de situatie daarna ([Hamersma et al., 2021](#)), of een studie naar beweegredenen achter het recreatieve reisgedrag van mensen ([Hamersma et al., 2025](#)).

8 Onderzoek vooraf zegt niet alles



Gevolgen van opties

Wat zijn de gevolgen van andere opties?



Beleidskompas

De kwestie

Beleidsmakers zijn geneigd keuzes over ingrepen en verwachte effecten te baseren op ex-ante onderzoek. Veelal kunnen ze ook niet anders, omdat er simpelweg geen ervaringen (ex post) zijn opgedaan. Ex-ante onderzoek kijkt naar zaken als: hoe is de grondhouding ten aanzien van dit initiatief? Trekken mensen de portemonnee? Geven mensen aan geneigd te zijn hun gedrag aan te passen? Of: wat zijn de verwachte effecten van een maatregel (bijvoorbeeld door middel van een MKBA, of meer exploratief met behulp van allerlei tools die het effect van bijvoorbeeld een 'fietsmaatregel' doorrekenen)? Dat zien we als indicatie voor de effecten van beleid. Toch blijkt ex-ante onderzoek niet altijd zo mooi samen te hangen met de realiteit als gehoopt. Een paar voorbeelden:

- De **'hypothetische vertekening'** komt om de hoek kijken bij veel ex-ante stated preference studies ([Loomis, 2011](#); [Penn en Hu, 2018](#)). Respondenten geven daarbij bijvoorbeeld aan belang te hechten aan bepaalde (publieke) zaken. Via keuze-experimenten tonen ze daarvoor dan een hoge betalingsbereidheid. Echter, nadien handelen zij (regelmatig) niet in lijn met deze vooraf kenbaar gemaakte preferenties.
- Een **positieve attitude of intentie tot bepaald gedrag, leidt niet per definitie tot gedragsverandering**. Voordat de coronapandemie uitbrak, beïnvloedden reisgedrag en attitudes ten aanzien van vervoerwijzen elkaar. Een stijging in het gebruik van een bepaalde vervoerwijze leidde tot een positievere attitude ten aanzien van die vervoerwijze en vice versa. Tijdens de coronapandemie verdwenen deze relaties geheel voor de auto en bus, tram en metro, en namen ze sterk af voor de trein en de fiets. Attitudebeïnvloeding (bijvoorbeeld door een campagne) om het gebruik van een vervoermiddel te stimuleren zou tijdens de pandemie dus beperkt tot geen invloed hebben gehad op het gebruik ervan. Tijdens de coronapandemie speelden andere mechanismen een rol. Wel is het aannemelijk dat de attitudes ten aanzien van vervoerwijzen zich na beëindiging van de coronamaatregelen (in ieder geval grotendeels) zullen hebben hersteld tot het niveau van vóór de pandemie (zie [Faber en De Haas, 2022](#)).
- Er zit best veel tijd tussen het doen van een MKBA waarin de maatschappelijke kosten en baten van beleidsmaatregelen of -pakketten worden ingeschat en de uiteindelijke oplevering van een project. De daadwerkelijke effecten blijken vervolgens niet altijd zoals vooraf ingeschat. [De Boer en Kolkowski \(2023\)](#) noemen redenen hiervoor in een onderzoek waarin ex-ante voorspellingen en ex-post resultaten voor een aantal infrastructuurprojecten worden vergeleken, waaronder:

- de scope wordt gedurende het project soms aangepast; waardoor ook effecten anders (kunnen) uitpakken;
 - de ‘invoervariabelen’ voor de MKBA blijken niet accuraat;
 - modellen hebben hun beperkingen;
 - het keuzegedrag van mensen dat ten grondslag ligt aan de MKBA is veranderd.
- Regelmatig worden QuickScan tools zoals de ‘[Mobiliteitsscan](#)’, de [RMP-rekentool van CROW](#), [MobilityAnalyst](#), et cetera, ingezet om de effecten van maatregelen zoals ‘fietsstimulering’, het instellen van een parkeertarief of een ‘werkgeversaanpak’ ‘door te rekenen’. Gebruikers (zoals een regio) kunnen daarmee zelf aan de knoppen zitten, om op die manier een beeld te krijgen van wat inzet op een bepaalde maatregel kan doen. Dergelijke tools werken op basis van (met theorie onderbouwde) aannames van effectiviteit. Ze zijn hulpmiddelen die op weg kunnen helpen, maar bij de effectiviteit en efficiëntie van de maatregel speelt de precieze vormgeving en omvang van de maatregel, en natuurlijk de context waarin deze wordt genomen, een belangrijke rol. Voor een meer gedegen ex-ante evaluatie van maatregelen is inzet van een onderzoeksbureau van belang en volstaat de globale ‘doorrekening’ met genoemde tools niet.

Perspectief

Om met meer betrouwbaarheid ex-ante iets te kunnen zeggen over de verwachte effectiviteit van beleid, is het essentieel om intenties van mensen of organisaties neutraal en meermaals te peilen om daarmee tot een robuust(er) beeld te komen. De kans op sociaal wenselijke antwoorden is groot, waardoor een simpele poll snel de plank mislaat. Vraag bijvoorbeeld niet (alleen) of mensen van plan zijn om *minder* vaak in het vliegtuig te stappen, *minder* autokilometers te maken of *beter* het afval te scheiden. Vraag (ook) hoe vaak mensen verwachten te vliegen of hoeveel mensen verwachten te rijden. Het liefst op drie manieren of op drie momenten. Daarbij is ook een expliciete en duidelijke koppeling nodig met het tijdspad. Hebben we het over het komende jaar, over 5 jaar? Of over 10 jaar van nu? ([Zijlstra en Uitbeijerse, 2023](#)). Dat alles voor een representatieve uitsnede van de populatie.

Houd ook rekening met de sociale situatie waarin mensen keuzes maken. Veel studies en modellen leunen te sterk op het individu in isolement. Mensen zijn echter kuddedieren: sociale wezens die het gedrag van anderen kopiëren. Dat begint al op jonge leeftijd in de vormende fase. Voorbeeldgedrag van ouders, vrienden en andere ‘peers’ is van doorslaggevend belang. Wanneer

anderen niet het wenselijke gedrag vertonen, zal men zelf minder geneigd zijn om dit wel te doen. Het is dus zaak om de descriptieve en sociale normen scherp in beeld te hebben en hierop in te spelen ([Bicchieri, 2017](#)). Een aardig voorbeeld van directe positieve feedback op een descriptieve norm zijn fietstellussen waarbij de voorbijgaande fietsers gewezen worden op het aantal mensen dat die dag al het ‘goede’ gedrag vertoond heeft (empirisch gesteunde normen, in het vocabulaire van Christina Bicchieri). Zij weten dat zij daar één van zijn.

Trek daarnaast bij voorkeur lessen uit ex-post onderzoek. Zorg voor evaluatie van uitgevoerde maatregelen zodat ex-post inzichten worden verzameld waaruit voor toekomstig beleid kan worden geleerd (zie ook het thema: [monitoring & evaluatie cruciaal](#)). Er kan ook gebruik worden gemaakt van ex-post inzichten uit het verleden of uit andere landen of regio’s. In veel gevallen is er altijd wel iets om keuzes op te baseren. Des te meer informatie er beschikbaar is, des te robuuster de schattingen kunnen worden voor het nieuwe project of voorstel. Meta-analyses en overzichtsstudies tonen veelal bepaalde patronen in effecten aan, zoals ten aanzien van infrastructurele megaprojecten of het organiseren van de Olympische Spelen. Met deze informatie in de hand is het vervolgens nog wel de vraag of het effect in de huidige context mogelijk anders kan zijn. Zorgvuldigheid blijft gewenst, maar ex-post inzichten geven wel meer dan ex-ante onderzoek inzicht in de condities waaronder iets wel of niet werkt.

Betekent dit dan dat je als beleidsmedewerker al het ex-ante onderzoek beter ter zijde kan leggen? Nee! Dergelijk onderzoek naar verwacht gedrag van mensen kan (wanneer degelijk uitgevoerd) wel degelijk een indicatie zijn voor daadwerkelijke veranderingen, en enkel op ‘buikgevoel’ handelen is ook niet de beste weg. Ook een ‘instrument’ als de MKBA om de maatschappelijke kosten en baten van beleidsmaatregelen in te schatten of prognoses van verwachte ontwikkelingen (bijvoorbeeld in het kader van de IMA) zijn van essentieel belang in het maken van beleidskeuzes.

Wel is het belangrijk kritisch te zijn en blijven op de methode van onderzoek en de conclusies die daaruit zijn te trekken; het KiM kan hier eventueel bij helpen als het extern (uitbesteed) onderzoek betreft. Daarnaast is verwachtingenmanagement op z’n plaats, want tenminste een deel van de doelgroep zal het gesuggereerde gedrag toch niet waarmaken, of probeert het even en valt dan terug in de vaste gewoonte. Het is goed hier rekening mee te houden in de beoordeling van de uitkomsten van ex-ante onderzoek en vervolgens in de inschatting van de effectiviteit van beleid.

9 Ken de context



Gevolgen van opties

Wat zijn de gevolgen van andere opties?



