

Het niet invoeren van prijsbeleid op de weg in Nederland. Een toepassing van het 'Advocacy Coalition Framework'

Özgül Ardıç
TU Delft¹

Jan Anne Annema
TU Delft¹

Bert van Wee
TU Delft¹

Het invoeren van prijsbeleid op de weg is afhankelijk van politieke steun. In de literatuur wordt vaak beargumenteerd dat prijsbeleidsvoorstellen uiteindelijk niet worden ingevoerd vanwege oppositie van één actor of één groep van actoren. Deze studie wil verklaren waarom de Nederlandse prijsbeleidsvoorstellen op de weg - rekeningrijden en kilometerheffing - uiteindelijk niet zijn ingevoerd. Van 26 belangrijke actoren over een periode van 16 jaar (1994- 2010) zijn de politieke standpunten (en de veranderingen daarin) geanalyseerd. Ook zijn de veranderingen in overeenstemming en conflict over dit onderwerp tussen deze actoren in kaart gebracht. Het zogenaamde 'Advocacy Coalition Framework' (ACF) is gebruikt als theoretische lens. Onze bevindingen laten zien dat in Nederland het uiteindelijk afwijzen van een vorm van prijsbeleid op de weg niet kan worden verklaard door tegenstand van één actor of van één groep van actoren. Een betere verklaring lijkt het Nederlandse politieke systeem en de politieke cultuur te zijn in combinatie met factoren die typisch zijn voor prijsbeleid op de weg. Bij deze factoren gaat het onder andere om de ingewikkelde ontwerpvragestukken van dit beleid en het idee bij veel mensen dat dit beleid sociaal-culturele waarden van automobilititeit aantast.

Trefwoorden: 'Advocacy Coalition Framework', beleid, implementatie, kilometerheffing, rekeningrijden

¹ TU Delft, Transport en Logistiek, E: j.a.annema@tudelft.nl

1. Inleiding

Prijsbeleid op de weg heeft in verscheidene landen op de politieke agenda gestaan maar tot nu toe heeft slechts een beperkt aantal landen een vorm van dit beleid ingevoerd (zie Vonk Noordegraaf et al., 2014). Een breed scala aan actoren (bijvoorbeeld politieke partijen, belangenbehartigers, experts) beïnvloedt het beleidsproces. Een review van de literatuur laat zien dat de mate van politieke steun als de belangrijkste verklarende factor wordt gezien of prijsbeleid op de weg wordt ingevoerd of niet (Vonc Noordegraaf et al., 2014). Het argument van het belang van politieke steun wordt in het algemeen toegelicht door op een narratieve manier de tegenstand of steun van één (of slechts een paar) actor(-en) te laten zien of door de mate van overeenkomst of conflict tussen slechts een paar actoren in het beleidsproces te benadrukken (Isaksson en Richardson, 2009; Rye et al., 2008). De werkelijkheid is echter waarschijnlijk ingewikkelder. Het resultaat van een beleidsproces is namelijk het gevolg van een serie van gebeurtenissen over lange tijd waarin veel verschillende actoren een rol hebben die elkaar onderling beïnvloeden (Adam and Kriesi, 2007; Sabatier and Weible, 2007; Zahariadis, 2007; True et al., 2007). Voor zover wij weten heeft tot nu toe geen studie gepoogd om over een lange periode een beleidsproces van invoering van prijsbeleid op de weg te analyseren waarbij niet alleen de standpunten van belangrijke actoren empirisch zijn verkend maar ook hun verschillen van mening en overeenstemming.

Deze studie heeft tot doel te begrijpen hoe conflicten en momenten van overeenstemming tussen actoren kunnen resulteren in niet-invoering van prijsbeleid op de weg. Tevens wil deze studie verkennen welke factoren conflict en overeenstemming hebben beïnvloed. Het idee van prijsbeleid op de weg verscheen op de politieke agenda in 1977 (Van der Sar en Baggen, 2005). Het 'echte' politieke debat begon zich echter pas te ontwikkelen vanaf de begin jaren negentig. Vanaf 1994 ging de discussie over twee hoofdvoorstellen: rekeningrijden en kilometerheffing (de 'officiële' benaming in beleidsdocumenten voor kilometerheffing was op een bepaald moment 'kilometerprijs'. Wij hanteren in dit paper voor de duidelijkheid altijd de term kilometerheffing). Zoals bekend zijn beide beleidsvoorstellen uiteindelijk niet ingevoerd. Rekeningrijden was het idee om automobilisten op rondwegen rond de vier grote steden tijdens piekuren te belasten met een heffing. Dit idee werd bediscussieerd tussen 1994 en 2001. Kilometerheffing was een op satelliettechniek gebaseerde heffing waarbij vaste autobelastingen (geheel of gedeeltelijk) zouden worden omgezet naar een heffing per gereden kilometer die mogelijk afhankelijk werd van voertuigtype (gebaseerd op milieu-eigenschappen), tijd en plaats. Het idee was om de kilometerheffing nationaal in te voeren. Dit voorstel werd bediscussieerd tussen 2001 en 2010.

Dit paper gebruikt als theoretische lens het zogenaamde 'Advocacy Coalition Framework (ACF)' zoals ontwikkeld door Sabatier en Jenkins-Smith (1993) en Sabatier en Weible (2007, 2014). Het ACF heeft tot doel om stabiliteit en verandering in beleid te begrijpen door conflict en overeenstemming tussen verscheidene actoren over een lange periode (10 jaar of meer) te analyseren.

In paragraaf 2 lichten we het ACF toe en, gebaseerd op ACF, formuleren we in deze paragraaf ook de onderzoeksvragen van dit paper. Het verband tussen het Nederlandse prijsbeleidsproces en de belangrijkste concepten (en verklarende mechanismen) uit het ACF lichten we toe in paragraaf 3. Paragraaf 4 bespreekt de methodische aspecten. Paragraaf 5 presenteert de resultaten. De conclusies en een korte reflectie worden weergegeven in paragraaf 6.

2. Het 'Advocacy coalition Framework' (ACF) en de onderzoeksvragen

Het ACF veronderstelt dat een beleidsproces plaatsvindt in een zogenaamd beleidssubstelsysteem ('policy subsystem') dat bestaat uit actoren die zich druk maken om een bepaalde 'zaak' (kernenergie, landbouwbeleid, filebeleid) en regelmatig proberen het overheidsbeleid op dat beleidsterrein te beïnvloeden. Actoren die dezelfde overtuigingen delen vormen volgens het ACF een belangenbehartigingscoalitie ('advocacy coalition'). Actoren binnen een belangenbehartigingscoalitie coördineren hun strategieën en activiteiten om zo hun politieke overtuiging te verwezenlijken (Sabatier en Weible, 2014).

Het ACF conceptualiseert het overtuigingssysteem ('belief system') van actoren in een structuur met drie hiërarchische niveaus. De classificatie gaat van breed naar smal: diepe kernovertuigingen ('deep core beliefs'), beleidskernovertuigingen ('policy core beliefs') en secundaire overtuigingen ('secondary beliefs'). Des te breder de overtuigingslaag, hoe resistenter de laag is tegen verandering – zo veronderstelt het ACF. De diepe kernovertuigingen zijn de fundamentele waarden van een actor zoals die bijvoorbeeld zijn weerspiegeld in de traditionele links-rechts verdeling, in religieuze overtuigingen, of in de prioriteit die actoren geven aan keuzen rondom de verdeling van de welvaart. Deze breedste laag geeft vorm aan de overtuigingen van een actor in alle beleidssubsystemen. Beleidskernovertuigingen en secundaire overtuigingen zijn gericht op een specifiek beleidsterrein. Een belangenbehartigingscoalitie in een beleidssubstelsysteem wordt gevormd naar gelang er overeenkomsten zijn tussen actoren in deze 'smallere' overtuigingen. Beleidskernovertuigingen, de tweede iets smallere laag, gaan over de houding die actoren hebben voor bepaald beleid in een specifiek beleidssubstelsysteem. Het omarmen van het algemene idee van het direct belasting van weggebruik kan een beleidskernovertuiging zijn in een beleidssubstelsysteem. Tot slot onderscheidt het ACF een derde laag van overtuigingen, de secundaire overtuigingen. Hierbij gaat het meer om praktische aspecten van beleid dan om 'overtuigingen' zoals over de besteding van tolheffingen, wetgevingsaspecten of over de kwaliteit van onderzoek naar effectiviteit van heffingen (Sabatier en Weible, 2007). In dit paper duiden we deze laag vanaf nu aan als secundaire aspecten.

Een belangenbehartigingscoalitie kan worden aangemerkt als 'dominant' binnen een beleidssubstelsysteem wanneer de overtuiging die deze coalitie voorstaat, vertaald is in staand beleid (wat ook 'iets' niet doen kan betekenen). Andere coalities worden aangemerkt als minderheidscoalities (Moynon, 2014). De meeste beleidssubsystemen omvatten één dominante coalitie en één of meer minderheidscoalities (Sabatier en Weible, 2007,; Sabatier en Weible, 2014). De politieke middelen waarover een coalitie beschikt geeft een indicatie van de mate van dominantie van die coalitie. Deze middelen (bijvoorbeeld formele beslissingsmacht, financiële middelen, een uitslag van een publieke opinie die meewerkt) kunnen actoren gebruiken om hun politieke doelen te verwezenlijken (Sewell, 2005). Hoe groter de relatieve macht van een coalitie, des te waarschijnlijker het is dat deze coalitie het substelsysteem domineert en er zorg voor zal dragen dat de beleidsuitkomsten in overeenstemming zijn met haar overtuigingen (Sewell, 2005, p. 75).

Het ACF veronderstelt dat een belangrijke beleidsverandering, zoals invoering van prijsbeleid op de weg, onwaarschijnlijk is zolang dezelfde belangenbehartigingscoalitie aan de macht blijft (Sabatier en Weible, 2014, p. 202). Veranderingen in overtuigingen van de dominante coalitie zijn volgens het ACF het gevolg van zogenaamde externe en interne schokken en van beleidsgeoriënteerd 'leren' (Sabatier en Weible, 2014; Weible, 2007). Externe schokken zijn gebeurtenissen buiten het beleidssubstelsysteem zoals veranderingen in regeringsamenstelling als

gevolg van verkiezingen of politieke besluiten genomen in andere beleidssubsystemen. Interne schokken vinden binnen een subsysteem plaats (bijvoorbeeld rampen) en benadrukken het falen van het staande beleid. Deze schokken kunnen overtuigingen veranderen doordat ze het gelijk kunnen laten zien van de standpunten van een minderheidscoalitie of doordat ze kunnen laten zien dat de effectiviteit van het staande beleid van de dominante coalitie in toenemende mate twijfelachtig is (Sabatier en Weible, 2014). Een andere manier van veranderen is door beleidsgeoriënteerd 'leren': 'als gevolg van ervaringen en/of nieuwe informatie over beleid ontstaan er relatief stabiele veranderingen in denken over dat beleid dan wel in intenties om zich te gedragen volgens dat beleid' (Sabatier en Jenkins-Smith, 1993, p.123). Het ACF veronderstelt dat het bestaan van een belangenplatform waarin belangrijke actoren participeren en de beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische informatie veranderingen in overtuigingen mogelijk kunnen maken door beleidsgeoriënteerd leren ((Sabatier and Weible, 2014).