Beleidskompas

De kwestie

Zoals hiervoor reeds gesteld zijn we bij de selectie van maatregelen om bepaalde beleidsdoelen te bereiken, geneigd om te kijken naar wat we weten uit ex-ante onderzoek over de effectiviteit van maatregelen. Toch blijkt, zoals we ook hiervoor al stelden, in de praktijk het effect soms anders uit te pakken. Dit is niet enkel omdat mensen 'soms niet doen wat ze zeggen', maar ook omdat de context (ruimtelijk, politiek, sociaal, cultuurhistorisch, et cetera) waarin een maatregel uiteindelijk wordt genomen een rol speelt. Om dit iets meer te concretiseren:

- Het succes van een maatregel in het buitenland is nog geen garantie dat een maatregel ook in Nederland succesvol zal zijn. Veel situaties in andere landen zijn gewoon niet vergelijkbaar met die in Nederland. Denk bijvoorbeeld aan fietsstimulering. Er zijn in andere landen soms indrukwekkende groeicijfers te vinden, maar daarbij geldt dat iets van nul naar een klein beetje ontwikkelen altijd tot imposante procentuele groeicijfers leidt. Tegelijkertijd maakt de ruimtelijke en ook cultuurhistorische context in Nederland dat we gewoon veel meer fietsen dan in veel andere landen. Omgekeerd zijn de effecten van meer restrictief parkeerbeleid bij werklocaties in de VS (Shoup, 2005) moeilijk toepasbaar op de Nederlandse situatie. Immers, daar gaat meer dan 90% met de auto naar het werk. In Nederland is dat 50%. Verder is wat bijvoorbeeld in een land als China is geprobeerd vaak niet (gelijk) toepasbaar in Nederland, omdat de culturele en politiek-maatschappelijke context sterk verschilt.
- Ook binnen Nederland geldt dat een succes in de ene regio of locatie niet per definitie een succes in de andere locatie hoeft te betekenen. Een voorbeeld is de deelauto: 1 deelauto haalt 12 private auto's van de straat, zo pocht Greenwheels. Echter, die 'wetmatigheid' gaat hooguit op in het centrum van Amsterdam of ander hoogstedelijk gebied, waar privé-autobezit mede als gevolg van autoluw beleid toch al weinig aantrekkelijk, duur en gecompliceerd is. In Hapert, Olst of Azewijn haalt de deelauto niet snel andere auto's van de straat (zie bijvoorbeeld Zijlstra en Durand, 2020). En zo is het gedragseffect wanneer je fietsinfra aanlegt in een omgeving waar nog weinig fietsinfra aanwezig is vaak ook groter dan in een omgeving waar al veel infrastructuur aanwezig is. En werkt een werkgeversaanpak beter als de urgentie groter is, etcetera (KIM, 2024).
- Denk hierbij ook aan de paradox van de proef. Een experiment kan een succes zijn, maar de bredere implementatie kan soms tegenvallen. Dit komt doordat deelnemers aan een experiment intrinsiek gemotiveerd zijn, aandacht krijgen, soms beloond worden en omdat er vaak veel energie in het gehele experiment gestoken wordt. Buiten de experimentele situatie kunnen de effecten dan tegenvallen (lees bijvoorbeeld paradox van de proef).

Perspectief

Hoe precies om te gaan met de context hangt van het vraagstuk af. Als een maatregel is genomen in een context die duidelijk anders is dan de context waarbinnen de maatregel nu beoogd wordt, dan kun je niet per definitie aannemen dat hij ook in deze context effect heeft. Tenzij uit eerdere ervaringen is gebleken dat de maatregel ook in andere contexten passend is. Het begint bij het belang om je van de context bewust te zijn, en na te denken over wat gegeven de context de beste oplossing is. Meer leren over de (ruimtelijke) context waarin bepaalde maatregelen meer en minder werkzaam zijn, kan daarbij helpen.

Hierbij speelt dan ook de vraag of je zaken nationaal moet vastleggen, of ruimte moet laten aan het beleid van regionale en lokale overheden die gemakkelijker kunnen inspelen op de specifieke regionale en lokale context. Neem bijvoorbeeld de positie van vervoerbedrijven. In de samenleving en in de Tweede Kamer is regelmatig de wens te horen om invloed op de dienstregeling en tarieven van NS en regionale vervoerders. Voor het grootste gedeelte van het openbaar vervoer hebben we echter in Nederland een systeem met regionale en lokale concessies. Regionale en lokale overheden zijn vaak beter in staat in concessies vast te leggen wat in een bepaald gebied effectief is. Overigens werken ook die concessies het beste als niet alles rond tarieven, dienstregelingen en materieel door de concessieverleners tot in detail wordt vastgelegd. Alleen dan stimuleren we vervoerders om in concurrentie tot zo goed mogelijk bij de vervoerswensen van reizigers aansluitende voorstellen te komen, waarbij ook innovaties worden gestimuleerd ([ook Savelberg et al., 2015](#)).

Een ander voorbeeld van bewust zijn van en inspelen op de regionale context is het nationaal bereikbaarheidsspeil, zoals aangekondigd in het kabinetsstandpunt 'Bereikbaarheid op peil' ([Rijksoverheid, 2025](#)). Hiermee gaat periodiek worden gemonitord hoe het staat met de bereikbaarheid van voorzieningen op landelijk en regionaal niveau, om vervolgens met de regionale en lokale overheden per regio een gewenst bereikbaarheidsprofiel uit te werken. Met dit laatste wordt ingespeeld op de specifieke regionale behoeften op het gebied van bereikbaarheid, en kunnen maatregelen worden uitgewerkt die specifiek inspelen op de regionale context.

10 Scherp zijn op mogelijke neveneffecten



Gevolgen van opties

Wat zijn de gevolgen van andere opties?



Beleidskompas

De kwestie

Bij het selecteren en implementeren van maatregelen is nog een ander aandachtspunt relevant, namelijk de onbedoelde effecten of neveneffecten. Het gaat dan om effecten op andere beleidsdoelen of effecten op partijen buiten de oorspronkelijke doelgroep. Met deze neveneffecten wordt vaak onvoldoende rekening gehouden. Een aantal voorbeelden:

- **Het reboundeffect.** Transportmiddelen worden dankzij technische, operationele en andersoortige innovaties veelal zuiniger. Veel beleid ondersteunt deze ontwikkeling. Deze winst op papier vertaalt zich echter zelden 1-op-1 door in de praktijk: gemiddeld verdampt 1/3 deel. De efficiëntie-winsten worden bijvoorbeeld ingezet om grotere voertuigen te kopen (auto's) of meer te reizen (vliegtuigen).
- **Latente vraag.** Jarenlang zetten ministeries gericht op verkeer (V&W, IenM en nu IenW) in op het tegengaan van congestieproblematiek via het verbreden of aanleggen van wegen. Dit leidde (tenminste tijdelijk) tot een reductie van files en daarmee verbetering van de bereikbaarheid. Tegelijkertijd is uit onderzoek al decennia lang bekend dat de ontstane ruimte in het netwerk vaak ook weer tenminste ten dele wordt opgevuld door nieuw verkeer of verkeer dat voorheen op andere tijdstippen reed, de zogenaamde latente vraag ([Van der Loop et al;](#) [Zijlstra et al, 2022](#)). Dit dempt het gunstige effect van infrastructuurinvesteringen op doorstroming en kan dus zorgen voor meer autogebruik. Meer autogebruik op door reizigers geprefereerde tijdstippen brengt op zich welvaartsbaten met zich mee, maar als het doel is files te reduceren, wordt dit doel dus door latente vraag geremd.
- **P+R.** Veel P+R-locaties (of hubs zoals we ze tegenwoordig noemen) worden ontwikkeld om het gebruik van de auto terug te dringen. Ze zijn in de basis bedoeld om automobilisten te verleiden het voertuig op de P+R-locatie achter te laten en met het openbaar vervoer verder te reizen. Tal van studies tonen aan dat huidige trein- of busreizigers door de realisatie van P+R-locaties (vooral die aan de rand van de grote steden) een mogelijkheid zien om een deel van de huidige ov-reis te vervangen door een vaak snellere rit met auto of motor om dan het laatste stuk van de reis met het ov af te leggen. Hierdoor is in de praktijk het ov-gebruik minder gestegen dan verwacht, of zelfs gedaald, en het autogebruik minder gedaald dan verwacht ([Zijlstra et al., 2015](#)).
- **Afval.** Betalen per zak restafval is de standaard in steeds meer gemeenten. De hoeveelheid restafval daalt doorgaans in die gemeenten. Dat is winst. Er zit bovendien steeds minder papier, kunststof of gft afval bij het restafval

([Rijkswaterstaat, 2023](#)). Echter, overige afvalstromen raken meer vervuild. Er is steeds meer restafval tussen plastic, papier en gft-afval te vinden ([van der Eijk, 2022](#)). Een bescheiden aandeel verontreiniging per afvalstroom maakt dat het niet langer bruikbaar is voor recycling. Een vracht gft-afval met meer dan 5% vervuiling mag in z'n geheel afgekeurd worden ([Zegwaard et al., 2022](#)). Een deel van de bewoners gaat nooit met een zak naar het betaalde restafvalpunt, zo is op te maken uit het gebruik van de pasjes voor de stortkokers. Deze mensen hebben ongetwijfeld wel restafval.

- **Prijsprikkels.** Prijsprikkels zijn een vorm van aanmoedigings- of ontmoedigingsbeleid. Ongewenst gedrag wordt duurder gemaakt en gewenst gedrag wordt goedkoper gemaakt. Economen zien beprijzing als middel om welvaart te maximaliseren, namelijk als die prijs wordt gekozen waarmee de marginale (maatschappelijke) kosten gelijk zijn aan de marginale baten. Dan zijn, in theorie, alle maatschappelijke kosten geïnternaliseerd. Bij een dergelijke prijsstelling zal in het algemeen de vraag kleiner zijn dan bij een prijs waarbij niet alle maatschappelijke kosten zijn geïnternaliseerd. Niettemin kunnen hogere prijzen in bepaalde gevallen ook leiden tot een toename van de vraag. Door het betalen van een hogere prijs kan intrinsieke motivatie ingeuild worden tegen de extrinsieke prikkel. Enkele voorbeelden:
 - Veel soorten tonijn worden met uitsterven bedreigd. Daarmee stijgt de prijs van de vis, maar ook het exclusieve karakter. Een Blauwvintonijn kan meer dan 1 miljoen euro opleveren op de visveiling. Daarmee wordt het ook lucratieve handelswaar voor vissers. Een soortgelijk verhaal geldt ook voor stroperij (van ivoor, zeldzame vogels, et cetera).
 - Extra betalen voor CO₂-compensatie bij een vliegreis kan leiden tot meer vliegreizen, want het argument om niet te vliegen vanwege het klimaat wordt ontzenuwd. Door enkel te betalen voor CO₂ zijn de volledige CO₂ en niet-CO₂ effecten op het klimaat echter nog niet direct tenietgedaan ([Kroesen en Molin, 2023](#); [Mehdizadeh et al., 2025](#)).
 - Een ander bekend voorbeeld is kinderdagopvang in Israël ([Gneezy en Rustichini, 2000](#); [Bowles, 2016](#); [Sandel, 2012](#)). Ouders kwamen vaak te laat, en de opvang voerde een boete in voor het te laat ophalen van de kinderen. Het gevolg was een sterke toename van het aantal kinderen dat te laat werd opgehaald. De sociale relatie en norm ('je komt op tijd voor je afspraak') werd platgeslagen tot een economische transactie ('ik kan mijn kind later ophalen, zolang ik er maar voor betaal').

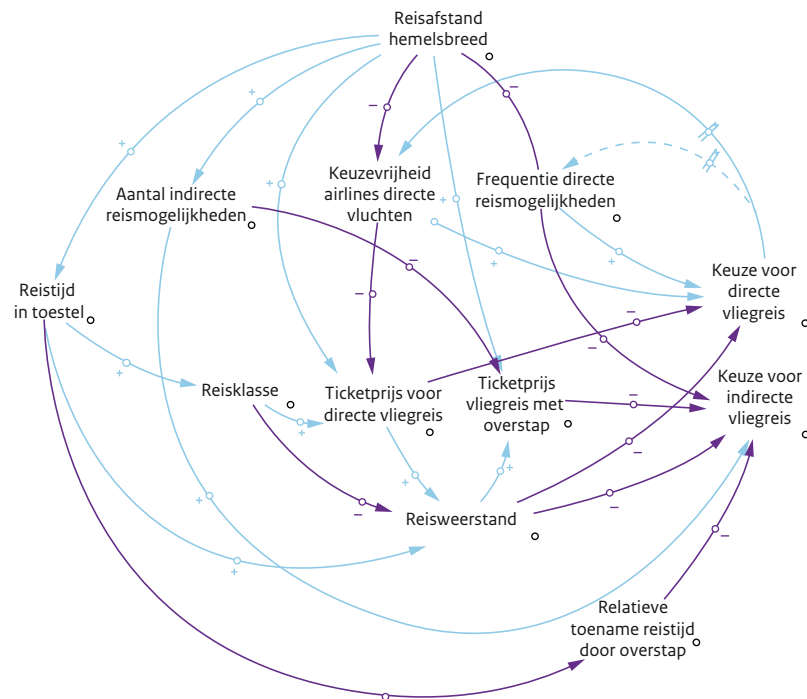
- Op het terrein van lenW is in het verleden gewerkt aan een systeem van kilometerbeprijzing dat vooral tot doel had om a) de financiële gevolgen van grondslagerosie (het teruglopen van overheidsinkomsten uit belasting omdat het areaal waar belasting op wordt geheven uitdunt) tegen te gaan en b) om een bijdrage te leveren aan de reductie van CO₂-emissies van het wegverkeer door minder autoverkeer (zie ook [Rijksoverheid, 2021](#)). Gebleken is dat zelfs bij het relatief eenvoudige voorgestelde systeem complexe uitvoeringsvraagstukken optreden (zie bijvoorbeeld [Smaal, 2012](#)). Uit onderzoek is verder bekend dat differentiatie naar tijd en plaats voor de doorstroming effectiever is dan een vaste prijs naar kilometer en dat een verdere differentiatie naar milieu- en duurzaamheidskenmerken kan leiden tot meer emissiereductie (zie [rapport van het KiM over betalen naar gebruik](#)). Dergelijke differentiaties maken de uitvoeringsproblemen echter nog groter en leiden bovendien tot belangrijke privacy vraagstukken.

Perspectief

Het is een illusie te denken dat alle effecten van maatregelen vooraf te voorzien zijn. Daarvoor hebben we ervaringen met de maatregel nodig, en die zijn er maar ten dele, omdat de context waarin een maatregel genomen wordt nooit in alle gevallen precies gelijk zal zijn (zie ook het thema: [Ken de context](#)).

Wel kan het helpen vooraf zoveel mogelijk de mogelijke effecten van maatregelen te doordenken. Bijvoorbeeld met behulp van eerdere ervaringen (uit Nederland of van elders) of via systeemdynamica die de samenhang tussen verschillende aspecten inzichtelijk maakt ([Meadows, 2008](#); figuur 10.1). Gunstig is ook als er experimenteeruimte is om te kunnen leren en om te kunnen falen ([Cornet en Webbink, 2004](#)). Denk bij experimenteren aan maatregelen die bijvoorbeeld eerst enkel binnen een bepaalde regio of provincie van kracht zijn en zo waardevolle inzichten opleveren voor de uitrol naar het hele land. Ook het standaard inbouwen van een evaluatie is waardevol, omdat het ex-post inzichten kan genereren over de effecten van beleid.

Figuur 10.1 Voorbeeld van een kwalitatief systeemdynamisch model



Bron: Zijlstra en Faber (2024)

Daarnaast is het belangrijk om ook de ordegroottes van de ‘bedoelde’ en de ‘onbedoelde’ effecten waar mogelijk naast elkaar te zetten. Wanneer het ‘bedoelde’ effect duidelijk groter is dan (de kans op) het onbedoelde effect, dan wil je de maatregel wellicht nemen. Een voorbeeld is het stimuleren van fietsen. Het is – zoals we ook al eerder aanhaalden – belangrijk de positieve effecten van meer fietsen (voor bijvoorbeeld gezondheid, bereikbaarheid en leefomgeving) af te zetten tegen de veiligheidsrisico’s van meer fietsen.

11 Padafhankelijkheden doorbreken



Gevolgen van opties

Wat zijn de gevolgen van andere opties?



Beleidskompas

De kwestie

Naast het nemen van beleidsmaatregelen, is lenW ook vaak op zoek naar ‘nieuwe’ oplossingen om ons uit de problematiek te innoveren. Innovatie hebben we inderdaad nodig om vooruit te kunnen komen. Toch is het in veel gevallen niet zo dat een innovatie of een andere denkrichting (gelijk) aanslaat, hoe graag we het ook willen. Technisch en sociaal is er veel mogelijk, maar innovaties worden niet noodzakelijkerwijs maatschappelijk breed omarmd. Gevestigde belangen, gedane investeringen, ingesloten praktijken, kennis en cultuur kunnen verandering in de weg staan. We noemen een aantal voorbeelden van deze padafhankelijkheid.

- **De hegemonie van de eigen auto.** De ontwikkeling van de automobiliteit is een typisch voorbeeld van een padafhankelijk traject. 80 jaar geleden was de auto nog een luxe product, maar al snel werd de auto steeds meer voor de massa. Omdat de auto volgens het narratief de toekomst was, werd het die ook. Er werd massaal geïnvesteerd in infrastructuur (wegen, parkeerplaatsen, -garages, tankstations), in opleidingen (rijbewijs, automonteur, et cetera), in add-ons (caravans, aanhangers, dakkoffers) en in diensten (wegenwacht, verzekeringen, et cetera). Een heel systeem werd opgetuigd (zie bijvoorbeeld [Zijlstra et al., 2022](#)). De afgelopen decennia kwam er echter in toenemende mate aandacht voor de negatieve effecten van het autogebruik. Het doorbreken van de opgebouwde auto-afhankelijkheid lijkt onmogelijk. Een ‘mobiliteitstransitie’, bijvoorbeeld een verandering naar een systeem op basis van openbaar vervoer, vraagt gigantische inspanningen, met onzekere uitkomsten.
- **Deelmobiliteit** biedt op papier tal van maatschappelijke voordelen: er zijn minder grondstoffen nodig, de vloot wordt intensiever gebruikt, er is minder ruimtebeslag en betere toegankelijkheid. Dergelijke voordelen zullen zich vooral kunnen manifesteren bij een massaal gebruik. Juist daar gaat het mis, want deelmobiliteit blijft (vooralsnog) marginaal (zie ook: [Jorritsma et al., 2021](#) of [lenW, 2024](#)). Dit kan natuurlijk liggen aan de innovatie zelf, of aan de mensen achter de innovatie (zie bijvoorbeeld ook [Hamersma et al., 2021](#)), maar ook ons verleden en het daarin reeds gevolgde pad spelen hierin mee. Een dure auto of fiets zijn ook een positioneel goed, waarmee mensen hun status kunnen etaleren. En het huidige ideaal van instant naadloze individuele mobiliteit verhoudt zich moeizaam met het delen.
- **Keuzes voor het spoor.** Het Nederlandse spoornet en de Nederlandse dienstregeling zijn een complex en nauw verweven bouwwerk, en het resultaat van vele grote en kleine keuzen in het verleden. Het spoor kan een belangrijke rol spelen in de mobiliteitstransitie richting een duurzamer

en toegankelijker vervoersysteem, maar er is geen scherpe visie op hoe het spoor hieraan bij gaat dragen. De kans is daarom groot dat de weg zal worden vervolgd langs de bestaande en bekende paden die de huidige status quo en belangenafwegingen in stand houden: padafhankelijkheid. Nieuwe keuzen bouwen dan voort op de oude en hebben de neiging de huidige status quo in stand te houden. Betrokken partijen maken bijvoorbeeld geen aanstalten om het huidige ontwerp van het spoornet en de dienstregeling fundamenteel te heroverwegen. Terwijl dit mogelijk wel nodig is als we de huidige opgaven serieus nemen. Denk aan het woningte-kort, de toenemende druk op de ruimte, de gewenste verdichting van de steden, de energietransitie, de circulaire economie en vraagstukken van strategische autonomie (zie [De Boer en Witte, 2024](#)). Er zijn, gegeven de bestaande infrastructuur, wel degelijk keuzes mogelijk voor meer internationale verbindingen, of voor meer stadsregionaal vervoer of voor meer goederenvervoer, terwijl de status quo toch vooral gericht is op het vervoeren van mensen met hogere inkomens en studenten tussen de grote en middelgrote steden.

- **Denken vanuit de huidige maatschappij.** In ons beleid gaan we vaak uit van globaal dezelfde geopolitieke verhoudingen als nu, of hooguit van graduele veranderingen daarin. Ook denken we vaak vanuit het huidige mobiliteitssysteem als we naar de toekomst kijken. Het is niet zo dat we niet vooruitkijken (zo maakt de IMA bijvoorbeeld gebruik van de Welvaart- en Leefomgevingsscenario's (WLO), waarin vanuit de bestaande maatschappelijk economische context wordt doorgeredeneerd naar de langere termijn), maar met echte grotere veranderingen zoals een ander politiek systeem of grootschalige vervoersinnovaties houden we vaak geen rekening. In zekere zin is dat naïef, maar ook wel verklaarbaar omdat we weinig idee hebben welke ontwikkelingen ons dan te wachten staan en omdat de onzekerheden groot zijn. Toch zou een beleid dat in zekere mate robuust is voor dergelijke ontwikkelingen en onzekerheden voordelen hebben.

Perspectief

Het is in de beleidsvorming van belang om ons bewust te zijn van padafhankelijkheden die lock-in situaties kunnen creëren, en dus realistisch te zijn over de (snelheid van) implementatie van nieuwe ideeën. Daarbij hoeven we ook weer niet te denken dat het implementeren van innovaties nooit kans van slagen heeft en dat het systeem altijd zo moet blijven 'zoals het is'. Op de auto zaten mensen met een paard en wagen eerst ook niet te wachten. En wie had destijds gedacht dat de mobiele telefoon zoveel functies zou overnemen dat we af en toe nog weleens terugverlangen naar de tijd dat we elkaar nog brieven schreven....