In aanvulling op deze dynamische factoren worden belangrijke beleidsveranderingen ook beïnvloed door relatief stabiele parameters, gedefinieerd als 'de fundamentele maatschappelijke, economische, fysieke en institutionele structuren die een beleidssubstelsysteem omvatten' (Sabatier en Weible, 2014, p. 193). Deze systeemparemeters zijn vaak gedurende tientallen jaren stabiel en veroorzaken zelden belangrijke beleidsveranderingen. Wel beïnvloeden deze parameters de werking van een beleidssubstelsysteem en beperken ze (of versterken ze) de politieke middelen van actoren (Sabatier en Weible, 2007; Nohrstedt, 2010; Nohrstedt, 2011).

Gebaseerd op het ACF hebben we drie onderzoeksvragen geformuleerd. In hoeverre hebben externe en interne schokken de structuur van belangenbehartigingscoalities veranderd (lidmaatschap van een coalitie, overtuigingen, politieke middelen)? In hoeverre hebben wetenschappelijke en technische informatie en een belangenplatform het proces van beleidsgeoriënteerd leren beïnvloed en, daarmee, de overtuigingen van actoren? Wat is de rol geweest van relatief stabiele parameters in het Nederlandse beleidsproces van prijsbeleid op de weg?

3. Het ACF en het Nederlandse prijsbeleidsproces

3.1 De relatief stabiele parameters in het proces van invoering van prijsbeleid op de weg

Het ACF onderscheidt in een beleidsproces drie typen stabiele systeemparemeters, waarvan twee voor dit paper interessant zijn: (I) de fundamentele constitutionele structuur van het politieke systeem, (II) fundamentele sociaal-culturele waarden en de maatschappelijke structuur, (Sabatier en Weible, 2014, p. 193, p. 194).

Systeemparemetere I bepaalt de actoren die betrokken zijn in een proces, de politieke middelen die ze hebben, de mogelijke bijzondere beleidsbeïnvloedingsmogelijkheden (bijvoorbeeld een referendum-mogelijkheid) en de mate van consensus die nodig is om een beleidsverandering te bewerkstelligen en hoe actoren in een beleidssubstelsysteem kunnen opereren. Daarmee is deze systeemparemetere een kritische factor in het bepalen van de dominante coalitie en van beleidsverandering (Sabatier en Weible, 2007; Sewell, 2005). Zoals bekend kent Nederland een parlementair systeem waarbij de regering bestaat uit coalities van twee of meer politieke partijen die verschillende maatschappelijke en/of religieuze wortels hebben. Een hoge mate van corporatisme en consensus – die veel onderhandelingen vergt tussen regering (maar ook tussen politieke partijen om tot een regering te komen) en belangengroepen – is hét kenmerk van het Nederlandse politieke systeem en de politieke cultuur (Andeweg en Irwin, 2009).

We kunnen vijf belangrijke groepen van actoren in het Nederlandse prijsbeleidsproces

onderscheiden: ministers als vertegenwoordigers van de regering, politieke partijen die deel uitmaken van de regering, politieke partijen in de oppositie, andere overheidsbesturen (provincies, gemeenten) en belangengroepen. Alle politieke partijen, ministers en lokale overheden bezitten in verschillende mate formele beslissingsmacht. Het hoogste niveau van beslismacht kent zoveel macht aan een actor toe dat deze een besluit kan blokkeren, veranderen of vertragen, zelfs wanneer alle andere actoren voor dat besluit zijn. Dit hoogste niveau duiden we aan met vetomacht (afgekort tot 'VM'). In de Nederlandse prijsbeleidscontext hebben alleen de nationale regering en de regeringspartijen deze hoogste macht. Politieke partijen in de oppositie en de lokale overheden kunnen prijsbeleidsprocessen wel enigszins beïnvloeden maar ze kunnen niet formeel besluiten tegenhouden. Oppositiepartijen en lagere bestuurslagen hebben daarom in deze studie macht op het tweede niveau: beleidsbeïnvloedingsmacht (afgekort tot 'B') genoemd. Naast formele beslismacht zijn financiële middelen, goed leiderschap en publieke opinie middelen voor actoren om beleid te beïnvloeden (Sabatier en Weible, 2007; Sewell, 2005). We behandelen deze middelen, vooral publieke opinie, in deze studie kwalitatief door wanneer nodig te refereren aan literatuur, nieuwsartikelen en beleidsdocumenten.

Systeemparameter II omvat de fundamentele sociaal-culturele waarden en de maatschappelijke structuur. Een belangrijke sociaal-culturele waarde in de Nederlandse maatschappij, die relevant is voor het prijsbeleidssubstelsysteem zijn de autoafhankelijkheid en het idee dat de auto een onmisbaar onderdeel is van iemands leven en vrijheid. Een idee dat zich met een toenemend autobezit langzaam heeft ontwikkeld sinds de jaren zestig en uiteindelijk diep geworteld is in de Nederlandse samenleving (Smaal, 2012). Dus is het zeer waarschijnlijk dat elk beleid omstreden is dat poot in te breken in de bestaande relatie tussen de Nederlander en zijn/haar auto.

3.2 Belangenbehartigingscoalities: overtuigingsystemen en patronen van coördinatie tussen actoren

Een belangenbehartigingscoalitie wordt gekenmerkt door twee hoofdeigenschappen: gedeelde overtuigingen en gecoördineerde activiteiten tussen de coalitieleden (Sabatier en Weible, 2014). Hieronder lichten we toe hoe we deze eigenschappen hebben geoperationaliseerd.

Leden van een belangenbehartigingscoalities zijn geïdentificeerd op basis van hun overeenkomst in beleidskernovertuigingen. Beleidskernovertuigingen bestaan uit verschillende componenten waaronder voorkeuren voor bepaalde beleidsinstrumenten (Sabatier en Weible, 2007, p. 195). Beleidsinstrumentvoorkeuren hebben betrekking op specifieke beleidsinstrumenten of -voorstellen die 'breed in scope zijn (ze raken alle betrokkenen in een subsysteem), ze raken in het oog springende overtuigingen, en ze zijn de bron van langdurige conflicten' (Sabatier, 1988, 117). We hebben beleidsinstrumentvoorkeuren gebruikt om belangenbehartigingscoalities in het Nederlandse prijsbeleids-subsysteem te identificeren, in navolging van Leifeld (2013). In de Nederlandse context van prijsbeleid op de weg gaat het om rekeningrijden en kilometerheffing. Het politieke debat draaide vooral om deze twee beleidsinstrumenten, zodanig dat andere componenten van beleidsovertuigingen (bijvoorbeeld het algemene principe van heffingen voor het gebruik van de weg) ondergesneeuwd raakten. Daarnaast gebruiken we debatten over secundaire aspecten van een beleidsvoorstel om de mate van overeenstemming tussen leden van een coalitie te schetsen. We onderscheiden zes secundaire aspecten: effectiviteit, inkomenseffecten, differentiatie van de heffing naar tijd, plaats of voertuigkenmerken, technische kenmerken van het systeem (inclusief privacy-issues), gebruik van de heffingsinkomsten en, tot slot, de kosten van het systeem. Ongeveer de helft van beweringen van actoren in het debat had betrekking op deze zes secundaire aspecten; de andere helft refereerde aan rekeningrijden of kilometerheffing zonder daarbij een secundair aspect te noemen.

Naast overeenkomsten in overtuigingen is een tweede eigenschap van belangenbehartigingscoalities dat de leden hun acties coördineren. '*Het niveau van coördinatie binnen een coalitie varieert van 'sterk' (bijvoorbeeld een gezamenlijk plan maken en uitvoeren) tot 'zwak' (bijvoorbeeld volgen wat andere leden doen en daar een eigen actie op afstemmen)*' (Schlager, 2007, p. 307). Volgens deze definitie is de enige sterke coördinatie in het Nederlandse prijsbeleidssubstelsysteem het opnemen van een passage over rekeningrijden of kilometerheffing in een regeerakkoord. Met een dergelijke passage 'verplichtten' regeringspartijen zich gedurende de regeringsperiode tot het invoeren (of juist niet) van een vorm van prijsbeleid op de weg. Om de zwakke patronen van coördinatie binnen een coalitie te kunnen waarnemen zijn twee databronnen gebruikt. Ten eerste hebben we samenwerking rond het indienen van moties in de Tweede Kamer bestudeerd waarin werd gevraagd om rekeningrijden of kilometerheffing in te voeren, dan wel werd gevraagd daartoe voorbereidingen te starten (bijvoorbeeld, een proef uit te voeren, een plan te maken) of, aan de ander kant, juist werd gevraagd alle voorbereidingen van invoering te stoppen. Ten tweede werd ook het stemgedrag van politieke partijen (voor of tegen) voor deze moties bestudeerd. We veronderstellen het bestaan van zwakke coördinatie tussen partijen die gezamenlijk een motie indienden en tussen partijen die samen voor een motie stemden of juist samen tegen. Deze methode kan alleen zwakke coördinatie laten zien tussen politieke partijen. Voor de andere beleidsactoren hebben we in nieuwsartikelen gezocht naar gezamenlijke stellingnames van actoren of naar beweringen van actoren waarin ze expliciet verwijzen naar standpunten van andere actoren.

3.3 De analyseperiode, externe en interne schokken, wetenschappelijke en technische informatie en Commissie Nouwen

Onze analyseperiode omhelst zestien jaar: de periode 1994 – 2010. Dit ondanks het feit dat prijsbeleid op de weg al op de politieke agenda kwam in 1977 (Van der Sar en Baggen, 2005). We hebben de periode voor 1994 niet meegenomen omdat het beleidssubstelsysteem toen nog niet rijp genoeg was om het ACF zinvol te kunnen toepassen. Een uitdrukking van een woordvoerder van D66 in het prijsbeleidsdebat toentertijd illustreert de houding van beleidsactoren voor dit nieuwe instrument: '*een instrument dat nog moet worden uitgevonden*' (Smaal, 2012, p. 402). Daarbij zijn de vier onderscheiden ACF-concepten (interne en externe schokken, wetenschappelijke/technische informatie en belangenplatform) uitsluitend verbonden met beleidsgebeurtenissen in de periode 1994 - 2010. Een periode van zestien jaar is gekozen omdat volgens het ACF een periode van tenminste 10 jaar nodig is voor een zinvolle analyse. In tabel 1 worden de veranderingen in samenstelling van de regeringen in deze periode (inclusief verkiezingen, de lengte van de regeerperiode en de regerende partijen) getoond en de belangrijkste beleidsgebeurtenissen rond prijsbeleid.

Als externe schokken onderscheiden we de veranderingen naar regeerperioden 1, 2, 4 en 6 (tabel 1). De regeerperioden 3 en 5 waren zeer kort (minder dan een jaar) en er in dat tijdsbestek werd geen voortgang gemaakt in het prijsbeleidsdossier. Veranderingen in publiek opinie zijn kritische momenten in een beleidsproces (en kunnen ook als externe schokken worden beschouwd) omdat politici hier gevoelig voor zijn en politieke koerswijzigingen kunnen inzetten. Harms en Van der Werff (2008) stellen dat publieke steun voor kilometerheffing hoger was dan voor rekeningrijden. We bediscussieren de mediaweergave van omstreden beleidsvoorstellen en de effecten van een aantal publieke opinieonderzoeken kwalitatief in dit paper.