Het introduceren van en experimenteren met nieuwe technologieën of innovaties kan helpen om uiteindelijk padafhankelijkheden te doorbreken. Daarvoor is het wel van belang dat tenminste eerst de voorlopers overtuigd zijn van de meerwaarde ervan (zie [bijvoorbeeld Rogers, 1962](#)); of de rest dan volgt hangt af van de omstandigheden. Het KiM ging bijvoorbeeld in op omstandigheden waarin startups op het gebied van doelen van lenW meer kans hebben om op te schalen ([Hamersma et al., 2021](#)). Met daarin voorbeelden van hoe lenW voor haar relevante mobiliteitsstartups kan ondersteunen vanuit de rol van facilitator, wet- en regelgever, innovatieve aanbesteder of partner of 'launching customer'. Zo is experimenteertruimte van belang (bijvoorbeeld ruimte voor pilots) en moeten soms risico's worden genomen om tot koerswijziging te komen. Ook vraagt het om een cultuur waarin "falen" ook kan worden geaccepteerd, zowel door de overheid, als door de maatschappij (waar het een experiment van de overheid betreft) (zie ook het thema: [monitoring & evaluatie cruciaal](#)).

Ook het ontwikkelen van toekomstvisies waarbij echt wordt gekozen voor een andere koers kan helpen om uit de 'huidige' denkwereld te komen (zie ook het thema: [belang van visie](#)). Dit vraagt ook om transitie management, waarbij gelijktijdig nieuwe dingen worden ontwikkeld en bestaande systemen worden afgebouwd (zie bijv. [toekomstatelier van College van Rijksadviseurs](#)).

12 Individueel versus maatschappelijk optimum



Belanghebbenden

Wie zijn belanghebbenden en waarom?



Beleidskompas

De kwestie

Beleidsingrepen worden – zeker in de wereld van verkeer en vervoer – vaak gebaseerd op een bepaald verwacht maatschappelijk rendement, zoals bijvoorbeeld volgt uit een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA). De MKBA is weliswaar gebaseerd op preferenties van individuen, maar telt deze wel allemaal bij elkaar op. De situatie met het maximale nut voor de samenleving als geheel zal door sommige personen of groepen echter niet gezien worden als een persoonlijk ‘optimum’. Er kan voor bepaalde groepen zelfs sprake zijn van een achteruitgang. Dit kan aanleiding geven voor onbegrip en afhakers. Een aantal voorbeelden:

- **Overheidsinvesteringen in de economische centra van het land** kunnen onderbouwd worden vanuit het welvaartseconomische paradigma. Gelijktijdig kunnen ze tot ressentiment leiden in de regio, waar men het gevoel krijgt niet gezien of gehoord te worden door Den Haag ([Huijsmans, 2024](#)).
- Een infrastructuurinvestering heeft meerwaarde vanuit maatschappelijk belang, maar een individu kan hier nadelen van ondervinden wanneer deze infrastructuur in de achtertuin gerealiseerd wordt (NIMBY). Dit wordt nog verergerd als de desbetreffende huishoudens geen aansluiting hebben op of voordeel behalen uit de nieuwe infrastructuur, maar enkel geconfronteerd worden met de nadelen. Zie bijvoorbeeld ook [dit proefschrift](#).

Perspectief

Het maatschappelijk optimum is dus vaak niet gelijk aan het individueel optimum. Dit is deels acceptabel, want het is in principe niet mogelijk beleidsmatig ieders individuele situatie te optimaliseren. Wel zijn er manieren om anders te kijken en van daaruit andere keuzes te maken:

- De uiteindelijke voorkeur voor een projectvariant behoeft bijvoorbeeld niet altijd uit te gaan naar de variant met de meest gunstige verhouding tussen de totale maatschappelijke kosten en baten. Er is **geen wettelijke verplichting om uit te gaan van het totale ‘maximale nut’**. Dit is ook wat er feitelijk in de praktijk vaak gebeurt: politici wijken af van de adviezen van de rekenmeesters ([Rienstra, 2008](#)). Naast focussen op het maximale nut (ook wel ‘utilitarisme’ genoemd), kun je bijvoorbeeld ook de nadruk leggen op andere rechtvaardigheidsprincipes: zoals het willen verkleinen van verschillen tussen gebieden of personen (‘egalitarisme’), of een basisniveau voor iedereen willen garanderen (‘sufficientarisme’) (zie bijvoorbeeld [Alonso-Gonzalez et al., 2022](#)). Ook het denken vanuit ‘brede welvaart’ kan vragen om een andere afweging. De inspanningen van het Rijk naar aanleiding van het rapport ‘Elke regio telt’ ([RLI, 2023](#)) om meer aandacht

te hebben voor de regio via onder andere [regiodeals](#) zijn hiervan een voorbeeld.

- **De MKBA zelf kan (meer) rekenschap geven over de verdelingseffecten:** bij wie komen de effecten precies terecht? Sinds enige decennia wordt daarom in handleidingen voor MKBA aanbevolen naast de totale maatschappelijke kosten en baten voor een land ook de verdelingseffecten (over regio's en over groepen in de samenleving) aan te geven ([Cellissen et al, 2025](#)). Dit gebeurt in de praktijk echter nog lang niet altijd. Daarbij kan er ook over projecten en maatregelen heen gekeken worden, om te bezien of het niet steeds dezelfde partijen zijn die het nakijken hebben of steeds dezelfde partijen zijn die de vruchten plukken.
- **Participatie van en samenwerking met stakeholders** bij het opstellen van projectvarianten en bepalen van beoordelingscriteria, of rond te nemen beleidsmaatregelen kan de kwaliteit van beleid en daarmee indirect het draagvlak voor de resultaten vergroten. Het kan dus zinvol zijn hier vooraf in te investeren, om problematiek en onvrede achteraf te voorkomen. Het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) kan daar bijvoorbeeld bij ondersteunen. Hoe je dit het beste kan doen, hangt af van de omstandigheden: afhankelijk van de beleidsmatige ruimte kan gekozen worden voor een beperkte vorm (vooral informeren) of juist een uitgebreide vorm (intensief samenwerken). Met name bij complexere opgaven wordt, aanvullend op de klassieke benadering van kosten-batenanalyses, soms gemotiveerd gekozen voor een meer deliberatief en interactief proces, bijvoorbeeld in de vorm van een burgerberaad ([Rovers, 2023](#)). In het Verenigd Koninkrijk organiseerde men recent een dergelijk traject ten aanzien van nieuwe vormen van aeromobilititeit (met drones en dergelijke). In Nederland is het Nationaal Burgerberaad Klimaat hiervan een voorbeeld.

Ondanks dat tal van verschillende benaderingen mogelijk zijn om een maatschappelijk optimum te bepalen, zijn situaties met enkel winnaars een zeldzaamheid. Er moeten soms pijnlijke keuzes gemaakt worden. Het doel van adequaat beleid is echter ook niet om iedereen tevreden te stellen en te houden, maar vooral om in de optelsom van belangen de juiste afweging te maken.

13 Samenwerken: lenW kan het niet alleen



Belanghebbenden

Wie zijn belanghebbenden en waarom?



Beleidskompas

De kwestie

In toenemende mate is helder dat verschillende maatschappelijke uitdagingen vragen om een integrale aanpak, die het niveau van afzonderlijke departementen of (zelfs) dat van de rijksoverheid overstijgt. Een aantal voorbeelden:

- **De gezamenlijke bereikbaarheidsopgaven.** Langere tijd was het beleid van lenW gericht op (het faciliteren van) mobiliteit. Dit is het beleidssterrein waar lenW zelf over gaat en enige controle over kan uitoefenen. De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor het achterliggende doel van mobiliteit: een goede bereikbaarheid (zie Mobiliteitsvisie 2050). Die wordt niet alleen bepaald door de kwaliteit van het mobiliteitssysteem, maar ook door de nabijheid van voorzieningen en werklocaties. Met name dat laatste wordt niet (alleen) bepaald door lenW-beleid. De vraag is in hoeverre ook andere departementen in hun afwegingen bereikbaarheid integraal kunnen meenemen. Andere departementen richten zich vaak primair op andere beleidsdoelen, zoals goed onderwijs, een goede gezondheidszorg et cetera. Bereikbaarheid van die voorzieningen staat dan van nature niet per definitie centraal. Wel kan er een relatie zijn tussen beide: wanneer bijvoorbeeld studenten een onderwijsinstelling niet goed kunnen bereiken, kan dit de toegang tot onderwijs belemmeren en tot suboptimale onderwijskeuzes leiden (zie bijvoorbeeld [Krabbenborg et al. \(2026\)](#) en een recent rapport van de [Inspectie van het Onderwijs \(2026\)](#)). Het KiM deed in een tweetal publicaties een poging om de beleidsvorming vanuit bereikbaarheid conceptueel uit te denken (zie [Hamersma et al., 2023](#); [Hamersma en 't Hoen, 2024](#)). Beide laten zien dat het toewerken naar bereikbaarheidsdoelen geen sinecure is. Een voorbeeld in de goede richting is de intensieve samenwerking tussen lenW en VRO ten aanzien van de WoMo-middelen.
- **Betaalbaarheid en bereikbaarheidsarmoede.** Ook voor problemen met betaalbaarheid van mobiliteit, een aspect van bereikbaarheidsarmoede, geldt dat oplossingen niet alleen, of misschien zelfs vaak juist niet, op het terrein van lenW liggen. De vaak voorkomende opeenstapeling van problemen bij bepaalde groepen (armoede, gebrek aan werk, fysieke en mentale beperkingen, sociaal isolement, bereikbaarheidsarmoede, ...) vraagt om een geïntegreerde aanpak waarbij een voortrekkersrol van bijvoorbeeld SZW voor de hand ligt. Het KiM dacht hier in verschillende studies al over na (zie [Krabbenborg en Durand, 2024](#) waar het gaat om betaalbaarheid; of [Krabbenborg en Uitbeijerse, 2023](#) waar het gaat om bereikbaarheidsarmoede). Toch wordt vaak naar lenW gekeken om iets aan de betaalbaarheid van mobiliteit en bereikbaarheidsarmoede te doen.

- Openbaar vervoer en doelgroepenvervoer. Een ander voorbeeld is de integratie van openbaar vervoer en doelgroepenvervoer. Al decennia is er het besef dat een gehele of gedeeltelijke integratie van openbaar vervoer en doelgroepenvervoer tot een efficiënter en goedkoper systeem zou kunnen leiden. Integratie is echter een taai vraagstuk, niet in de laatste plaats doordat de verantwoordelijkheden momenteel verdeeld zijn over meerdere departementen en decentrale overheden. Toenemende aandacht voor vraagafhankelijk vervoer en flexvervoer (zowel binnen als buiten de concessies) biedt een kans om hierin stappen vooruit te zetten. Zie bijvoorbeeld ook recent onderzoek van het KiM naar vraagafhankelijk vervoer als vorm van ‘publieke mobiliteit’ ([de Haas en Durand, 2025](#)). IenW heeft inmiddels een programma publieke mobiliteit waarvoor in de bestuursoverleggen in het kader van MIRT (BO’s MIRT) geld is vrijgemaakt om regionale pilots te ondersteunen.

Perspectief

De conclusie is dat samenwerking belangrijk is, gecombineerd met een zo integraal mogelijke aanpak. Het KiM is niet de enige die dat concludeert, maar toch blijkt het in de praktijk ingewikkeld. Want: hoe dan precies, wanneer en met wie?

Daarbij komt dat een integrale aanpak soms kan leiden tot een (te) complexe aanpak die dreigt te verzanden, of tot doorpolderen met suboptimale resultaten. Het blijft maatwerk per beleidsopgave., Praktijkcasussen kunnen helpen om hier meer van te leren. Een aantal kansen hiertoe:

- Er wordt rond het brede thema bereikbaarheid al veel geoefend in **regionale samenwerkingsverbanden** zoals Samen Bouwen aan Bereikbaarheid ([SBAB](#)). Ook is er in het kader van het kabinetsstandpunt ‘Bereikbaarheid op peil’ in Nationale Leertafels overlegd over het stimuleren van de bereikbaarheid van werklocaties en voorzieningen in verschillende casusregio’s ([zie rapportage over bereikbaarheidsdoelen](#)). Hier kunnen lessen uit worden getrokken.
- Niet alleen samenwerking met andere departementen en decentrale overheden, maar **ook met de markt en het publiek** is nodig (waaronder burgerinitiatieven of coöperaties). Denk bijvoorbeeld aan werkgevers waar het gaat om beleid ten aanzien van standplaats, werktijden, voorzieningen, voorwaarden en vergoedingen ([Vanoutrive, 2010](#)), en onderwijsinstellingen waar het gaat om de mobiliteit van studenten (zie ook [Hamersma et al., 2021](#)). En aan de innovaties die uit de markt moeten komen om ons te helpen richting verduurzaming (zie bijvoorbeeld [Hamersma et al., 2021](#)).

Er zijn verschillende voorbeelden van succesvolle samenwerkingen met werkgevers in de werkgeversaanpak. Denk bijvoorbeeld aan de [werkgeversaanpak in Groningen](#), waar bedrijven elkaar (met coördinatie van een overkoepelende bereikbaarheidsorganisatie) stelselmatiger weten te vinden. Ook andere organisaties (zoals Zuid-Holland Bereikbaar, Zuid-Limburg Bereikbaar, Goed op Weg, de coalitie Anders Reizen, ...) maken op dit vlak goede stappen. Mogelijk zijn er kansen om goede initiatieven nog breder te delen.

14 Voorbij de bubbel



Belanghebbenden

Wie zijn belanghebbenden en waarom?



Beleidskompas

De kwestie

Veel (rijks)ambtenaren hebben een universitair opleidingsniveau, een goede inkomenspositie (figuur 14.1), wonen in of nabij de Randstad en [stemmen](#) op de traditionele bestuurderspartijen (zie ook bijvoorbeeld de [atlas van afgehaakt Nederland](#) voor verschillen in bijvoorbeeld stemgedrag tussen 'theoretisch' en 'praktisch' opgeleiden). Verbinding zoeken met collega's wordt binnen de overheid belangrijk geacht. Aan verbinding zoeken met burgers in het land wordt in het algemeen minder aandacht besteed ([Kerkhoff et al., 2024](#)).

In de 'ambtenarenbubbel' bestaat ook relatief veel draagvlak voor meer duurzaam gedrag. Lunches zijn bijvoorbeeld vegetarisch, de wc-rollen van gerecycled papier, en het ov en de fiets zijn voor veel ambtenaren de gebruikelijke vervoermiddelen voor het woon-werkverkeer. Sommigen durven niet meer te zeggen dat ze autoliefhebber zijn, of voor vakanties te vliegen naar verre bestemmingen.

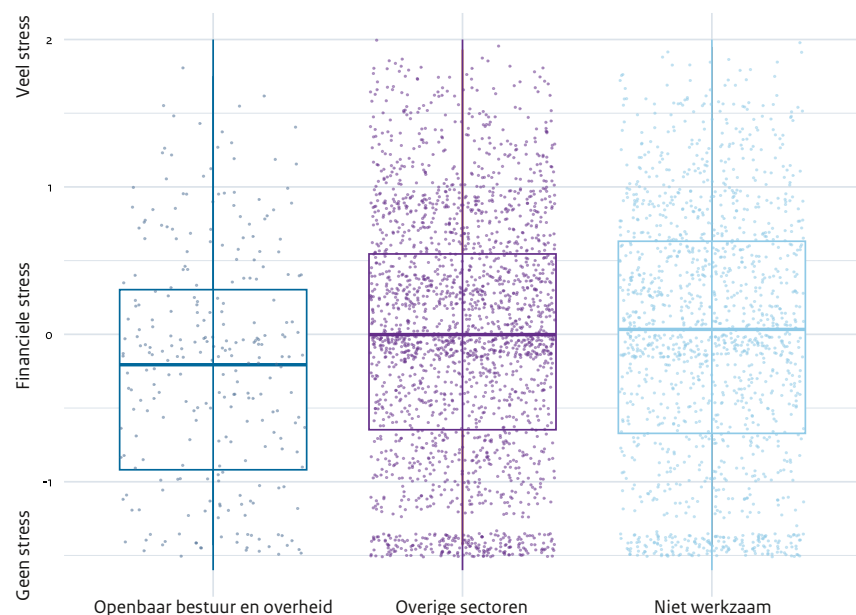
Uit veel onderzoek blijkt daarnaast dat degenen die meer theoretisch zijn opgeleid (zoals veel ambtenaren) andere attitudes hebben dan degenen met een meer praktische opleidingsachtergrond. Zo geven theoretisch opgeleiden vaker dan praktisch opgeleiden aan met het ov naar bestemmingen te willen reizen ([Hamersma en Roeleven, 2024](#)) en hebben hoger opgeleiden een positievere attitude ten opzichte van het openbaar vervoer ([De Haas en Faber, 2022](#)). Daarnaast hebben mensen met een theoretisch opleidingsniveau in het algemeen meer kennis van het klimaat en meer besef van de klimaatimpact van vliegen, maar blijken tegelijkertijd ook vaker te vliegen ([Zijlstra en Uitbeijerse, 2024](#)). Ook blijken er vaak verschillen tussen lage(re) en hoge(re) inkomens; de eerstgenoemde groep ervaart bijvoorbeeld vaker betaalbaarheidsproblemen bij mobiliteit ([Krabbenborg en Durand, 2024](#)). De sociale of ruimtelijke omgeving waarin je je veel bevindt, vormt je denkpatronen en daaruit volgend gedrag. Dit maakt het hieruit voortkomende gedrag ook vaak heel logisch. Denk aan een verpleegkundige in de Achterhoek die geen andere keuze heeft dan met zijn of haar tweedehands benzine-auto naar het werk te gaan.

Kortom: het discours, de meningen en (soms) ook het feitelijk gedrag van (Haagse) ambtenaren is afwijkend van dat binnen andere bubbels in ons land. Realiseren we ons dat voldoende?

Perspectief

Hoe zorgen ambtenaren dat ze in de beleidsvorming rekening houden met mensen buiten de eigen 'bubbel'? Het is in ieder geval van belang om in beeld te brengen wat de situatie, context en uitdagingen zijn van anderen in de samenleving in verschillende fases van het beleidsproces.

Figuur 14.1 Mate van financiële stress naar werkzaamheid



Het is daarbij belangrijk niet alleen uit te gaan van een ‘feitelijke situatie’, maar ook aandacht te hebben voor hoe situaties ervaren worden. De beleving van mensen blijkt namelijk lang niet altijd gelijk aan de feitelijke situatie waarin mensen verkeren. Zo blijkt bijvoorbeeld dat mensen in landelijk gebied over het algemeen weinig verschillen van degenen in stedelijk gebied waar het gaat om hun perceptie van bereikbaarheid, terwijl de feitelijke gemeten bereikbaarheid duidelijk lager is (zie [kim-rapport over bereikbaarheid stad en land](#)). Een andere reden om niet alleen naar de ‘feitelijke situatie’ te kijken is dat wij die situatie niet altijd volledig in beeld hebben, omdat hetgeen we meten niet volledig is. Bijvoorbeeld omdat het netwerk van diensten (meerijds mogelijkheden, mobiele bibliotheek, SRV-wagen, informele vervoersinitiatieven, etc) niet goed in de metingen zit. Ook blijken groepen mensen te verschillen in de bestemmingen die ze belangrijk(er) vinden om te kunnen bereiken, en andere reistijden acceptabel te vinden (Hamersma en Roeleven, 2024). Het maakt daarbij niet uit of de beleving van mensen echt correspondeert met de werkelijkheid; de gevolgen die ze ervaren zijn wel echt. Dat fenomeen kennen we als het Thomas-theorema.