Interne schokken zijn gebeurtenissen zoals rampen (denk aan Tsjernobyl in het kernenergiebeleidsdebat) die zoals Weible *et al.* (2009, p. 124) het uitdrukken: '*occur in the policy subsystem and highlight failure in current subsystem practice*'. In het Nederlandse beleidsproces om rekeningrijden en kilometerprijs ingevoerd te krijgen konden we één interne schok waarnemen. In oktober 1994

vond een ongeluk met een vrachtwagen plaats in de Randstad die voor files zorgde die soms wel een dag aanhielden (de ochtendfile gingen daar over in de avondfile) (zie beleidsgebeurtenis 1, in tabel 1).

Twee belangrijke beleidsgebeurtenissen maken het mogelijk de invloed te analyseren van wetenschappelijke/technische informatie en een belangenplatform op de meningen van actoren. De eerste, gerelateerd aan wetenschappelijke/technische informatie, is het uitkomen van het Mobimiles-rapport (zie gebeurtenis 6 in tabel 1). De kern van het rapport was dat het organisatorisch en technisch mogelijk was om een landelijk systeem van kilometerheffing in te voeren. De tweede, gerelateerd aan een belangenplatform, was de publicatie van het advies van de commissie Nouwen (gebeurtenis 7 in tabel 1). In deze commissie discussieerden belangrijke actoren over de mogelijkheden om een vorm van prijsbeleid op de weg in te voeren om mobiliteitsproblemen aan te pakken. In hun advies steunde de commissie invoering van een vorm van kilometerheffing (De Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2005).

Tabel 1: Regeringsperioden en belangrijke prijsbeleidsgebeurtenissen 1994 en 2010

Regeringsperioden		Beleidsgebeurtenissen
Periode 1		8-11-1994: Na een vrachtauto-ongeluk en een Tweede
Verkiezing 1: 3 mei 1994	1	Kamerdebat werd besloten Rekeningrijden in te voeren
Duur: aug 1994 -aug 1998 (≈4 jaar)		na het jaar 2000
V&W Min: Jorritsma (VVD)		23-08-1996: Rekeningrijden werd opgenomen de 'Nota
Regeringspartijen: PvdA, VVD en D66	2	Samen Werken aan Bereikbaarheid' als een instrument om files te bestrijden
Periode 2:		18-07-1998: Rekeningrijden werd opgenomen in het
Verkiezing 2: 6 mei 1998	3	regeerakkoord
Duur: augustus 1998 - juli 2002 (≈4 jaar)	4	19.01.1999: ANWB startte een publiekscampagne tegen Rekeningrijden
V&W Min: Netelenbos (PvdA)	5	19.05.2000: Rekeningrijden werd opgenomen in de nota 'Bereikbaarheidsoffensief Randstad'
Regeringspartijen: PvdA, VVD en D66	6	10.04.2001: Na uitkomen van het zogenoemde 'Mobimiles'-rapport over de technische mogelijkheden van kilometerheffing verdween rekeningrijden van de politieke agenda
Periode 3:		
Verkiezing 3: 15 mei 2002		
Duur: juli 2002 - mei 2003 (<1 jaar)		
V&W Min: de Boer (LPF)		Geen voortgang
Regeringspartijen: CDA, LPF en VVD		
Periode 4:		30.04.2005: Commissie Nouwen (veel belangrijke actoren verenigd), ingesteld door Peijs, adviseerde positief over invoering van kilometerheffing
Verkiezing 4: 22 jan 2003	7	
Duur: mei 2003 - juli 2006 (≈3 jaar)		
V&W Min: Peijs (CDA)		08.09.2005: De 'Nota Mobiliteit' kwam uit, geen besluit over invoering kilometerheffing
Regeringspartijen: CDA, VVD en D66	8	

Periode 5		
Duur: juli 2006 - februari 2007 (<1 year)		
V&W Min: Peijs (CDA)		Geen voortgang
Regeringspartijen: CDA en VVD		
Periode 6		
Verkiezingen 5: 22 nov 2006	9	05.02.2007: Kilometerheffing werd opgenomen in het regeerakkoord
Duur: februari 2007 - oktober 2010 (≈4 jaar)	10	13.11.2009: Voorstel voor invoering kilometerheffing werd naar de Tweede Kamer gestuurd
V&W Min: Eurlings (CDA)		
Regeringspartijen: CDA, PvdA en CU	11	18.03.2010: Kilometerheffing verdween van de politieke agenda

4. Methode: dataverzameling en inhoudsanalyse

In dit paper worden twee databronnen gebruikt. De eerste bron zijn parlementaire documenten (vooral ingediende moties en de stemresultaten per ingediende motie). Ze zijn geselecteerd uit de digitale database van de Tweede Kamer (<http://www.tweedekamer.nl/>). De tweede data-bron zijn krantenartikelen over rekeningrijden en kilometerprijs zoals die zijn verschenen tussen 1994 en 2010 in De Telegraaf, Algemeen Dagblad, de Volkskrant, NRC Handelsblad en Trouw. We hebben deze brede range van landelijke dagbladen genomen omdat zodoende alle actoren en hun standpunten in ons onderzoek aan bod komen. De vijf dagbladen hebben namelijk alle vijf een andere positie in het prijsbeleidsdebat en hebben elk de neiging sommige actoren meer aan bod te laten komen dan anderen (Arđıç *et al.*, 2013). We hebben inhoudsanalyse op nieuwsartikelen uitgevoerd om vier variabelen te traceren: actoren, beleidsinstrumentkernovertuigingen (rekeningrijden of kilometerheffing), secundaire aspecten en eventueel de beleidsstandpunten van actoren over beleidsinstrumentkernovertuigingen en secundaire aspecten. Om onze onderzoeksvragen te beantwoorden moeten we deze variabelen op verschillende momenten in het beleidsproces observeren. We verzamelden nieuwsartikelen rond elf beleidsgebeurtenissen (tabel 1) die vier regeerperioden omvatten. Beleidsdebatten tussen actoren laiden op rond en tijdens de elf onderscheiden gebeurtenissen waardoor ze media-aandacht trokken en, dus, tot veel weergaven van standpunten van actoren in de vijf kranten leidden. We hebben voor elke gebeurtenis twee weken van krantenaandacht geanalyseerd; een week voor en een week na de gebeurtenis. Een zoekantekening ('search string') in het digitale krantenartikelenarchief Lexis Nexis is gebruikt die alle bekende termen voor prijsbeleid op de weg omvatte. Dit leverde 427 krantenartikelen op.

In Arđıç *et al.* (2013) kunnen de details over de methode van codering van de krantenartikelen en de toegepaste intercoder-betrouwbaarheidstest worden gevonden.

Bij het coderen hebben we drie soorten van standpunten voor elke actor per gebeurtenis en per regeerperiode bepaald: standpunt over een secundair aspect, standpunt algemeen over een beleidsinstrumentvoorkeur en het totale standpunt over een beleidsinstrumentvoorkeur (rekeningrijden of kilometerprijs). Alle standpunten per actor kunnen variëren van heel positief (1) tot heel negatief (-1). De berekening hiervan is uitgevoerd met de methode zoals ook toegepast door Leifeld en Haunss (2010) en Koopmans en Statham (1999). In deze methode zijn voor alle drie soorten van standpunten het aantal registraties in de database waarbij de actor negatief is afgetrokken van het aantal registraties waarbij de actor positief is. Het resultaat van deze som is vervolgens gedeeld door het totaal aantal standpuntregistraties. We geven een

voorbeeld ter toelichting voor een standpunt over een secundair aspect. Stel dat een actor vijf keer geregistreerd is met een negatief standpunt over de technische kenmerken van een inningssysteem, drie keer positief en twee keer gemengd, dan is het standpunt over dit secundair aspect -0,2:

$$((3 - 5) / 10) = -0,2.$$

Om het 'standpunt algemeen over een beleidsinstrumentvoorkeur' te berekenen is dezelfde rekenprocedure gebruikt zoals hierboven geïllustreerd waarbij nu alleen registraties in de database zijn meegenomen waarbij een actor een standpunt heeft over rekeningrijden of kilometerheffing zonder te refereren aan welk secundaire aspect dan ook. Tenslotte is het 'totale standpunt over een beleidsinstrumentvoorkeur' (rekeningrijden of kilometerprijs) van een actor bepaald door alle registraties van een actor over alle zes secundaire aspecten mee te nemen in de berekening in combinatie met ook alle registraties over 'standpunt algemeen over een beleidsinstrumentvoorkeur' van die actor.

Volgens het ACF zijn actoren in een beleidssubstelsysteem individuen of groepen die expertise in een beleidsveld hebben en die regelmatig proberen het beleid te beïnvloeden (Sabatier en Weible, 2007). We hebben daarom actoren in onze database opgenomen die regelmatig voorkwamen in de krantenartikelen. We hebben (arbitrair) verondersteld dat actoren die bij meer dan drie gebeurtenissen voorkwamen beschouwd kunnen worden als belangrijke actoren in het prijsbeleidssubstelsysteem. Eenentwintig actoren voldeden aan dit criterium. We hebben hieraan vijf actoren toegevoegd (namelijk de PVV, Gemeente Den Haag en Utrecht, Roel Pieper, en de commissie Nouwen) die weliswaar bij slechts twee gebeurtenissen opdoken maar die daarin wel actief waren. Tabel 2 geeft alle actoren weer die we onderscheiden in deze studie met daarbij het aantal beweringen die zij deden per beleidsgebeurtenis.