Het ophalen van informatie uit de samenleving over hoe mensen mobiliteitsgerelateerde zaken ervaren kan bijvoorbeeld:

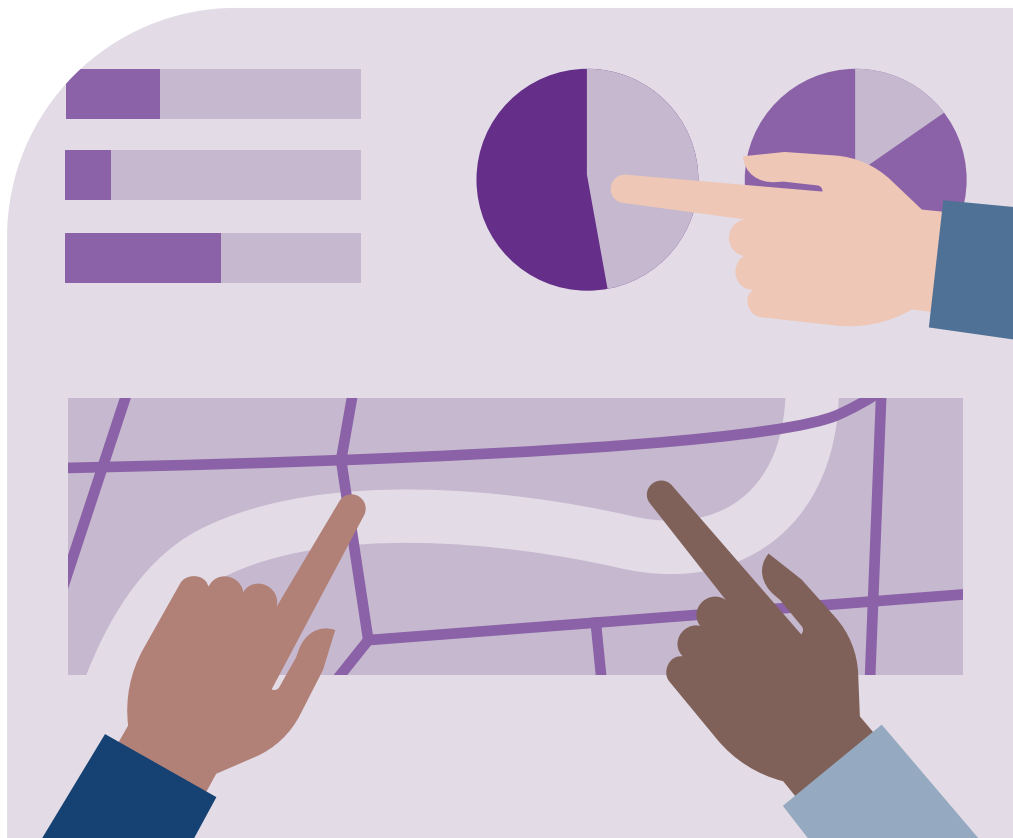
- Via het **uitzetten van vragenlijsten**, bijvoorbeeld met het Mobiliteitspanel Nederland of een ander panel, of via het uitvoeren van een Participatieve Waarde Evaluatie, PWE).
- Via **focusgroepen, interviews**, of mensen bevragen bij een tankstation, een supermarkt of in de kroeg.

Een voorbeeld uit de eerste categorie is het draagvlakonderzoek dat lenW regelmatig uitvoert (zie bijvoorbeeld [draagvlakonderzoek transitie](#)). Het [nationaal burgerberaad klimaat](#) en het mondiale equivalent hiervan zijn goede voorbeelden van de tweede soort ([Van Reybrouck, 2025](#)); hiermee krijgt de burger een stem (zie ook [Lambregtse, 2024](#), of [Van Oudenhoven-Van der Zee, 2024](#)) en hoort de burger de stemmen en ideeën van anderen. Eva Rovers beschrijft in haar boek ‘[Nu is het aan ons](#)’ tal van voorbeelden op diverse terreinen waarbij mensen hun meningen, ideeën en wereldbeelden bijstelden nadat ze uit hun schulp waren gekropen en in gesprek gingen met vreemden.

Ook het nadenken over hoe beleid uitpakt voor verschillende soorten doelgroepen is essentieel. De directie duurzame mobiliteit van lenW wil hier in het kader van vergroening reisgedrag bijvoorbeeld meer mee aan de slag en heeft daartoe zogenaamde persona’s en achterliggende segmenten laten ontwikkelen door het KiM (zie [Hamersma en Huang, 2025](#)). Wel zijn er aandachtspunten bij deze manier van werken, zoals het vervallen in stereotyperingen. SCP ([2022](#)) constateert daarnaast in haar rapport over mensbeelden dat ambtenaren geneigd zijn associaties, stereotypen en veronderstelde waarheden te gebruiken in hun beeldvorming over hoe bepaalde groepen zijn, zich gedragen en wat ze nodig hebben om te veranderen. Wanneer mensbeelden op onjuiste aannamen berusten, kunnen ze negatieve gevolgen hebben, zo concludeert het SCP.

In het personeelsbeleid kan overigens ook gestuurd worden op meer diversiteit, om daarmee ook de bestaande ‘bubbel’ tenminste wat op te rekken of af en toe te verlaten. Bij de TU Eindhoven heeft men bijvoorbeeld het beleid radicaal omgegooid om de mannelijke dominantie te breken: alle vacatures staan in eerste instantie alleen open voor vrouwen. Ook op andere vlakken zijn soortgelijke maatregelen denkbaar.

15 Monitoring en evaluatie cruciaal



Kiezen, monitoren, evalueren

Wat is de voorkeursoptie?



Beleidskompas

De kwestie

Vaak wordt voorafgaand aan de implementatie van een maatregel onderzoek gedaan naar de mogelijke effectiviteit van de maatregel (zogenaamd ex-ante onderzoek). Na implementatie ontbreekt het echter nogal eens aan goede, stabiele en tijdige peilstokken. Een onderbuikgevoel dat het wel goed gaat volstaat niet. Ex-post evaluaties zijn schaars ([Algemene Rekenkamer, 2016](#)), maar wel noodzakelijk om voor toekomstige projecten en beleid te kunnen leren (zie bijvoorbeeld [De Boer en Kolkowski, 2023](#); [Nijland et al., 2010](#)) en om erachter te kunnen komen of een beleidsmaatregel nog wel zinvol is, of een infrastructuurinvestering zijn doel heeft bereikt en waar dat door komt et cetera.

Om zicht te krijgen op de effectiviteit, efficiëntie en rechtvaardigheid van beleid zijn monitoring en evaluatie essentieel. Goede evaluatie kan echter confronterend zijn, wat terughoudendheid met zich mee kan brengen ([Iske, 2019](#)). Je kunt er als politicus op 'afgerekend' worden, omdat 'gefaald' is. De angst om te falen remt echter de kans om te leren, en dus ook om te komen tot innovatie. Want om tot innovatie te komen, is experimenteertruimte noodzakelijk ([Hamersma et al., 2021](#)). En experimenten moeten kunnen mislukken, anders is het geen experiment ([Iske, 2019](#)). Een cultuur van afrekenen helpt hier niet bij.

Goede monitoring vraagt onder andere om de volgende zaken:

- **Geschikte indicatoren** waarmee het gestelde doel benaderd kan worden. Hoe concreter het doel te benaderen is met een passende indicator, hoe makkelijker de realisatie ervan te monitoren is (zie het thema over doelen stellen). Zo is een doel met betrekking tot de groei van het aantal te bereiken banen binnen acceptabele reistijd redelijk goed te benaderen en dus te monitoren via de indicator die is ontwikkeld voor de Integrale Mobiliteitsanalyse ([IMA](#)). Maar een doel als 'de bereikbaarheid moet toenemen' is minder concreet en daardoor ook minder specifiek met een indicator te benaderen.
- **Het zorgvuldig bijhouden van gegevens** om de indicatoren inderdaad door de tijd heen te kunnen vergelijken. [De Boer en Kolkowski \(2023\)](#) concludeerden dat het vinden van geschikte data over stedelijke ov-projecten die konden dienen voor evaluatie erg lastig te vinden waren. Ook Flyvbjerg (2013) en Cantarelli (2011) liepen hier tegenaan, toen zij afgeronde megaprojecten in Nederland wilden evalueren.
- **Het koppelen van oorzaak en gevolg**, wat lang niet altijd eenvoudig is. Tal van andere ontwikkelingen maken dat de situatie voor en na moeilijk te vergelijken zijn. Een parallelle wereld, waarin de maatregelen niet geïmplementeerd zijn, hebben we in het algemeen niet.

Perspectief

Het is essentieel om *voorafgaand* aan de implementatie van nieuw of ander beleid al na te denken over monitoring en evaluatie en geschikte indicatoren te benoemen. Redenen hiervoor zijn:

- Het helpt bij het **concreet maken van de opgave**. Immers, een opgave ontstaat (idealiter) uit een confrontatie van de ontwikkeling en het gestelde doel. Daarbij kan gekeken worden in welke mate de benodigde indicatoren of indicatoren al beschikbaar zijn, of ontwikkeld kunnen worden;
- Het biedt de **mogelijkheid voor een nulmeting**, voorafgaand aan de implementatie. Zeker wanneer vragenlijstonderzoek, observaties of dergelijke nodig zijn, is het goed om te realiseren dat het onmogelijk is om terug te reizen in de tijd. Als je een beeld hebt van de nul-situatie is het vervolgens eenvoudiger om te bepalen in hoeverre een beleidsmaatregel effect heeft gehad;
- Het helpt om te **leren** en biedt de kans om eventueel tussentijds bij te sturen. Zie bijvoorbeeld [rapport leren van en voor nieuw beleid](#).

Het Data-, Monitoring- en Evaluatie (DME)-team van IenW en het KiM kunnen ondersteunen bij het opzetten van monitoring en evaluatie en denken graag nader mee (zie ook [de innovatieve evaluatiemethodes](#)). Synergie-effecten zijn in de regel het moeilijkst te meten ([De Nazelle et al., 2011](#)), terwijl de effectiviteit en efficiëntie van een maatregel altijd gezien moet worden tegen de achtergrond van het (overige) vigerende beleid.

Als evaluatie de vorm krijgt van een *verantwoording* moet die uitgevoerd worden door een neutrale partij, zonder belangen bij de zaak en met voldoende verstand van zaken. Maar evaluatie mag en kan natuurlijk ook intern georganiseerd worden; het accent ligt dan niet op de verantwoording, maar op het leereffect. Wees dus ook expliciet over het doel van de evaluatie.

Referenties

- Adams, G.S., Converse, B.A. & Hales, A.H. & Klotz, L.E. (2021). *People systematically overlook subtractive changes*. *Nature*, 592, 258–261.
- Algemene Rekenkamer (2016). *Exploitatie van de Betuweroute. Rapport behorend bij verantwoordingsonderzoek naar begrotingshoofdstuk XII*. Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Ariely, D. (2010). *Predictably irrational: the hidden forces that shape our decisions* (Revised and expanded ed). Harper Perennial.
- Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50 (2), 179-211.
- Bakker, P., van der Loop, H. & Savelberg, F. (2015). *Uitwisseling gebruikersgroepen 'auto-ov'*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Bamberg, S. & Schmidt, P. (2003). Incentives, morality, or habit? Predicting Students' car use for University Routes With the Models of Ajzen, Schwartz, and Triandis. *Environment & Behavior*, 35 (2), 19-36.
- Becker, S., von Schneidmesser, D., Caseiro, A., Götting, K., Schmitz, S., & von Schneidmesser, E. (2022). Pop-up cycling infrastructure as a niche innovation for sustainable transportation in European cities: An inter-and transdisciplinary case study of Berlin. *Sustainable Cities and Society*, 87, 104168.
- Berveling, J. (2014) Verse wortelen: Naar sociale en morele vormen van belonen op het terrein van verkeer en vervoer. *Tijdschrift Vervoerswetenschap*, 50 (3), 19-36
- Bicchieri, C. (2017). *Norms in the Wild: How to Diagnose, Measure, and Change Social Norms* (New York, Oxford Academic).
- Bouwman, T., Bolderdijk, J.W., Renes, R.J., van der Wal, A.J., Paradies, G., Roeser, S., van de Grift, L., van Uffelen, N., de Vries, G., Onwezen, M.J., Wals, A.E.J. & Aarts, M.N.C. (2023). *Een verbod op fossiele reclame: essentieel, maar niet voldoende. Advies in reactie op debat Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023*, 36200 XIII, nr 122.
- Bowles, S. (2016). *The moral economy: why good incentives are no substitute for good citizens*. Yale University Press.
- Cantarelli, C.C. (2011). *Cost overruns in large-scale transport infrastructure projects: A theoretical and empirical exploration for the Netherlands and worldwide*. Proefschrift, TU Delft.
- Cellissen, R., Krabbenborg, L., Roeleven, I. & Romijn, G. (2025). *Verdelingseffecten van Mobiliteitsbeleid*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- College van Rijksadviseurs. [Toekomstacademie van het College van Rijksadviseurs: transitiedenken](#).
- Cornet, M. & Webbink, D. (2004) *Lerend beleid: het versterken van beleid door experimenteren en evalueren*. Den Haag: Centraal Planbureau
- CPB (2024). *Kiezen voor later: vier visies voor 2050*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).
- Danesh, K., Kolstad, J. T., Spinnwijn, J., & Parker, W. D. (2024). *The Chronic Disease Index: Analyzing Health Inequalities Over the Lifecycle* (No. w32577). National Bureau of Economic Research.
- De Boer, L. & Kolkowski, L. (2023). Boven verwachting? *Leren van een vergelijking tussen prognoses en realisatie van reizigersaantallen bij grote stedelijke ov-projecten*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- De Boer, L. & Witte, J.J. (2024). *Keuzes voor het Spoor*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- De Haas, M. & Faber, R. (2022). *De relatie tussen attitudes en reisgedrag en het verband met de coronapandemie*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- De Hartog, J.J., Boogaard, H., Nijland, H. & Hoek, G. (2010). Do the Health Benefits of Cycling Outweigh the Risks? *Environmental Health Perspectives*, 118 (8), 1109-1116.
- De Nazelle, A., Nieuwenhuijsen, M. J., Antó, J. M., Brauer, M., Briggs, D., Braun-Fahrlander, C. & Lebrecht, E. (2011). Improving health through policies that promote active travel: a review of evidence to support integrated health impact assessment. *Environment international*, 37(4), 766-777.
- De Zeeuw, F. (2023). *Van een compacte naar een ontspannen stad. Binnenlands Bestuur*, mei 2023.
- Demkes, E. & van Emmerik, H. (2024). De succesvolle Bob-campagne laat zien: vertel mensen vooral niet wat ze moeten doen. *De Correspondent*, oktober 2024.
- Feijten, P. & Gebhardt, W. (2022). *Mensbeelden bij beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Fish, S. (1994). *There's no such thing as free speech: And it's a good thing, too*. Oxford University Press.
- Fisher, R., Ury, W., & Patton, B. (2022). *Getting to yes: principieel onderhandelen voor het best mogelijke resultaat* (H. Kuipers, Trans.; 54e druk, herziene editie). Uitgeverij Business Contact.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and power: Democracy in practice*. University of Chicago Press.
- Gelauff, G. (2016). *Leren van en voor nieuw beleid*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Givoni, M., Macmillen, J., Banister, D., & Feitelson, E. (2012). From Policy Measures to Policy Packages. *Transport Reviews*, 33(1), 1–20.
- Gneezy, U., & Rustichini, A. (2000). A Fine is a Price. *The Journal of Legal Studies*, 29(1), 1–17.
- Goudappel & Rebel (2025). *Werken aan bereikbaarheidsdoelen*. In opdracht van Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat.
- Griggs, S., & Howarth, D. (2023). *Contesting Aviation Expansion*. Bristol, UK: Policy Press.
- Groenendijk, J. (2017). *Paradox van de proef; verbinden van leren met reguliere in- en uitvoering*. Gent: Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk (CVS).

Groningen Bereikbaar. [Slimme en duurzame mobiliteit voor werkgevers](#).

Gu, Z., Liu, Z., Cheng, Q. & Saberi, M. (2018). Congestion pricing practices and public acceptance: A review of evidence. *Case studies on Transport Policy*, 6(1), 94-101.

Hajer, M. A. (1993). Discourse-coalitions and the Institutionalisation of Practice: The case of acid rain in Britain. In J. Forester, & F. Fischer (Eds.), *The Argumentative Turn in Policy Sciences and Planning*. Duke University Press

Hamersma, M. (2017). Living near highways. Proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen.

Hamersma, M. & de Haas, M. (2020). *Veelbelovende ketens*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid

Hamersma, M. & 't Hoen, A. (2023). *Reflectie KiM op ontwikkeling bereikbaarheidsdoelen*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Hamersma, M. & Huang, B. (2026). *De mens achter het reisgedrag*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Hamersma, M., Krabbenborg, L. & Faber, R. (2021). *Gaat het reizen voor werk en studie door COVID veranderen?* Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Hamersma, M., Krabbenborg, L., Rienstra, S. & Huibregtse, O. (2021). *Innovatie in mobiliteit versnellen: succes- en faalfactoren voor het opschalen van mobiliteitsstartups*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Hamersma, M., Krabbenborg, L., Rienstra, S. & Huibregtse, O. (2021). *Innovatie in mobiliteit versnellen*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Hamersma, M., Moorman, S., 't Hoen, A. & Arendsen, K. (2023). *Op weg naar bereikbaarheidsdoelen in mobiliteitsbeleid*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Hamersma, M. & Roeleven, I. (2025). *Acceptabele bereikbaarheid*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Hamersma, M., Durand, A., Hartog, T. & Martensen, H. (2025). *Mogelijkheden voor vergroening van recreatief reisgedrag*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Hattem, J. van & van der Horst, M. (2022). *Innovatieve beleidsevaluatie*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Heeres, N. (2017). *Towards area-oriented approaches in infrastructure planning: Development of national highway networks in a local spatial context*. Proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen.

Hochstenbach, C. (2022). *Uitgewoond : waarom het hoog tijd is voor een nieuwe woonpolitiek* (Eerste druk). Das Mag Uitgevers.

Huijsmans, T. (2024). Stad-platteland, Randstad-Regio, en de rol van 'plaatsgebonden ressentiment'. Voogd, R. et al. (eds.). *De verkiezingen van 2023: van onderstroom naar doorbraak: onvrede en migratie*. Nationaal kiezersonderzoek.

IenW (2021). *Integrale Mobiliteits-analyse 2021*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

IenW (2024). *Landelijk reizigersonderzoek 2023*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Inspectie van het Onderwijs (2026). *Staat van het onderwijs 2026*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ipsos (2017). *Ambtenaren stemmen vooral D66, GroenLinks of VVD*. Ipsos I&O Publiek

Iske, P.L. (2019) *Instituut voor briljante mislukkingen. Maak ruimte om te experimenteren, innoveren en leren*. Vierde druk. Amsterdam/Antwerpen: Business Contact.

Iso-Ahola, S. E. (1986). A theory of substitutability of leisure behavior. *Leisure Sciences*, 8(4), 367-389.

ITF (2021). *Travel Transitions: How Transport Planners and Policy Makers Can Respond to Shifting Mobility Trends*. Parijs: International Transport Forum (ITF).

Jonkeren, O. (2020). *Modal shift in het goederenvervoer*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Jorritsma P., Arendsen, K., & Faber, R. (2023). *Autoluw beleid gemeenten: doelen, effecten en rollen*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Jorritsma, P., Jonkeren, O. & Krabbenborg, L. (2023). *De ontwikkeling van de mobiliteit en de bereikbaarheid in stedelijk en ruraal Nederland*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Jorritsma, P., Witte, J.J., Alonso-Gonzalez, M. & Hamersma, M. (2021). *Deelauto- en deelfietsmobiliteit in Nederland: ontwikkelingen, effecten en potentie*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Kahneman, D. & Tversky, A. (1979). Prospect theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47 (2), 263-291.

Kantorowicz-Reznichenko, E., & Faure, M. (Eds.). (2021). *Day Fines in Europe: Assessing Income-Based Sanctions in Criminal Justice Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

KCBR (2024). *Beleidskompas | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving*. Den Haag: Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving.