Tabel 2: Actoren in het prijsbeleidssubstelsysteem en de uitspraken per actor per beleidsgebeurtenis

	Beleidsgebeurtenis											Totaal
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
Ministeries												
Minister van Financiën				5	8		2			13	2	30
Premier				6	3					2	1	12
Minister van V&W	30	8	2	65	66	38	15	45	8	178	38	493
Lokale overheden												
Amsterdam					1	5		2	2		2	12
Den Haag					1	5		1				7
Rotterdam					4	5						9
Utrecht					2	8						10
Politieke partijen												
CDA	5			4	3	2	5	8	4	12	26	69
CU	4			1	1	6			4	4	2	22
D66	11	1		1	5	4		7		1	1	31
GL	10					3		4		3	4	24
PvdA	11			3	8	5	2	7	3	5	6	50
PVV										13	3	16
SP	2									23	7	32
VVD	9			15	17	7	10	10		30	10	108

Belangenvertegenwoordigers											
ANWB	1	1	76	7	11	3	8	2	29	11	149
FNV					4			4	2		10
Milieubeweging			2	6	7	3	2		18		38
MKB-Nederland			7			3	1		2		13
RAI and Bovag							3	6	12		21
VNO-NCW			8	3	3	1	2		7	3	27
Anderen											
Commissie Nouwen							44	16			60
Roel Pieper							53	5			58

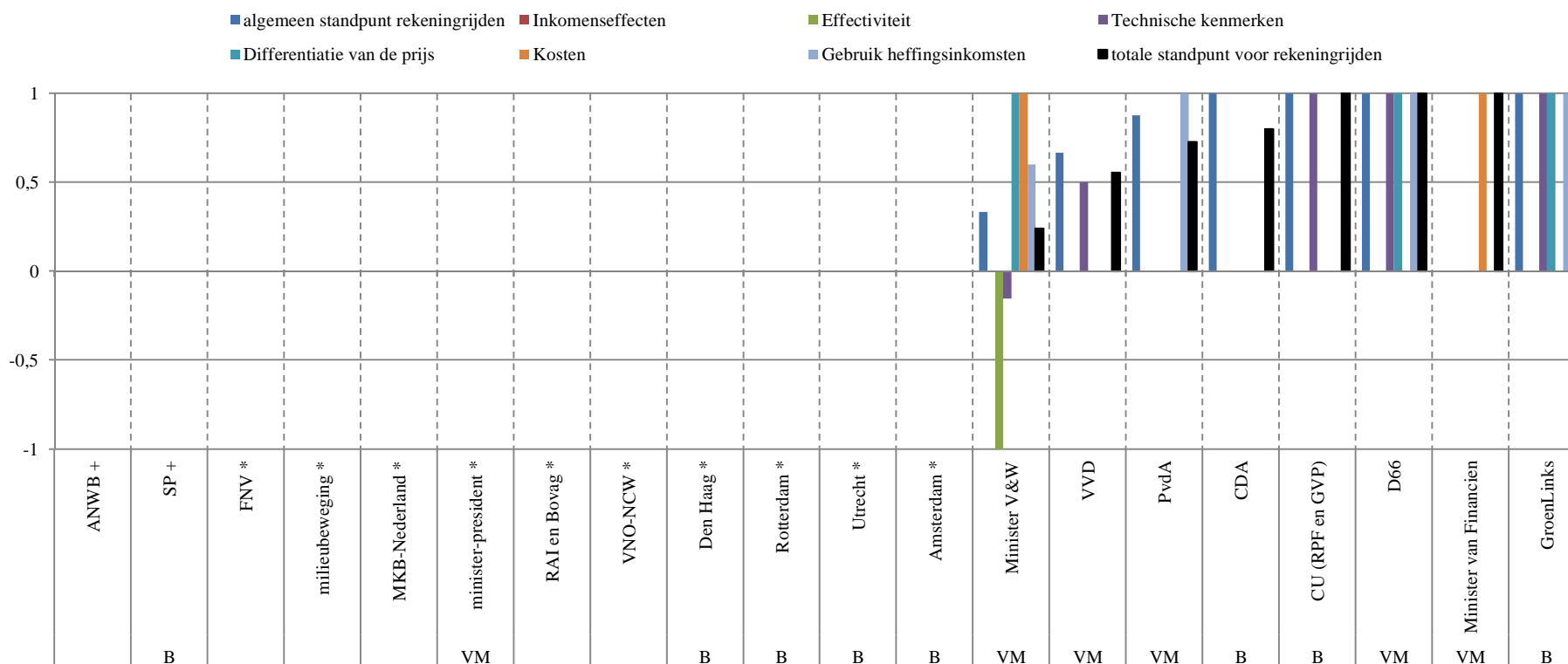
5. Resultaten

5.1 De belangenbehartigingscoalities tussen 1994 en 2010

De figuren 1, 2, 3, 4 en 5 laten de pro- en antiprijsbeleidscoalities zien in de verschillende regeringsperioden. De x-as laat de actoren zien en de y-as hun beleidsinstrumentkern-overtuigingen en hun standpunten over secundaire aspecten (van 1 tot -1). De x-as sorteert de actoren aan de hand van hun totale standpunt over een beleidsinstrumentvoorkeur (rekeningrijden of kilometerprijs) (de zwarte staafjes). De actoren met een positief standpunt staan het meest rechts, en vice versa. Actoren met een totaalstandpunt boven de 0 behoren tot het pro-coalitie terwijl zij met een totaalstandpunt onder de 0 juist tot de anticoalitie behoren. Het algemene standpunt over een beleidsinstrumentvoorkeur en de standpunten over de secundaire aspecten zijn weergegeven naast de totale positie per actor. De belangenbehartigingscoalities (pro- en anti-) per regeringsperiode hebben betrekking op alleen rekeningrijden (figuur 1) of alleen kilometerprijs (figuren 4 en 5) met uitzondering van regeringsperiode 2. Alleen in die regeringsperiode werden de twee instrumenten namelijk allebei bediscussieerd waardoor er in deze regeringsperiode zowel anti –en pro-belangenbehartigings-coalities waren voor zowel rekeningrijden (figuur 2) als kilometerprijs (figuur 3).

Er zijn plausibele aanvullende aanwijzingen dat actoren in het prijsbeleidsproces met gedeelde overtuigingen (zoals weergegeven in de figuren 1 tot en met 5) inderdaad hun politieke activiteiten hebben gecoördineerd. Tabel 3 en 4 tonen coördinatiepatronen in regeringsperioden 1, 2, 4 en 6. Tabel 3 laat zien dat er sterke coördinatie, een overeenstemming over invoering van prijsbeleid op de weg in het regeerakkoord, plaatsvond tussen leden van de pro-prijsbeleidscoalitie. Hierbij is het echter nodig zich te realiseren dat een regeerakkoord een compromis is tussen regeringspartijen over alle beleidsterreinen. Het is dus mogelijk dat een partij tegen haar overtuigingen in vanuit strategisch oogpunt akkoord ging met een bepaald prijsbeleidsvoorstel om zodoende op een ander beleidsterrein haar overtuigingen te kunnen verwezenlijken. We bediscussiëren dit fenomeen van het behartigen van politieke kortermijnbelangen in paragraaf 5.2. Tabel 3 laat ook zwakke coördinatiepatronen zien tussen leden van coalities (anti- en pro-). Preciezer gezegd: pro- of anticoalitieleden hebben gezamenlijk moties ingediend voor of tegen invoering van rekeningrijden of kilometerheffing. Ook verleenden zij steun (of juist niet) aan ingediende moties van respectievelijk hun mede-coalitieleden of van leden van de andere coalitie. Maar we kunnen ook zien in tabel 3 dat soms leden van een coalitie toch gaan samenwerken met leden van een tegengestelde coalitie (bijvoorbeeld het CDA in regeringsperiode 6, en zowel het CDA als de VVD in regeringsperiode 2, tabel 3). Dit betekent niet dat actoren soms acties gingen coördineren met een andere coalitie

maar het betekent dat soms partijen van het ene extreme standpunt naar het andere verschoven, zelf binnen één regeerperiode. We behandelen in paragraaf 5.2. in hoeverre deze verschuivingen zijn te verklaren vanuit veranderingen in overtuigingen dan wel vanuit de wens om korte termijn politieke doelen te behalen. Tabel 4 laat zien dat belangengroepen die deel uitmaakten van een coalitie hun acties coördineerden door gezamenlijk persberichten uit te laten gaan en door gezamenlijk brieven naar de minister te sturen.



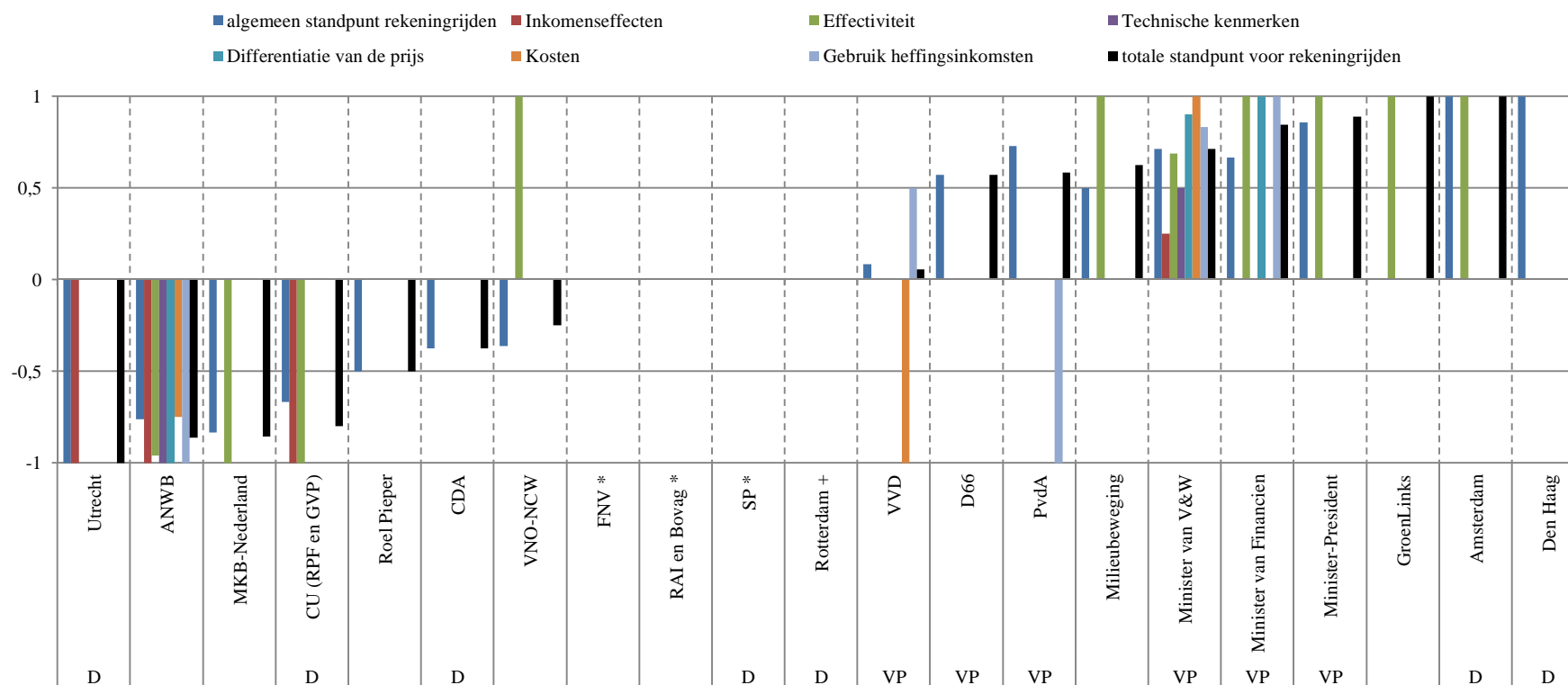
VM: vetomacht

D: beleidsbeïnvloedingsmacht

+ Totale standpunt over rekeningrijden is 0 omdat de actortoon van beweringen gemengd/neutraal zijn.

* Totale standpunt over rekeningrijden is 0 omdat de actor in deze periode geen bewering doet in de vijf kranten.

Figuur 1: Pro- en anti-rekeningrijdencoalities in Regeringsperiode-1: Kok I (PvdA, VVD, D66), Aug 1994 - Aug 1998, Min V&W: Jorritsma (VVD)



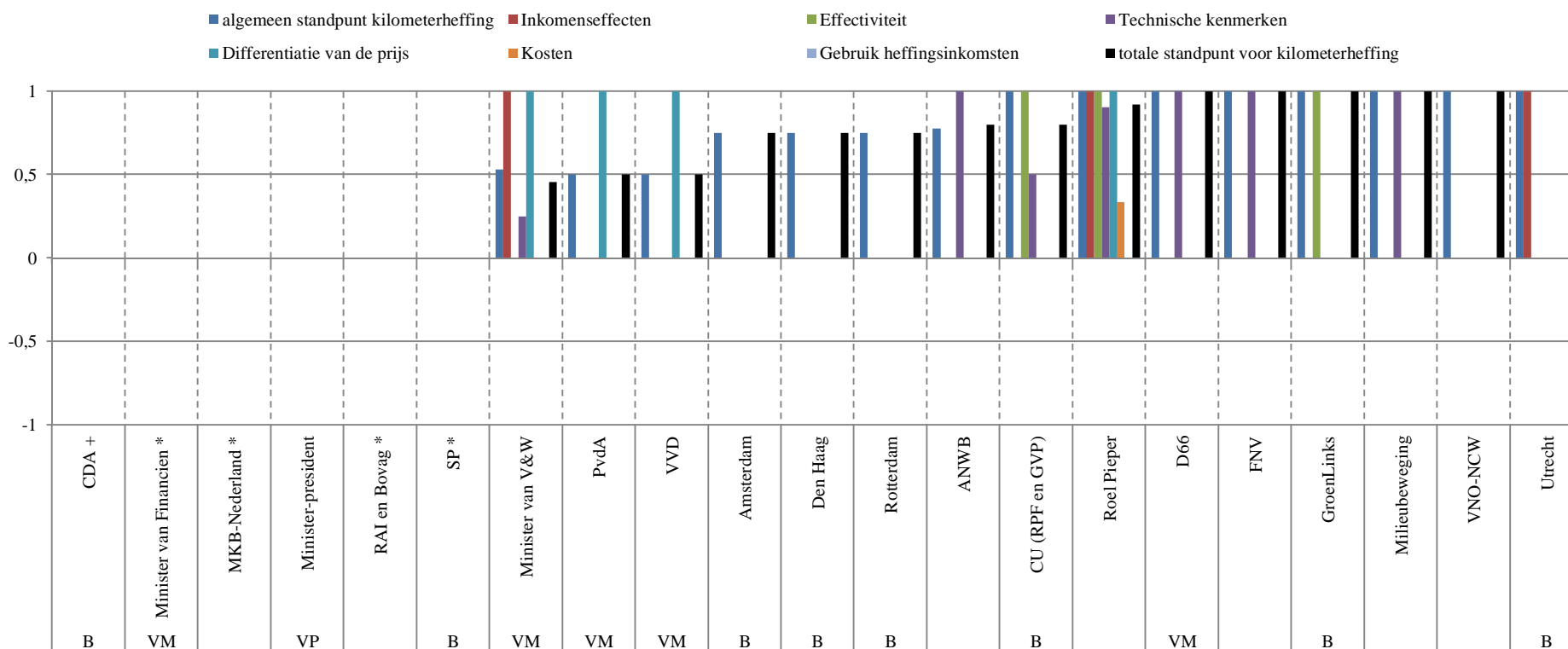
VM: vetomacht

D: beleidsbeïnvloedingsmacht

+ Totale standpunt over rekeningrijden is 0 omdat de actortoon van beweringen gemengd/neutraal zijn.

* Totale standpunt over rekeningrijden is 0 omdat de actor in deze periode geen bewering doet in de vijf kranten.

Figuur 2: Pro- en anti-rekeningrijdencoalities in regeringsperiode 2 voordat het Mobimiles-rapport uitkwam (Kok II (PvdA, VVD, D66), Aug 1998 - Jul 2002, Minister V&W: Netelenbos (PvdA))



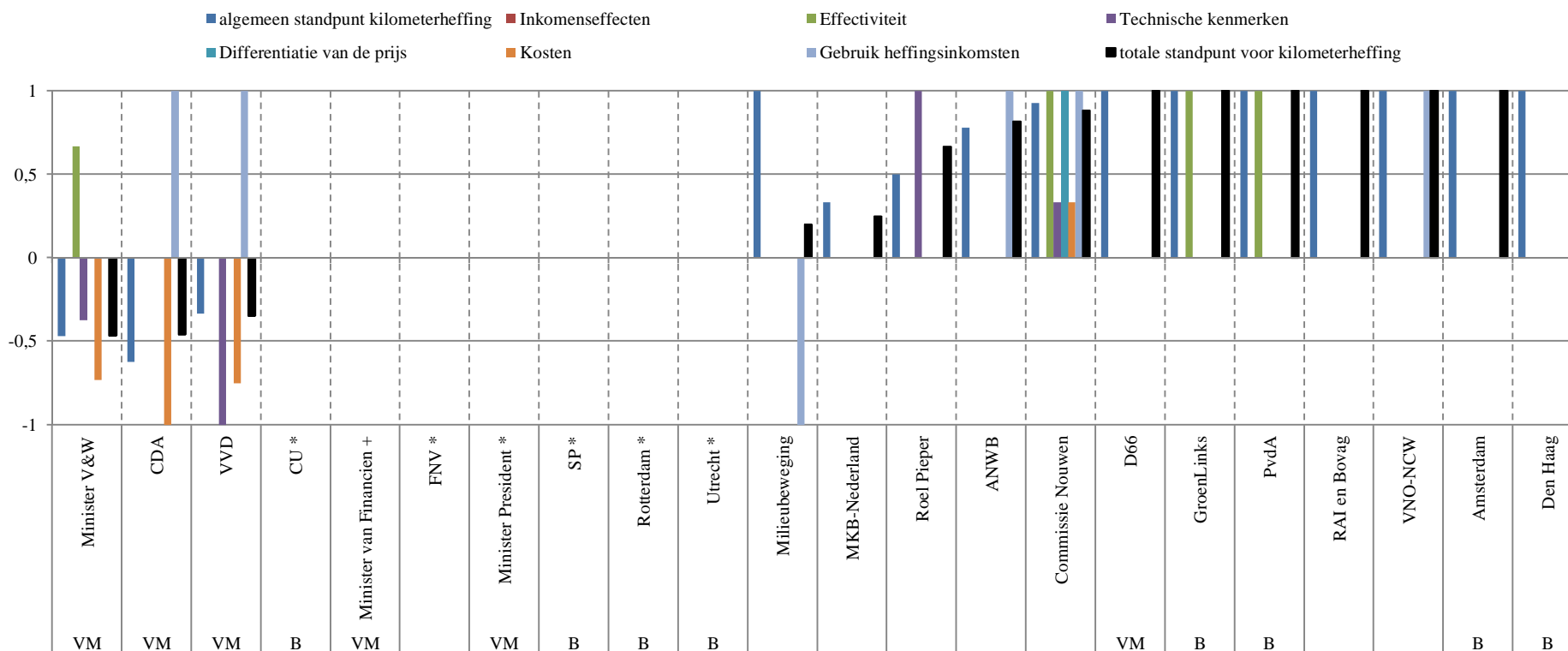
VM: vetomacht

D: beleidsbeïnvloedingsmacht

+ Totale standpunt over rekeningrijden is 0 omdat de actortoon van beweringen gemengd/neutraal zijn.

* Totale standpunt over rekeningrijden is 0 omdat de actor in deze periode geen bewering doet in de vijf kranten.

Figuur 3: Pro- en anti-kilometerheffingcoalities in regeringsperiode 2 nadat het Mobimiles-rapport uitkwam (Kok II (PvdA, VVD, D66), Aug 1998 - Jul 2002, Minister V&W: Netelenbos (PvdA))



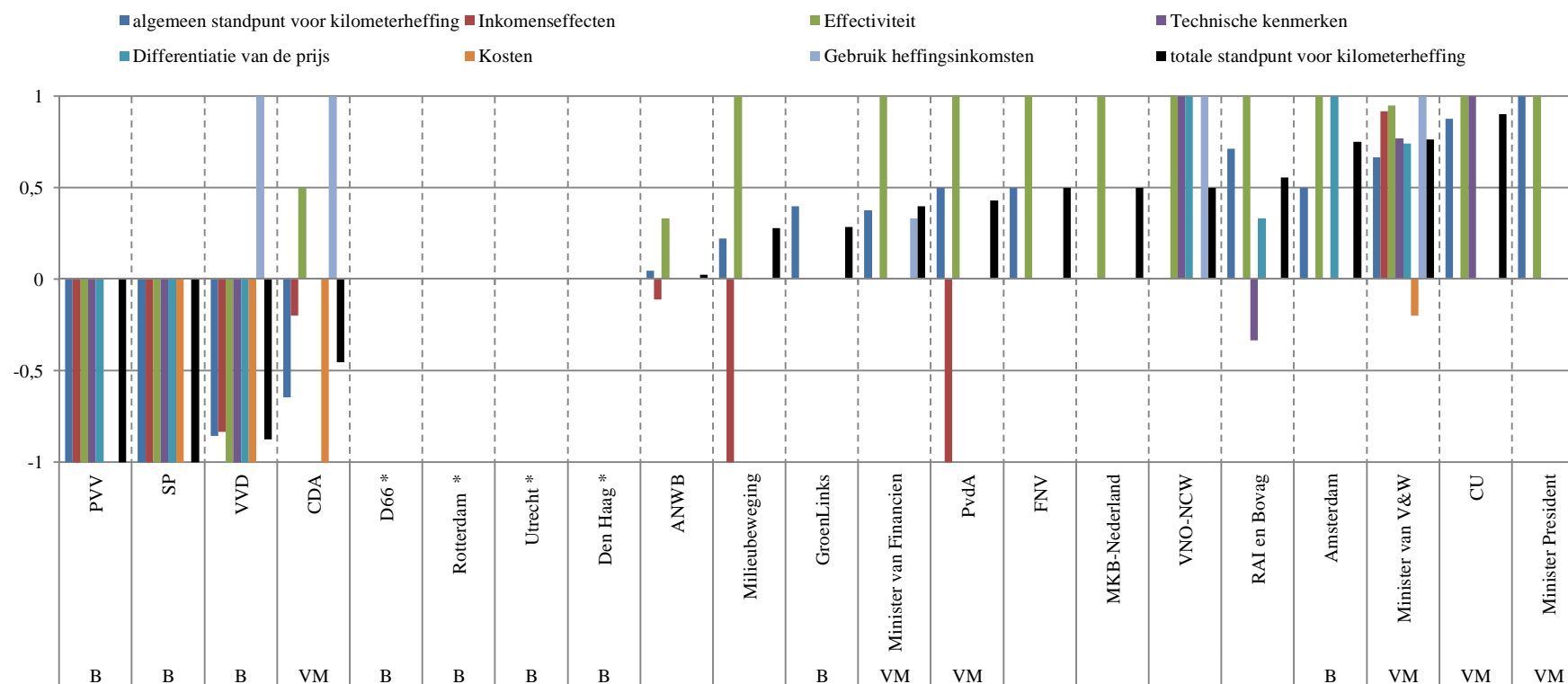
VM: vetomacht

D: beleidsbeïnvloedingsmacht

+ Totale standpunt over rekeningrijden is 0 omdat de actortoon van beweringen gemengd/neutraal zijn.

* Totale standpunt over rekeningrijden is 0 omdat de actor in deze periode geen bewering doet in de vijf kranten.

Figuur 4: Pro- en anti-kilometerheffingscoalities in regeringsperiode 4 (Verkiezing 3: Balkenende II (CDA, VVD, D66), mei 2003 - juli 2006, Minister V&W: Peijs (CDA))



VM: vetomacht

D: beleidsbeïnvloedingsmacht

* Totale standpunt over rekeningrijden is 0 omdat de actor in deze periode geen bewering doet in de vijf kranten.

Figuur 5: Pro- en anti-kilometerheffingcoalities in regeringsperiode 6 (Balkenende IV (CDA, PvdA, CU), februari 2007 - oktober 2010, Minister V&W: Eurlings (CDA))

Tabel 3: Moties ingediend in de Tweede Kamer om de regering te vragen Rekeningrijden (RR) /Kilometerheffing (KH) in te voeren dan wel om dat niet te doen (bronnen zijn op te vragen bij de auteurs)

Reg. prd.	Regeerakkoord	Gezamenlijk moties indienen/ steun geven aan de motie door voor of tegen te stemmen				
		Data	Initiatiefnemer	Inhoud	Voor de motie	Tegen de motie
P-1		09.11.1994	PvdA, VVD, D66, CDA, CU	voor RR	PvdA, GL, D66, CU, VVD, CDA	SP
P-2	PvdA, VVD, D66 (akkoord over Rekeningrijden)	04.11.1999	CU	voor KH	GL, VVD, CU	PvdA, D66, SP, CDA
		14.12.2000	CU	voor KH	PvdA, GL, CU, D66, SP	VVD, CDA
		06.02.2002	CDA	tegen KH	SP, CDA	PvdA, GL, CU, D66, VVD
P-4		18.02.2004	GL, PvdA	voor KH	GL, PvdA, D66, CU, SP	VVD, CDA
		18.02.2004	PvdA	voor KH	GL, PvdA, D66, CU, SP	VVD, CDA
		24.11.2004	PvdA, VVD	voor KH	GL, PvdA, D66, CU, SP, VVD	CDA
		15.12.2005	VVD, CDA	voor KH	PvdA, D66, CU, CDA, VVD	GL, SP
P-6	PvdA, CU, CDA (akkoord over Kilometerheffing)	06.12.2007	VVD	tegen KH	PVV, VVD, SP	GL, PvdA, CU, D66, CDA
		06.12.2007	PVV	tegen KH	PVV, VVD, SP	GL, PvdA, CU, D66, CDA
		03.07.2008	PVV	tegen KH	PVV, VVD	GL, PvdA, CU, D66, CDA, SP ^d
		26.11.2008	PVV, VVD	tegen KH	PVV, VVD, SP	GL, PvdA, CU, D66, CDA
		22.04.2009	SP, VVD	tegen KH	PVV, VVD, SP	GL, PvdA, CU, D66, CDA
		12.11.2009	PVV	tegen KH	PVV, VVD, SP	GL, PvdA, CU, D66, CDA
		26.11.2009	PVV, VVD	tegen KH	PVV, VVD, SP	GL, PvdA, CU, D66, CDA
		26.11.2009	PVV	tegen KH	PVV, SP	GL, PvdA, CU, D66, CDA, VVD ^e
		18.03.2010	SP	tegen KH	PVV, VVD, SP	GL, PvdA, CU, D66, CDA
18.03.2010	PVV, VVD	tegen KH	PVV, VVD, SP	GL, PvdA, CU, D66, CDA		

Tabel 4: Steunverlenende en gezamenlijke stellingnamen (bronnen bij de auteurs op te vragen)

Reg. prd.	Actoren	Actie
P-2	MKB, ANWB	Steunverlenende stellingname tegen rekeningrijden
P-2	CDA, ANWB	Steunverlenende stellingname tegen rekeningrijden
P-2	ANWB, VNO/NCW, Milieubeweging	Gezamenlijk persbericht voor invoering kilometerheffing
P-2	ANWB, VNO/NCW, Milieubeweging	Gezamenlijke brief aan minister voor invoering kilometerheffing
P-4	ANWB, VNO/NCW, Milieubeweging, RAI and Bovag, MKB, FNV	Nouwen commissie: advies voor invoering kilometerheffing
P-6	VNO-NCW and MKB Nederland	Gezamenlijk persbericht voor kilometerheffing

5.2 Externe en interne schokken en politieke (in)stabiliteit

De figuren 1, 2, 3, 4 en 5 laten zien dat na interne en externe schokken politieke middelen werden herverdeeld en politieke posities veranderden, zoals aangegeven in het ACF. Sommige politieke posities veranderden zelfs zodanig dat verschuivingen in coalitielidmaatschappen waargenomen kunnen worden. Hierdoor waren er in sommige regeerperioden alleen pro-coalities (zie figuren 1 en 3) of waren de pro-coalities machtiger dan de anti-rekeningrijden- of anti-kilometerheffingscoalities (tenminste in termen van beslistmacht) (zie figuren 2 en 5). Desondanks konden de pro-coalities nimmer hun overtuigingen in een politiek van werkelijke invoering omzetten. Met andere woorden: er was politieke stabiliteit gedurende de 16 jaar van prijsbeleidsdebat. We gaan nu per regeerperiode onderzoeken hoe externe en interne schokken het beleidssubstelsysteem beïnvloedden. We analyseren hoe belangenbehartigingscoalities zich opnieuw vormden na zulke gebeurtenissen en hoe politieke stabiliteit bleef bestaan zelf nadat plausibele veranderingen optraden in het machtsverevenwicht tussen belangenbehartigingscoalities.

Regeerperiode 1 (1994 – 1998)

Figuur 1 laat zien dat er alleen een pro-rekeningrijdencoalitie in deze periode te ontwaren is. In oktober 1994 vond een vrachtwagenongeluk plaats waardoor in de Randstad een file ontstond die een dag aanhield. Deze interne 'schok' vestigde de aandacht (weer) op prijsbeleid en andere maatregelen om files aan te pakken (De Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2005). Een belangengroep, het VNO, bracht deze (in hun ogen) fileramp onder de aandacht van politici en riep de regering op een vorm van prijsbeleid in te voeren om het fileprobleem op te lossen (De Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2005). Deze gebeurtenis en de lobby zorgden ervoor dat er brede steun in het parlement ontstond voor prijsbeleid op de weg. De zorgen van het bedrijfsleven (gerepresenteerd door het VNO) werd inderdaad een grote zorg van de verkeerswoordvoerders in de Tweede Kamer (Het Parool, 1994). Het gevolg was dat vijf politieke partijen een motie indienden om rekeningrijden in te voeren voor het jaar 2000. Deze motie werd nagenoeg unaniem aangenomen (zie tabel 4), een weergave van de coalitiestructuur in figuur 1. Hierna begon de minister te werken aan prijsbeleid op de weg (zie De Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2005). De dominantie van de pro-coalitie bracht echter geen beleidsverandering tot stand omdat er onenigheden waren over secundaire aspecten en vanwege een interruptie in het beleidsproces door verkiezingen. Aan het einde van de regeerperiode gedurende politieke discussies over een concreet voorstel bleken er over secundaire aspecten verschillen van mening terwijl er wel steun voor het idee van rekeningrijden zelf was. De minister was van het begin bezorgd geweest over de technische geschiktheid van de toentertijd beschikbare technologieën (zie figuur 1). Lokale overheden uitte hun bezorgdheid over de effectiviteit van het beleid (De Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2005). Sommige partijen (het CDA en de CU) en enkele belangengroepen (bijvoorbeeld VNO/NCW) hadden voorkeur voor een heffing op één snelwegstrook (zie de Tweede Kamer, 1997a en 1997d). Sommige politieke partijen (de CU en GL) begonnen de mogelijkheid van kilometerheffing te overwegen (Tweede Kamer, 1997b). In deze omstandigheden werd uiteindelijk een rekeningrijdenwet aan de Tweede Kamer aangeboden in december 1997 (de Tweede Kamer, 1997c). De wet werd echter niet meer behandeld omdat er binnen een paar maanden verkiezingen zaten aan te komen (De Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2005).

Regeerperiode 2 (1998 - 2002)

De verkiezing in 1998 bracht geen verandering in politieke middelen; de drie coalitiepartners in

de regering 1 bleven aan de macht. De drie partijen kwamen overeen rekeningrijden in te voeren en het debat hierover begon 'gewoon' op het punt waar het afgebroken was in regeerperiode 1. De verschillen van mening die zich aan het eind van regeerperiode al voordeden vergrootten zich en resulteerden in de opkomst van een anti-rekeningrijdencoalitie terwijl binnen de pro-coalitie zich meer en meer verdeeldheid begon voor te doen (figuur 2). De ANWB organiseerde een publieke campagne tegen rekeningrijden (Trouw, 1999). Deze oppositie van de ANWB werd gesteund door andere actoren (zie tabel 4). Daarbij komt dat de anti-campagne uitgebreid in de media werd verslagen waarbij De Telegraaf (met het grootste lezerspubliek) een negatieve toon tegen rekeningrijden aansloeg (zie Ardiç et al., 2014; Ardiç et al., 2013). Een dergelijke felle oppositie, in samenhang met de negatieve media-aandacht, had invloed op leden van de pro-coalitie (bijvoorbeeld op de VVD) (Hendriks en Tops, 2001).

Deze omstandigheden dwongen de minister om voortdurend het rekeningrijden voorstel (en de implementatieplannen daarvan) te updaten en om te zoeken naar mogelijke alternatieve prijsbeleidsontwerpen om zodoende alle actoren tegemoet te kunnen komen. Kilometerheffing was een mogelijkheid en langzaam won dit idee aan steun door rapporten waarin positieve onderzoeksresultaten over de effectiviteit, efficiency en technische mogelijkheden werden getoond (bijvoorbeeld van milieugroeperingen en Raad voor Verkeer en Waterstaat) (zie De Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2005). In april 2001 concludeerde het zogenaamde 'Mobimiles'-rapport, gemaakt in opdracht van het ministerie, dat toentertijd beschikbare technologieën geschikt waren om kilometerheffing te kunnen invoeren (zie Pieper, 2001). Dit rapport werd nagenoeg door alle actoren omarmd zoals weergegeven in de coalitiestructuur in figuur 3. Een motie in 2002 die vroeg om kilometerheffing niet in te voeren werd verworpen door de meerderheid (behalve door SP en CDA) terwijl moties die vroeg om invoering van kilometerheffing in 1999 en 2001 door slechts enkele partijen werden gesteund (zie tabel 3). Deze ontwikkeling suggereert dat nieuwe wetenschappelijke en technische informatie standpunten hebben veranderd over beleidsinstrumentkernovertuigingen doordat ze beleidsgericht 'leren' mogelijk maakten, zoals verondersteld door het ACF. We denken overigens dat de verschuiving van de VVD naar steun voor kilometerheffing een politiek-strategische achtergrond had en niet kwam door een 'echte' verandering in overtuiging. De reden is dat deze partij zijn standpunt nadien nog een aantal keren veranderde (zie hierna).

Deze grote overeenstemming over kilometerheffing bracht echter geen beleidsverandering teweeg omdat inmiddels het einde van de regeerperiode was bereikt en omdat er verschillen van mening waren over allerlei secundaire aspecten waarover actoren nog moesten onderhandelen. De vele moties in de Tweede Kamer (2002) over allerlei secundaire aspecten (bijvoorbeeld over prijsdifferentiatie naar tijd en plaats) (onder andere Tweede Kamer, 2002) demonstrenen deze verschillen van mening.

Regeerperiode 4 (2003 – 2006)

De verkiezing in 2003 herverdeelde de politieke middelen onder actoren: in de nieuwe regering werd de PvdA vervangen door CDA, een lid van de antkilometerheffingscoalitie van voor 2003. Dit leidde ertoe dat in het regeerakkoord invoering van kilometerheffing niet als beleidvoornemen werd opgenomen. De anti-coalitie was veel machtiger dan de pro-coalitie (zie figuur 4), hoewel de pro-coalitie uit meer leden bestond. De voorstanders bleven de regering voortdurend bestoken met voorstellen om kilometerheffing op de beleidsagenda te zetten. In november 2003 zetten de voorstanders (vooral PvdA, D66, en GL) de regering in een kamerdebat verbaal onder druk om van kilometerheffing de kern van het mobiliteitsbeleid te maken. De tegenstanders (VVD en CDA) reageerden negatief maar de minister van V&W (mevrouw Peijs, CDA), die een gematigde positie in dit debat innam, liet doorschemeren dat er mogelijk een

plekje voor kilometerheffing zou kunnen komen in het nieuwe langetermijn mobiliteitsplan (De Tweede Kamer, 2003b). Twee moties werden daarop ingediend in februari 2004 om kilometerheffing in te voeren die door alle partijen werden gesteund behalve door VVD en CDA (zie tabel 3).

Ondertussen had de minister een commissie ingesteld (vooral bekend als de Commissie Nouwen) waarin vertegenwoordigers van belangengroepen, lokale overheden, een wetenschapper en een vertegenwoordiger van de minister plaatsnamen. De commissie kwam tot overeenstemming over een vorm van kilometerheffing in april 2005 (Platform Anders Betalen voor Mobiliteit, 2005). Vanuit het perspectief van ACF lijkt het erop dat de commissie beleidsgeoriënteerd 'leren' faciliteerde. De Nota Mobiliteit (september 2005) bevatte echter niet het besluit tot invoering van kilometerheffing maar legde de beslissing erover neer bij de volgende regering (zie de Tweede Kamer, 2005b). Dit uitstel werd in het begin gesteund door het CDA en de VVD (Oomkes, 2005; NRC Handelsblad, 2005). Maar later dienden de twee partijen (december 2005) toch een motie in om het voorstel van de Commissie Nouwen over te nemen en het nationale beleidsdocument hiermee te amenderen. Deze verschuiving in standpunt in slechts enkele weken lijkt echter niet het resultaat van 'leren' maar als resultaat van een strategie om politiek te overleven omdat een conflict dreigde tussen de twee partijen over prijsbeleid op de weg (zie hierover Oomkes, 2005; Tweede Kamer (2003a) en door zware druk van voorstanders (Tweede Kamer, 2005d; Trouw, 2005). Dit bevestigt studies van Nohrsted (2005 en 2010) waarin deze onderzoeker laat zien dat strategische overwegingen een bron van beleidsverandering kunnen zijn in plaats van beleidsgeoriënteerd leren.

Dit was de eerste keer dat er een zo breed gedeelde overstemming leek over invoering van prijsbeleid op de weg. Maar deze overeenstemming werd bereikt in januari 2006 aan het eind van een regeerperiode. Onder deze omstandigheden was een belangrijke beleidsverandering niet meer waarschijnlijk.

Regeerperiode 6 (2007 – 2010)

De verkiezing in november 2006 veranderde de verdeling van politieke middelen substantieel. Een nieuwe actor trad binnen het beleidssubstelsel, de PVV, die lid werd van de anti-coalitie (zie figuur 5). Daarnaast traden twee leden van de pro-coalitie (PvdA en CU) toe tot de regering. Dus, zoals te verwachten, bevatte het regeerakkoord een passage over invoering van kilometerheffing. De pro-coalitie was in deze periode in termen van politieke macht veel sterker dan de anti-coalitie (figuur 5). Maar de tegenstanders waren actief in het proberen tegen te houden van invoering door veelvuldig moties in te dienen die daarom vroegen (tabel 3). Daarbovenop piekte de media-aandacht voor prijsbeleid op de weg aan het eind van deze regeerperiode (het hoogste niveau van aandacht werd bereikt gezien over de gehele periode 1994 – 2010 (Ardic *et al.*, 2014). Vooral De Telegraaf berichtte negatief. De Telegraaf deed zelfs een eigen opinieonderzoek over kilometerheffing op zijn website in januari 2010 dat liet zien dat de meerderheid van de respondenten tegen kilometerheffing was. Tegenstanders van kilometerheffing gebruikten dit resultaat in de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2010c).

Tegelijkertijd waren er verschillen van mening over secundaire aspecten in het pro-kamp (figuur 5). De ANWB, die ook over middelen beschikte om de publieke opinie te mobiliseren (zoals ze had gedaan in regeerperiode 2), stond enigszins aan de zijkant in de pro-coalitie en leek het pro-kamp niet haar volledige steun te verlenen. De ANWB begon ook een opinieonderzoek in januari 2010 op haar website nadat een kilometerheffingswetvoorstel naar de kamer was gestuurd in december 2009. Deze terughoudende steun van de ANWB beïnvloedde de voorstanders in de Tweede Kamer (zie Tweede Kamer, 2010c). Ondertussen viel de regering in maart 2010. Het CDA, een lid van de pro-coalitie, veranderde haar politieke standpunt en kondigde in maart 2010

aan dat zij het kilometerheffingsvoorstel niet meer steunde omdat het te ingewikkeld was (Tweede Kamer, 2010d) en omdat steun ervoor bij de bevolking ontbrak (Schonewille en Vermeer, 2010). Smaal (2012) stelt dat het onderzoek van de ANWB de politieke standpunten van sommige actoren heeft beïnvloed. Het lijkt erop dat het CDA deze actoren aanvoerde. Uiteindelijk verdween kilometerheffing van de politieke agenda.

5.3 Het effect van de relatief stabiele systeemp parameter op het beleidssubstelsysteem

De vorige paragraaf liet zien dat er soms brede consensus leek te zijn voor invoering van prijsbeleid op de weg (hoewel volledige overeenstemming over secundaire aspecten ontbrak). De politieke stabiliteit in dit beleidssubstelsysteem bleef 16-jaarlang echter onveranderd. Waarom? We zien twee hoofdredenen gerelateerd aan stabiele systeemp parameters.

Ten eerste leidt het Nederlandse meerpartijensysteem ertoe dat actoren die verschillen in diepe kernovertuigingen (zoals VVD, PvdA en CDA) toch soms 'moeten' samenwerken. De diversiteit in diepe kernovertuigingen leidt vaak tot onenigheid over beleidskernovertuigingen en secundaire aspecten. Het feit dat prijsbeleid op de weg op zeer veel verschillende manieren vorm gegeven kan worden verdiept deze onenigheden. Dit komt omdat verschillende prijsbeleidsontwerpen leiden tot andere effecten en tot andere financiële consequenties voor andere groepen in de samenleving. We zien dat actoren in het prijsbeleidssubstelsysteem dan ook vaak uiteen gingen lopen in hun voorkeuren voor secundaire aspecten in de ontwerpfase van dit beleid zelfs als ze initieel wel overeen waren gekomen (zoals bijvoorbeeld in een regeerakkoord) om een vorm van prijsbeleid op de weg in te voeren. Met andere woorden: de hoge mate van consensus, die nodig is in de Nederlandse 'meer-partijen' politieke besluitvormingscultuur, kon nimmer worden bereikt voor invoering van prijsbeleid op de weg.

Ten tweede vergt het verkrijgen van de hoge mate consensus langdurige onderhandelingen. Juist vanwege de vele ontwerp mogelijkheden (zie hiervoor) duurden in dit beleidssubstelsysteem de onderhandelingen relatief erg lang. Verkiezingen (tenminste elke vier jaar) verstoorden deze onderhandelingen. Elke verstoring veranderde de positie en verdeling van politieke middelen van belangenbehartigingscoalities, en kon afspraken gemaakt tussen actoren teniet doen. In onze zestien jaar van studie waren er altijd drie partijen nodig om een regering te vormen met voldoende draagvlak in het parlement te krijgen. Partijen bepaalden bij elke verkiezing opnieuw hun standpunten naar gelang ze in of buiten een regering kwamen en of ze compromissen moesten sluiten indien ze deel gingen uitmaken van een regering. Een dergelijke politieke cultuur geeft weinig ruimte aan politieke actoren om te handelen puur op basis van hun kernovertuigingen maar dwingt ze hun belangen in het ene beleidssubstelsysteem af te wegen tegen hun belangen in een andere substelsysteem. Belangrijke waarden in de Nederlandse samenleving voedden deze wijzigingen in standpunten van partijen (zoals die van het CDA aan het eind van regeringsperiode 6). Prijsbeleid op de weg kreeg altijd veel aandacht in het publieke domein (vooral gedurende regeringsperiode 2 en 6) omdat prijsbeleid niet alleen mensen in hun portemonnee raakt maar ook omdat het beleid het gedrag van mensen wil wijzigen. Daarmee raakt dit beleid aan een fundamentele waarde van veel mensen: het idee dat de auto een onvervangbaar deel van iemands leven is. Daarbij kwam ook nog dat dat automobilisten goed georganiseerd zijn via de ANWB, met vier miljoen leden. Dit maakte prijsbeleid voortdurend een zeer gevoelig politiek onderwerp.

Conclusies

Onze analyse laat zien dat een interne schok, een aantal externe schokken en beleidsgeoriënteerd leren het prijsbeleidssysteem en de machtsbalans tussen pro- en anticoalities hebben beïnvloed. Ze hebben echter nimmer geleid tot het invoeren van een vorm van prijsbeleid op de weg in Nederland. Onze analyse geeft indicaties dat stabiele systeemparemeters hierin een belangrijke rol hebben gespeeld zoals het Nederlandse politieke systeem en de besluitvormingscultuur in combinatie met ingewikkeldheden die typisch zijn voor prijsbeleid op de weg. Bij deze ingewikkeldheden gaat het om de vele ontwerpmogelijkheden van prijsbeleid op de weg en het feit dat dit prijsbeleid fundamentele waarden (zoals het idee van autoafhankelijkheid) van veel mensen aantast.

We vonden dat wetenschappelijke/technische informatie (regeringsperiode 2) en het bestaan van een belangenplatform (commissie Nouwen) de meningen van actoren hebben beïnvloed door beleidsgeoriënteerd leren mogelijk te maken, zoals veronderstelt in het ACF. Onze analyse suggereert echter dat deze veranderingen in meningen niet in alle gevallen gebaseerd was op duurzame veranderingen in overtuigingen. De meningen van sommige politieke partijen veranderden veelvuldig (zelfs binnen een regeringsperiode) als gevolg van strategische besluiten om korte-termijn doelen te verwezenlijken (bijvoorbeeld eenheid binnen de partij bewerkstelligen).

Door een brede analyse uit te voeren over een lange periode van zestien jaar konden we laten zien dat het niet invoeren van een vorm van prijsbeleid op de weg niet is te wijten aan oppositie van één actor of slechts een kleine groep van actoren. Ook lijkt het niet te komen door conflict tussen een kleine groep van actoren op een bepaald moment in de tijd. De al genoemde stabiele systeemparemeters lijken een betere verklaring. Deze bevinding wijst erop dat in toekomstig onderzoek naar beleidsactoren en hun rol in het (niet-)invoeren van bepaald beleid deze brede subsysteembenadering over lange tijd zou kunnen worden gekozen omdat er anders mogelijk verkeerde ('te eenvoudige') conclusies kunnen worden getrokken.

We beschouwen het ACF als een interessant en krachtig framework om de niet-implementatie van prijsbeleid op de weg in Nederland te helpen verklaren. Onze studie heeft twee implicaties voor het ACF. De eerste is gerelateerd aan één van de belangrijkste vormen van kritiek op het ACF: het onderschat de rol van strategisch gedrag van actoren (Fischer *et al.*, 2007; Nohrstedt, 2010). Onze studie geeft aanwijzingen dat strategisch gedrag soms een betere verklaring vormt waarom actoren van standpunten veranderden dan dat zij veranderden in hun overtuigingen (bijvoorbeeld als gevolg van interne en externe schokken). Een dergelijke relatief belangrijke rol van strategisch gedrag in het verklaren van subsysteembeleidsuitkomsten zou met name een rol kunnen spelen in landen, zoals Nederland, waarbij regeringen bestaan uit meer dan één partij. In een dergelijke politieke constellatie moeten partijen politieke doelen die zij kunnen behalen in het ene beleidssubstelsysteem uitruilen tegen doelen in andere subsystemen. In dergelijke omstandigheden kunnen partijen vlak voor of tijdens verkiezingen andere standpunten innemen dan erna, zoals we aantoonde. Dit houdt in dat strategisch gedrag vooral een rol kan spelen in landen met een regeringscoalitiesysteem. De tweede implicatie van onze studie heeft betrekking op de rol van stabiele systeemparemeters. De meeste ACF-studies leggen veel nadruk op dynamische parameters in het verklaren van beleidsveranderingen of -stabiliteit en 'vergeten' aandacht te besteden aan de mogelijke rol van deze parameters (Weible *et al.*, 2009), met uitzondering van een aantal studies (bijvoorbeeld Andersson, 1999; Montefrio, 2014). Onze analyse toont aan dat het meenemen van stabiele systeemparemeters mogelijk soms cruciaal is voor het verklaren van beleidsverandering of -stabiliteit. Dit wijst erop dat in studies die beleidsuitkomsten over lange tijd willen verklaren naast dynamische factoren ook deze stabiele parameters goed moeten worden gedefinieerd en meegenomen.

Dankwoord

Dit onderzoek maakt deel uit van het NWO-project 'Innovative Pricing for Sustainable Mobility (i-PriSM)'. I-PriSM is onderdeel van het programma Duurzame Bereikbaarheid Randstad (DBR). We danken twee anonieme reviewers van dit paper voor hun waardevolle commentaar.

Referenties

Adam S and Kriesi H. (2007) *The network approach*. In: Sabatier PA (ed) *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Andersson M. (1999) *Change and continuity in Poland's environmental policy*, Dordrecht; Boston: Kluwer Academic Publishers.

Andeweg RB and Irwin GA. (2009) *Governance and politics of the Netherlands*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.

Ardic Ö, Annema JA and van Wee B. (2013) *Has the Dutch news media acted as a policy actor in the road pricing policy debate?* Transportation Research Part A: Policy and Practice 57: 47-63.

Ardic Ö, Annema JA and van Wee B. (2014) *Exploring and explaining changes in media presentation of a controversial transport policy: the case of road pricing policy in the Netherlands*. submitted for publication.

De Tweede Kamer. (1997a) Motie-Reitsma/Van den Berg over betaalstroken, 25 600 XII nr. 6.

De Tweede Kamer. (1997b) Motie-Stellingwerf/Van den Berg, 25 600 XII nr. 29.

De Tweede Kamer. (1997c) Regels inzake een regulerende heffing op het gebruik van wegen in de Randstad tijdens spitsuren (Wet op het rekeningrijden), vergaderjaar 1997-1998, 25816 nrs. 1-2.

De Tweede Kamer. (1997d) Vergaderingnummer 18, vergaderjaar 1997-1998, 1287-1318.

De Tweede Kamer. (2002) Motie-Van der Steenhoven over directe invoering van een gedifferentieerde heffing, 27455 nr. 54.

De Tweede Kamer. (2003a) Vergaderingnummer 2, vergaderjaar 2005-2006, 32-67.

De Tweede Kamer. (2003b) Vergaderingnummer 19, vergaderjaar 2003-2004, 1191-1226.

De Tweede Kamer. (2005b) Nota Mobiliteit - PKB DEEL III: Kabinetsstandpunt, vergaderjaar 2004-2005, 29 644 nrs. 12-13.

De Tweede Kamer. (2005d) Verslag van een Noteoverleg, vergaderjaar 2005-2006, 29644 nr. 20.

De Tweede Kamer. (2010c) Vergaderingnummer 46, vergaderjaar 2009-2010, 4362-4367.

De Tweede Kamer. (2010d) Vergaderingnummer 65, vergaderjaar 2009-2010, 5657.

Fischer F, Gerald M and Mara S. (2007) *Handbook of public policy analysis : theory, politics, and methods*, Boca Raton: CRC/Taylor & Francis.

Harms L and van der Werff E. (2008) *Psychologie en prijsbeleid: Acceptatie en effectiviteit van de kilometerprijs*. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.

Hendriks F and Tops PW. (2001) *Politiek en interactief bestuur : interacties en interpretaties rond de ontwikkeling van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan*, 's-Gravenhage:

Ö. Ardiç, J.A. Annema en B. van Wee

Het niet invoeren van prijsbeleid op de weg in Nederland. Een toepassing van het 'Advocacy Coalition Framework'

Elsevier bedrijfsinformatie Haighton M. (2010) *Heffing per kilometer terug bij af na koerswijziging van ANWB*; analyse Geen maatschappelijke steun voor spitstarief. de Volkskrant. 1 April

Het Parool. (1994) *Bestrijden van de files doet het opeens goed in Tweede Kamer*. Het Parool. 8 November, 3

Isaksson K and Richardson T. (2009) *Building legitimacy for risky policies: The cost of avoiding conflict in Stockholm*. Transportation Research Part A: Policy and Practice 43(3): 251-257.

Koopmans R and Statham P. (1999) *Political claims analysis: integrating protest event and political discourse approaches*. Mobilization: An International Journal 4(1): 40-51.

Leifeld P. (2013) *Reconceptualizing Major Policy Change in the Advocacy Coalition Framework: A Discourse Network Analysis of German Pension Politics*. Policy Studies Journal 41(1): 169-198.

Leifeld P and Haunss S. (2010) *A comparison between political claims analysis and discourse network analysis the case of software patents in the European Union*, Bonn: Max Planck Inst. for Research on Collective Goods.

Montefrio MJF. (2014) *State versus Indigenous Peoples' Rights: Comparative Analysis of Stable System Parameters, Policy Constraints and the Process of Delegitimation*. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice 16(4): 335-355.

Moyson S. (2014) *The individual in policy change: Policy learning in the liberalization of network industries in Belgium*. Université catholique de Louvain.

Nohrstedt D. (2010) *Do Advocacy Coalitions Matter? Crisis and Change in Swedish Nuclear Energy Policy*. Journal of Public Administration Research and Theory 20(2): 309-333.

Nohrstedt D. (2011) *Shifting Resources and Venues Producing Policy Change in Contested Subsystems: A Case Study of Swedish Signals Intelligence Policy*. Policy Studies Journal 39(3): 461-484.

NRC Handelsblad. (2005) *Steun voor uitstel kilometerheffing*. NRC Handelsblad. 9 September, 2

Oomkes L. (2005) *CDA en VVD zijn gewoon bang voor de kiezer ; kilometerheffing*. Trouw. 10 September, 7

Pieper R. (2001) *MobiMiles - Bewust op weg*. Bloemendaal

Platform Anders Betalen voor Mobiliteit. (2005) *Nationaal Platform Anders Betalen voor Mobiliteit*.

Rye T, Gaunt M and Ison S. (2008) *Edinburgh's Congestion Charging Plans: An Analysis of Reasons for Non-Implementation*. Transportation Planning and Technology 31(6): 641-661.

Sabatier PA. (1998) *The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe*. Journal of European Public Policy 5(1): 98-130.

Sabatier PA and Weible CM. (2007) *The advocacy coalition framework, innovations and clarifications*. In: Sabatier PA (ed) *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Sabatier PA and Weible CM. (2014) *Theories of the policy process*, Boulder, Colo.: Westview Press.

Sabatier PA and Jenkins-Smith HC. (1993) *The advocacy coalition Framework: assessment, revisions, and implication for scholars and practitioners*. In: Sabatier PA and Jenkins-Smith HC (eds) *Policy change and learning : an advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Schlager E. (2007) *A comparison of frameworks, theories, and models of policy process*. In: Sabatier PA (ed) *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Schonewille M-L and Vermeer O. (2010) *De auto is politiek onaantastbaar; Met intrekken steun door CDA komt einde aan plan kilometerheffing*. NRC Handelsblad.

Sewell GC. (2005) *Actors, coalitions and the framework convention on climate change. The Department of Urban Studies and Planning*. Massachusetts: Massachusetts institute of technology.

Smaal M. (2012) *Politieke strijd om de prijs van automobiliteit, De geschiedenis van een langdurend discours: 1895 – 2010*. Tilburg: Tilburg University.

Trouw. (1999) *ANWB mobiliseert leden tegen rekeningrijden*. Trouw. 20 January, 9

Trouw. (2005) *Verkeersplan van Peijs is een gemiste kans*. Trouw. 9 September, 2

True JL, Jones BD and Baumgartner FR. (2007) *Punctuated- equilibrium theory: explaining stability and change in public policy making*. In: Sabatier PA (ed) *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press.

van der Sar J and Baggen J. (2005) *Prijsbeleid op de weg in Nederland: Een historisch overzicht. Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk*. Antwerpen.

Vonk Noordegraaf D, Annema JA and van Wee B. (2014) *Policy implementation lessons from six road pricing cases*. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 59: 172-191.

Weible CM. (2007) *An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 17(1): 95-117.

Weible CM, Sabatier PA and McQueen K. (2009) *Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework*. *Policy Studies Journal* 37(1): 121-140.

Zahariadis N. (2007) *The multiple streams framework: structure, limitations, prospects*. In: Sabatier PA (ed) *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Zandstra P. (2014) *Vanaf volgend jaar raadgevend referendum in Nederland*.

De Raad voor Verkeer en Waterstaat. (2005) *Innoveren, een kwestie van doen : visie op de verschillende rollen van Verkeer en Waterstaat*, Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.