Kerkhoff, T., van der Wal, Z., Brekelmans, E. & van Ginkel, W. (2024). *Veeleisende Omgeving, Veelzijdige Ambtenaar? Inhoud, context en belang van ambtelijk vakmanschap in de ogen van Rijksambtenaren*. Leiden: Universiteit Leiden

KiM (2024). *Effecten van maatregelen op doorstroming en verduurzaming reisgedrag: een overzicht in 25 factsheets*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Knoope, M., Krabbenborg, L. Romijn, G. & Wortelboer, P. (2022). *Verwachte effecten van betalen naar gebruik*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Koppenjan, J., van Popering-Verkerk, J., van der Meer, J., Vroon, C., Spekkink, W. & Duijn, M. (2024). *Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid*. Den Haag: WODC

Krabbenborg, L. & Durand, A. (2024). *Betalbare mobiliteit?* Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

- Krabbenborg, L., & Roeleven, I. & Hamersma, M. (m.m.v. Hana, K. & De Vries, R.) (2026). *De student als reiziger*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Kroesen, M. & Molin, E. (2023). *De donkere kant van CO2-compensatie in de luchtvaart: hoe het aanzet tot minder duurzaam reisgedrag*. Bijdrage aan CVS 2023, 23 en 24 november 2023, Brussel
- Lambregtse, C. (2024). *Burgerparticipatie: Op zoek naar alle stemmen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad (SER).
- Loomis, J. (2011). What's to know about hypothetical bias in stated preference valuation studies?. *Journal of Economic Surveys*, 25(2), 363-370.
- Marmot, M. (2005). *Status syndrome: How your social standing directly affects your health*. A&C Black.
- Mazzucato, M., & Collington, R. (2023). *De consultancy-industrie: hoe consultants bedrijven verzwakken, overheden uithollen, economieën schaden* (M. Tieleman, Ed.; E. Lof & J. Pollmann, Trans.). Nieuw Amsterdam.
- Mazzucato, M., & Hoog, E. v. d. (2018). *De waarde van alles: onttrekken of toevoegen aan de wereldeconomie* (Y. Knol, Ed.; E. Lof, Trans.). Nieuw Amsterdam.
- Meadows, D. H. (2008). *Thinking in systems: a primer* (D. Wright, Ed.). Chelsea.
- Mehdizadeh, M., Kroesen, M. & Peron, M. (2025). How zero-emission flights might redefine travel behavior. *Journal of Cleaner Production*, 494.
- Moleman, M., van Wee, B. & Kroesen, M. (2024). *The role of status quo bias in controversial transport policies: counterfactual test*. Bijdrage aan CVS congres 2024, 21 en 22 november 2024, Utrecht
- Mom, G., & Filarski, R. (2008). Van transport naar mobiliteit / Dl. 2, De mobiliteitsexplosie, 1895-2005. In: *Van transport naar mobiliteit*. Walburg Pers.
- Næss, P., Andersen, J., Nicolaisen, M. S., & Strand, A. (2014). Transport modelling in the context of the 'predict and provide' paradigm. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 14(2).
- Nijland, H., Wortelboer, P., Korteweg, J. & Snellen, D. (2010). *Met de kennis van nu: leren van evalueren. Een casestudy A5 Verlengde Westrandweg*. Den Haag: PBL & KiM.
- Nipo (2025). *Wat is de intentie-gedrag kloof? Wat is de intentie-gedrag kloof? Waarom is die er? En hoe help je mensen om deze kloof te overkomen?* Nederlands Instituut voor Persoonlijke Ontwikkeling (NIPPO)
- Owens, S. (1995). From 'predict and provide' to 'predict and prevent': Pricing and planning in transport policy. *Transport policy*, 2(1), 43-49.
- Patel, R. (2011). *De waarde van niets: waarom alles zo veel meer kost dan we denken*. Vertaling M. Snijders. De Geus.
- Penn, J. M., & Hu, W. (2018). Understanding hypothetical bias: An enhanced meta-analysis. *American Journal of Agricultural Economics*, 100(4), 1186-1206.
- Popkema, M. (2015). *Tussen techniek en planning: de opkomst van het vak verkeerskunde in Nederland 1950-1975*. Amsterdam University Press.
- PBL (2023). *Ruimtelijke verkenning 2023*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Putters, K. (2022). *Het einde van de BV Nederland*. Amsterdam: Prometheus
- Rienstra, S. (2008). *De rol van kosten-batenanalyse in de besluitvorming*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
- Rijksoverheid (2025). *Bereikbaarheid op peil - Kabinetsstandpunt en achtergrondrapportage*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Rijksoverheid (2025). [Burgerberaad Klimaat](#)
- Rijkswaterstaat (2023). *Samenstelling van het huishoudelijk restafval, sorteertanalyses 2022*. Rijkswaterstaat, juli 2023.
- Rijkswaterstaat. [Ruimte voor de Rivieren](#).
- RLI (2023). *Elke Regio Telt*. Den Haag: Raad voor de Infrastructuur en Leefomgeving.
- Rogers, E.M. (1962). *Diffusion of innovations*. Londen: The Free Press.
- Romijn, G. & Durand, A. (2024). *Substitutiemogelijkheden van luchtvaart naar spoor*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Rovers, E. (2023). *Nu is het aan ons: oproep tot echte democratie* (W. Lindhout, Ed.; Vierde druk). De Correspondent.
- Rushkoff, D. (2011). *Life inc: how corporatism conquered the world, and how we can take it back* (Trade pbk. ed). Random House.
- Sandel, M. (2012). *Niet alles is te koop; de morele grenzen van de marktwerving*. Uitgeverij Ten Have
- Savelberg, F. & Korteweg, J.A. (2011). *Slim benutten: bereikbaarheidsmaatregelen op een rij*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM).
- Savelberg, F., 't Hoen, A. & Koopmans, C. (2008). *De schijntegenstelling tussen visie en kosten-batenanalyse*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Savelberg, F., Moorman, S., Derriks, H. & Bakker, P. (2016). *Innovaties in het openbaar vervoer*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- SBAB. [Samen bouwen aan Bereikbaarheid](#).
- Schierenbeck, A. (2018). The constitutionality of income-based fines. *The University of Chicago Law Review*, 85(8), 1869-1926.
- SCP, CPB, PBL (2024). *Reflectie brede welvaart: Prinsjesdag 2024*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)/Centraal Planbureau (CPB)/Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

- Shoup, D. (2021). *High Cost of Free Parking*. Chicago: Planners Press, American Planning Association
- Smaal, M. (2012). *Politieke strijd om de prijs van automobilititeit: De geschiedenis van een langdurend discours: 1895-2010*. Delft: Eburon.
- Stabler, D., Ourak, W., van Berkel, K., van Kesteren, J., Prevoo, T. & van Vuuren, D. (2025). *De complexiteit van vereenvoudiging*. Achtergrondrapport. Amsterdam SEO
- Stemerding, M., van Essen, M., Litjens, T., Groenhuis, S. & Wolf, B. (2024). *Landelijk Reizigersonderzoek 2023*. Goudappel & I&O Research, in opdracht van Ministerie van IenW.
- Stipdonk H. (2024). *Hoe beïnvloedt de snelheid van auto's de reistijd en negatieve effecten van autogebruik?* Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- SWOV (2025). *Fietshelmen*. Den Haag: Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid.
- Tiemeijer, W. L., Thomas, C. A., & Prast, H. M. (2009). *De menselijke beslisser : Over de psychologie van keuze en gedrag*. Amsterdam : Amsterdam University Press [ISBN 9789089642028]. Amsterdam University Press
- Tillema, T., Huibregtse, O., Francke, J., & Savelberg, F. (2018). *Effecten van prijsprikkels in de mobiliteit: Een literatuurscan*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Uit Beijerse, G., Knoope, M. & Moorman, S. (2024). *Vliegen naar een duurzaam energiesysteem*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Van der Eijk, A. (2022). *Kwart gft-vrachten voldoet niet aan kwaliteitsnorm*. Artikel, 6 juli 2022 op website van Vereniging van Afvalbedrijven.
- Van der Horst, M. (2022). *Actualisatie maatschappelijke kosten van verkeersongevallen*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Van der Loop, H. (2014). *De latente vraag in het wegverkeer*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Van Oudenhoven– van der Zee, K. (2024). *Burgers gelijkwaardig aan de ontwerptafel van beleid*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Van Reybrouck, D. (2025). *De wereld en de aarde: hoe houden we het veilig?* De Bezige Bij.
- Van Wee, B. (2023). Is it really a stupid idea? The counterfactual check. *Transport Reviews*, 43 (6), 1055-1057.
- Van Wee, B. Annema, J.A. & van Barneveld, S. (2023). Controversial policies: growing support after implementation. A discussion paper. *Transport Policy*, 139, 79-86.
- Vanoutrive, T. (2010). *From mobility management and multilevel modelling towards modelling mobility and multilevel management*. Proefschrift, Universiteit Antwerpen
- Verkade, T., & ten Brömmelstroet, M. (2022). *Het recht van de snelste : hoe ons verkeer steeds asociaal werd* (W. Lindhout, Ed.; Vierde druk). De Correspondent.
- Visser, J. (2011). *Afbakening van integrale gebiedsverkenningen*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Visser, J. (2017). *Adaptief programmeren in het fysiek-ruimtelijk beleid*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- VVD, D66, CDA en ChristenUnie (2021). *Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Witte, J.J., Alonso-Gonzalez, M., & Rongen, T. (2021). *Verkenning van het concept mobiliteitshub*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Wortelboer, P. & Visser, J. (2018). *Nieuwe tijden, nieuwe overheidsinstrumenten*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Xu, Y., & Marandola, G. (2023). The (negative) effects of inequality on Social Capital. *Journal of Economic Surveys*, 37, 1562–1588.
- Zegwaard, M., Pals, E. & Vaendel, T. (2022). *Beoordeling kwaliteit ingezameld gft-afval: basisafspraken en handvatten voor verbetering*. Arnhem: Stantec.
- Zijlstra, T., & Faber, R. (2024) *Non-stop vliegen: over de voorkeur van luchtvaartreizigers voor een rechtstreekse vlucht*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid
- Zijlstra, T., & Rienstra, S. (2021). *Zakelijk vliegen: de reiziger, de reizen, de motieven en de vooruitzichten*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Zijlstra, T., & Uit Beijerse, G. (2023). *Klimaatbesef en Minder Vliegen?* Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Zijlstra, T. (2024). *Vlieggedrag na de COVID-19 pandemie*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Zijlstra, T., & Durand, A. (2020). *Mobility-as-a-Service: kansen en verwachtingen*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Zijlstra, T., Bakker, S. & Witte, J.J. (2022). *De maatschappelijke effecten van het wijdverbreide autobezit in Nederland*. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Zijlstra, T., Vanoutrive, T. & Verhetsel, A. (2014). *De effectiviteit van park-and-ride. Beleidsondersteunende paper*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen / MOBILO

Het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM) maakt analyses van mobiliteit die doorwerken in het beleid. Als zelfstandig instituut binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) maakt het KiM strategische verkenningen en beleidsanalyses.

De inhoud van de publicaties van het KiM behoeft niet het standpunt van de minister en de staatssecretaris van IenW weer te geven.

Colofon

Dit is een uitgave van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM), Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

www.kimnet.nl

info@kimnet.nl

Postbus 20901 | 2500 EX Den Haag | 070 456 1965

Juli 2026

Auteurs: Marije Hamersma, Arjen 't Hoen en Toon Zijlstra

Link naar de publicatie: doi.org/10.82230/KiM.MB2417

Projectnummer: MB2417

Vormgeving: DPI, Den Haag

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding:

Hamersma, M., 't Hoen, A., & Zijlstra, T. (2026). *Mobiliteitsbeleid onder de loep*.

Reflecties op basis van 20 jaar KiM. Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM)