

Werkt Europa wel hard genoeg door?

Een onderzoek naar de doorwerking van Europees vervoersbeleid



Koen Stoffer (s1059262)
Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
december 2005

Werkt Europa wel hard genoeg door?

Een onderzoek naar de doorwerking van Europees vervoersbeleid

Koen Stoffer
Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Technische Planologie
december 2005
Groningen

Samenvatting

De invloed van de Europese Unie en haar beleid is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Dit heeft ook zijn weerslag gehad in het vervoersbeleid. De Europese Unie heeft in 2001 een witboek uitgebracht onder de titel: 'Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen'. In dit witboek geeft de Europese Commissie haar visie over de problematiek in de vervoerssector en draagt zij maatregelen voor om de huidige situatie te verbeteren. Eén van de hoofddoelstellingen van dit witboek is het streven naar modal shift. Dit betekent dat er een verschuiving in de modal split moet plaats vinden. In dit kader streeft de Europese Commissie naar een verdeling van het aantal verplaatsingen van de verschillende modaliteiten zoals deze bestond in 1998.

Nederland gesteund door verschillende onderzoeken acht dit streven niet realistisch en onwenselijk. De economische groei zal er onder leiden en stagneren. Ook de baten van deze aanpak (milieu) worden in twijfel getrokken. Openbaar vervoer is alleen bij een hoge bezettingsgraad beter voor het milieu. Een andere reden waarom Nederland het modal shift beleid verwerpt, komt voort uit het mislukken van het beleid uit het SVV-2 . In dit structuurschema staat modal shift centraal. In de opvolger van het SVV-2: de Nota Mobiliteit uit 2004 wordt dan ook radicaal gebroken met dit beleid. Vervoerswijzen op eigen kracht is nu het credo. Voor het eerst is mobiliteit geen vies woord meer, maar een verworvenheid. Iets wat goed is voor de economie en moet worden gekoesterd. Er is dus een duidelijk verschil in denkwijze tussen de Europese Commissie en Nederland over de gekozen richting in het vervoersbeleid. Nederland zal echter de toegenomen invloed van Europa moeten erkennen. Dit onderzoek bekijkt of dit verschil in opvatting gevolgen heeft voor de doorwerking van het Europese vervoersbeleid.

In de literatuur komt men het begrip doorwerking regelmatig tegen. De discussie omtrent dit begrip spitst zich toe op de vraag of het initiële beleid richtinggevend moet zijn voor de nageschakelde besluitvorming om te kunnen spreken van doorwerking. Er zijn twee kampen. Het eerste kamp (Bukkems et al.) stelt deze richtinggevendheid als eis voor doorwerking. Het tweede kamp (Mastop, Faludi en de Lange et al.) nemen genoegen met het gebruik van het initiële beleid in de nageschakelde besluitvorming. De uiteindelijke uitkomst hoeft niet conform het initiële beleid te zijn. In dit onderzoek wordt aansluiting gezocht bij het tweede kamp. Doorwerking wordt in dit onderzoek gedefinieerd als: *van doorwerking is sprake indien strategisch beleid een wezenlijk onderdeel uitmaakt van besluitvormingsprocessen van nageschakelde besluitvormers, in die zin dat de betreffende uitspraken mede de uitkomst van die besluitvorming bepalen.* (De Lange, 1993)

Naast deze algemene definitie van doorwerking wordt er in dit onderzoek onderscheid gemaakt tussen drie doorwerkingstyperingen. Het gaat hier om formele doorwerking (initiële beleid wordt overgenomen in de nageschakelde besluitvorming), communicatieve doorwerking (initiële beleid wordt gebruikt in de nageschakelde besluitvorming, het uiteindelijke besluit hoeft niet conform het initiële beleid te zijn) en effectieve doorwerking. Deze laatste typering betreft de mate van doorwerking en wordt hier gedefinieerd als de mate van geslaagde formele en communicatieve doorwerking.

Het literatuuronderzoek bracht ook een tweedeling aan het licht. Dit betreft het verschil tussen de mate van doorwerking en doorwerking als proces. Deze tweedeling is terug te vinden in de gekozen onderzoeksmethodiek. Deze methodiek combineert de uitkomsten van een kwantitatieve methode (conformiteitsmeting) en een kwalitatieve methode (onderzoek naar het proces van doorwerking) om inzicht te krijgen in de mate van doorwerking. De conformiteitsmeting meet aan de hand van een aantal gekozen beleidsuitspraken de mate van overeenstemming tussen het beleid uit het Europese Witboek en de Nota Mobiliteit. Vervolgens wordt er in het onderzoek naar het proces van doorwerking gekeken naar het gebruik en de rol van het Witboek in de besluitvorming rond de Nota Mobiliteit. De combinatie van deze twee deelonderzoeken leidt vervolgens tot conclusies over de mate van doorwerking van het Europese vervoersbeleid.

De conformiteitsmeting maakt onderscheid tussen beleidsuitspraken, die conform met referentie, conform zonder referentie, niet conform met referentie, niet conform zonder referentie of helemaal niet terug te vinden zijn in de Nota Mobiliteit. Het blijkt dat het overgrote deel van de beleidsuitspraken conform het Europese beleid is. Iets minder dan de helft hiervan valt zelfs in de categorie 'conform met referentie. Voor deze beleidsuitspraken geldt dat zij formeel doorwerken in de Nota Mobiliteit. Voor het resterende deel van de uitspraken kan nog niet met zekerheid gesteld worden of er sprake is van doorwerking. Hiervoor is verder onderzoek nodig.

Dit verdere onderzoek krijgt gestalte in het onderzoek naar het proces van doorwerking. Door middel van een documentenanalyse en het houden van interviews met beleidsmedewerkers wordt getracht het gebruik van het Witboek in de besluitvorming van de Nota Mobiliteit aan te tonen. Want zoals blijkt uit de gehanteerde definitie is dit een voorwaarde om te kunnen spreken van doorwerking. De onderzochte documenten laten zien dat het Witboek zeker bestudeerd is door de Nederlandse regering. De modal shift gedachte is verworpen, maar op andere gebieden (harmonisatie, interoperabiliteit, consumentenrecht en het creëren van een level playing field) is de invloed van het Europese beleid duidelijk zichtbaar. De geïnterviewde beleidsmedewerkers beamen dit. Wel stellen zij dat het Europese beleid vaak achterhaald is. Nederland loopt als klein dichtbevolkt land, met een erg mobiele bevolking als eerste tegen de problemen aan. Het is dan ook niet vreemd dat Nederland voorop loopt bij het ontwikkelen van nieuwe ideeën voor de vervoersproblematiek. Dit is gewoon noodzakelijk.

De invloed van het Witboek bij de besluitvorming van de Nota Mobiliteit is volgens de beleidsmedewerkers nihil. Nederland bepaalt eerst haar koers en pas in een later stadium wordt het Witboek geraadpleegd. Het wordt niet zo zeer gebruikt om richting te geven aan het eigen beleid, maar meer als toets of aan alle Europese regels en richtlijnen is voldaan. Verder wordt het Witboek gebruikt bij het in aanmerking komen voor Europese subsidies. Dit typeert de manier waarop Nederland aankijkt tegen het vervoersbeleid van de Europese Unie. Door de eerder genoemde achterhaaldheid van dit beleid, verwacht Nederland niet dat de Europese Unie met baanbrekende concepten of ideeën komt, die van nut zouden kunnen zijn voor de Nederlandse situatie.

Over de rol van het Witboek stellen de geïnterviewde beleidsmedewerkers dat er sprake is van een grote mate van communicatieve doorwerking. Deze doorwerking verloopt echter niet via

het Witboek. Nederland en de Europese Commissie zijn geen eilandjes. Er is regelmatig overleg in de vorm van advies- en expertgroepen. De goede kennis van het Witboek bij de beleidsmedewerkers versterkt deze communicatieve doorwerking. De geïnterviewden geven ook aan dat er veel Europees beleid bestaat waaraan Nederland zich als lid van de Europese Unie moet houden. Hierbij moet vooral gedacht worden aan verordeningen en richtlijnen. Dit dwingende beleid zorgt voor formele doorwerking.

Om de terugkoppeling naar de conformiteitsmeting gemakkelijker te kunnen maken is het Europese vervoersbeleid opgesplitst in vier sectoren. De sectoren, die worden onderscheiden zijn: modal shift, prijsbeleid, verkeersveiligheid en stadsvervoer en schonere technologie. Deze indeling is niet zomaar uit de lucht gegrepen. Alle beleidsuitspraken uit de conformiteitsmeting zijn in één van deze sectoren te plaatsen. De vier sectoren vormen tevens de middelen waarmee de Europese Commissie denkt haar doelstelling te bereiken. De volgende tabel geeft het gebruik en de rol van het Witboek per sector weer.

<i>Sector</i>	<i>Gebruik Witboek</i>	<i>Rol Witboek</i>
Modal shift	ja/nee	communicatief
Prijsbeleid	ja	formeel/communicatief
Verkeersveiligheid	ja	formeel
Stadsvervoer/schonere technologie	n.v.t.	n.v.t.

Uit het doorwerkingsonderzoek (conformiteitsmeting en onderzoek naar het proces van doorwerking) blijkt dat er sprake is van doorwerking van het Europese vervoersbeleid. De combinatie van uitslag van de conformiteitsmeting en de uitkomsten van het onderzoek naar het proces van doorwerking geeft ook inzicht in de mate van doorwerking. De volgende conclusie kan nu worden getrokken: de hoge mate van overeenstemming uit de conformiteitsmeting kan voor een groot deel worden toegewezen aan doorwerking van het Europese vervoersbeleid. Dit betekent verder dat het fundamentele verschil in denkwijze tussen modal shift aan de ene kant en vervoerswijzen op eigen kracht aan de andere kant de doorwerking van Europees vervoersbeleid maar ten dele dwarsboomt. Dit is echter geen goed bewaard geheim. Nederland en de Europese Unie weten dat dit verschil bestaat. Er is een groeiend besef bij de Europese Unie dat het modal shift beleid niet de juiste weg is. Nederland heeft aan dit besef bijgedragen door vast te houden aan het eigen beleid en heeft in de afgelopen jaren getracht met ondersteuning van verschillende onderzoeken (JEGTE en NEAA) aan te tonen dat de in het Witboek gekozen richting niet de juiste is, wil men komen tot een duurzaam vervoerssysteem. De revisie van het Witboek aan het einde van 2005 zal veel duidelijk maken over de richting die de Europese Commissie in de toekomst zal kiezen.

Voorwoord

Het is de gewoonte dat in het voorwoord mensen bedankt worden, zonder wie dit onderzoek niet tot stand was gekomen. Dit voorwoord is daarop geen uitzondering. Om te beginnen wil ik mijn dank betuigen aan mijn ouders, die mij onophoudelijk hebben gesteund tijdens het schrijven van deze scriptie. Dit was lang niet altijd even gemakkelijk. Ook mijn begeleidster mevr. M.E. Bouwman verdient een aparte vermelding. Aangezien zij mij een jaar lang steeds weer van nieuwe motivatie voorzag en voor de nodige wetenschappelijke reflectie zorgde. Verder zijn de beleidsmedewerkers van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en van het Directoraat Energie en Vervoer van onschatbare waarde geweest om het doorwerkingsproces in de praktijk inzichtelijk te maken. Deze mensen en met hen nog vele anderen hebben ervoor gezorgd dat ik dit onderzoek en bijbehorende scriptie met goed resultaat heb afgerond.

Groningen, december 2005

Koen Stoffer

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek	1
1.1.1. <i>Inleiding</i>	1
1.1.2. <i>Unseen Europe</i>	2
1.2. Probleemverkenning	2
1.3. Probleem-, vraag- en doelstelling	3
1.4. Werkwijze en leeswijzer	3

Hoofdstuk 2 De Europese Unie

2.1. Inleiding	7
2.2. Grondbeginselen van de EU	7
2.3. Europese wet- en regelgeving	8
2.4. De besluitvormingsprocedure van de EU	9
2.5. Het Europese vervoersbeleid	10
2.5.1. <i>De ontwikkeling van het Europese vervoersbeleid</i>	10
2.5.2. <i>TEN's</i>	11
2.6. Het huidige Europese vervoersbeleid	12
2.6.1. <i>Duurzame mobiliteit</i>	12
2.6.2. <i>Het Europese Witboek</i>	12
2.7. Het Nederlandse vervoersbeleid	13
2.7.1. <i>De ontwikkeling van het Nederlandse vervoersbeleid</i>	13
2.7.2. <i>De Nota Mobiliteit</i>	13
2.8. Tot slot	14

Hoofdstuk 3 Doorwerking

3.1. Inleiding	15
3.2. Beleidsevaluatie	15
3.3. Definities van doorwerking	16
3.3.1. <i>Definities uit de literatuur</i>	16
3.3.2. <i>Werkdefinitie doorwerking</i>	18
3.4. Drie typen doorwerking	18
3.5. Conformiteit	20
3.5.1. <i>Definitie</i>	20
3.5.2. <i>Soorten conformiteit</i>	21
3.6. Tot slot	21

Hoofdstuk 4 De onderzoeksmethodiek

4.1. Inleiding	23
4.2. Het doorwerkingsonderzoek	23
4.3. Stappen in het doorwerkingsonderzoek	24
4.3.1. Tweedeling en stappen	24
4.3.2. Onderzoek naar de mate van conformiteit	24
4.3.2.1. Selecteren van de beleidsuitspraken	24
4.3.2.2. De conformiteitsmeting	25
4.3.3. Onderzoek naar het proces van doorwerking	25
4.4. Verantwoording	27

Hoofdstuk 5 Het doorwerkingsonderzoek

5.1. Inleiding	29
5.2. Mate van conformiteit (overeenstemming)	29
5.2.1. Selectie beleidsuitspraken	29
5.2.2. De conformiteitsmeting	29
5.2.3. Effectieve doorwerking	33
5.2.4. Wat zeggen deze uitkomsten nu?	34
5.3. Onderzoek naar het proces van doorwerking	34
5.3.1. Een verdere analyse	34
5.3.2. Het gebruik van het Witboek	35
5.3.2.1. De documentenanalyse	35
5.3.2.2. De interviews	36
5.3.3. De rol van het Witboek	38
5.4. Beleid per sector	38
5.4.1. De vier sectoren	38
5.4.2. Modal shift	39
5.4.3. Prijsbeleid	40
5.4.4. Verkeersveiligheid	41
5.4.5. Rationalisatie van het stadsvervoer en schonere technologie	41
5.5. Gebruik en rol van het Witboek per sector	42
5.5.1. Modal shift	42
5.5.2. Prijsbeleid	43
5.5.3. Verkeersveiligheid	43
5.5.4. Rationalisatie van het stadsvervoer en schonere technologie	44
5.6. De effectpatronen	45
5.7. Tot slot	46

Hoofdstuk 6 Conclusies

6.1. Inleiding	47
6.2. Conclusies uit het doorwerkingsonderzoek	47
6.3. Mate van doorwerking	48
6.4. Tot slot	49

Literatuurlijst	51
------------------------	----

Bijlagen:

Bijlage 1	De drie pijlers van de Europese Unie	55
Bijlage 2	De bestuursorganen van de Europese Unie	57
Bijlage 3	De rol en werking van de Europese instanties	59
Bijlage 4	Besluitvormingsprocedures van het Europees Parlement	60
Bijlage 5	De Europese besluitvormingsprocedure	61
Bijlage 6	Vervoersbeleid in verdragen	64
Bijlage 7	Communicatiemodellen van Korthals-Altes	65
Bijlage 8	Samenvatting beleid uit het Witboek	66
Bijlage 9	Samenvatting beleid uit de Nota Mobiliteit	74

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1. Aanleiding voor het onderzoek

1.1.1. Inleiding

De Europese Unie krijgt steeds meer invloed op Nederland en op het hier gevoerde beleid. Op allerlei terreinen is deze invloed merkbaar, ook op het gebied van vervoer. De invloed van de EU is in deze sector misschien nog wel sterker aanwezig dan in andere sectoren. De reden hiervoor is tweeledig. Ten eerste is de infrastructuur, die het vervoer mogelijk maakt, grensoverschrijdend en is het dus logisch dat de EU hier beleid over opstelt. Ten tweede is het vervoer op zich belangrijk voor de economie van de gehele gemeenschap.

De Europese Unie heeft in 2001 een witboek gepubliceerd onder de naam: ‘Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen’. In dit witboek geeft de Europese Commissie haar mening over de problemen in de vervoerssector en komt zij met maatregelen om de huidige situatie te verbeteren. Eén van de hoofddoelstellingen van dit witboek is het streven naar modal shift. Dit betekent dat er een verschuiving in de modal split moet plaats vinden. In dit kader streeft de Europese Commissie naar een verdeling van het aantal verplaatsingen van de verschillende modaliteiten zoals deze bestond in 1998 (*Europese Commissie, 2001*).

Nederland, gesteund door verschillende onderzoeken, acht het streven naar modal shift onwenselijk en niet realistisch. De economische groei zal er onder lijden en stagneren. Ook de baten van deze aanpak (milieu) worden in twijfel getrokken. Openbaar vervoer is alleen bij een hoge bezettingsgraad beter voor het milieu. Een andere reden waarom Nederland het modal shift beleid verwerpt, komt voort uit het mislukken van het beleid uit het SVV-2. In dit structuurschema staat modal shift centraal. In de opvolger van het SVV-2: de Nota Mobiliteit uit 2004 wordt radicaal gebroken met het beleid van zijn voorganger. Vervoerswijzen op eigen kracht is nu het credo. Voor het eerst is mobiliteit geen vies woord meer, maar een verworvenheid. Iets wat goed is voor de economie en moet worden gekoesterd. Er is dus een duidelijk verschil in denkwijze tussen de Europese Commissie en Nederland over de gekozen richting in het vervoersbeleid.

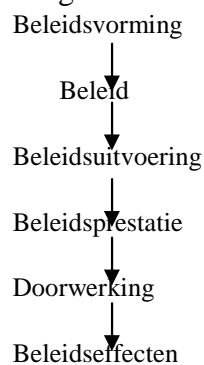
Nederland zal echter de toegenomen invloed van Europa moeten erkennen. Zij heeft net als de andere lidstaten de plicht Europese regelgeving en richtlijnen volledig, nauwkeurig, bindend en tijdig te implementeren (*www.eu.nl*). Het is daarom belangrijk voor een land als Nederland goed op de hoogte te zijn van het beleid uit Brussel, zodat Nederland niet voor verrassingen komt te staan. Nederland kan in een vroeg stadium namelijk nog invloed uit oefenen op het beleid. Een andere reden om ervoor te zorgen dat men goed op de hoogte is van het Europese beleid betreft de subsidieverlening. De Europese Unie verstrekt voor tal van projecten subsidies (TEN-fonds, Cohesie-fonds en Structuur-fonds). Het is belangrijk dat Nederland deze fondsen waar mogelijk aanspreekt en gebruikt (*Raad voor Verkeer en Waterstaat, 2005*).

1.1.2. Unseen Europe

In 2004 heeft het Ruimtelijk Planbureau een onderzoek gepubliceerd onder de naam: 'Unseen Europe'. In dit onderzoek stelt het RPB: 'Gezien het toenemende belang van het Europese beleid is het voor de Nederlandse ruimtelijke ordening van groot belang om de sectorale ontwikkelingen van de EU goed te volgen om niet door nieuwe richtlijnen en initiatieven te worden verrast. Waar nodig moet stelling worden genomen tegen het te uniforme karakter van het Europese beleid. Aan de andere kant zou Nederland actiever moeten inspelen op de mogelijkheden die de Europese context biedt. Ruimtelijk beleid kan niet meer zonder dit Europese perspectief. Nederland staat wat dat betreft nog steeds te veel met de rug naar Brussel.' Dit onderzoek concludeert verder dat de beleidsaansluiting tussen de Europese regelgeving en het Nederlandse beleid verschilt per sector. Zo is de aansluiting op het gebied van landbouwhervormingen en liberalisatie erg goed. De aansluiting op het gebied van het vervoersbeleid wordt als matig tot slecht getypeerd. Deze gebrekkige aansluiting komt onder andere tot uiting in het verschil in denkwijze tussen de Europese Unie en Nederland op het gebied van het vervoersbeleid. Het is interessant om te kijken of dit fundamentele verschil in denkwijze invloed heeft op de doorwerking van het Europese vervoersbeleid. Dit onderzoek probeert hier achter te komen.

1.2. Probleemverkenning

Doorwerking van beleid is moeilijk te controleren en te beïnvloeden. Dit kan problemen opleveren voor de beleidsvormende instantie. Deze instantie wil namelijk door middel van haar beleid sturing geven aan de nageschakelde besluitvorming. Voordat hier verder op ingegaan wordt, zal eerst het beleidsproces beschreven worden. Dit proces verloopt volgens de onderstaande figuur.



Figuur 1. Het beleidsproces (de Lange, 1995)

Nationale overheden willen graag dat het beleid op lager niveau overeen komt met het door hun geformuleerde beleid. Aan de hand van doorwerking kan men aantonen of het waargenomen beleidseffect een gevolg is van het initiële beleid zoals dat is opgesteld door een nationale overheid. Dit kan de nationale overheid de zekerheid geven dat het waargenomen effect het gevolg is van het door haar geformuleerde beleid. Als dit het geval is zou men spreken over effectieve doorwerking. Dit komt later nog uitgebreid aan bod.

Het voorgaande maakt duidelijk dat de beleidsvormende instantie afhankelijk is van de beleidsuitvoerende instanties (de nageschakelde besluitvorming). Deze afhankelijkheid en het ontbreken van de zekerheid dat bepaalde besluiten het gevolg zijn van het initiële beleid zorgen voor het doorwerkingsprobleem (Needham, Mastop). Dit probleem wordt veel

besproken in de planologische literatuur. Mastop (1997) komt met vier oplossingsrichtingen voor het doorwerkingsprobleem. Hij onderscheidt:

- 1) een empirische benadering, meer onderzoek verrichten om op die manier een beter begrip te krijgen hoe beleid in de praktijk werkt.
- 2) een methodologische benadering, het maken van betere plannen. Plannen moeten beter aansluiten op 'the dynamics of the implementation proces'.
- 3) een theoretische benadering, het ontwikkelen van nieuwe en betere theorieën.
- 4) een pragmatische benadering, accepteren dat plan en implementatie maar zeer los met elkaar verbonden zijn (*Mastop en Needham*).

In dit onderzoek wordt niet getracht een oplossing aan te dragen voor het doorwerkingsprobleem. De nadruk ligt op het aantonen van doorwerking. Je zou kunnen stellen dat er gekozen wordt voor de eerste optie van Mastop, de empirische benadering.

1.3. Probleem-, vraag- en doelstelling

In het Europese Witboek wordt het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010 uiteengezet. De beleidslijnen en bijbehorende maatregelen zijn richtinggevend voor de lidstaten van de Gemeenschap. Zoals beschreven in paragraaf 1.1. is dit Witboek gericht op modal shift. De Nota Mobiliteit vindt echter dat modal shift niet de oplossing is voor de problemen in de vervoerssector. De vraag is of er ondanks dit verschil sprake is van doorwerking van het Europese vervoersbeleid. Dit is de centrale vraag van dit onderzoek en tevens de gehanteerde probleemstelling. Deze probleemstelling is echter te breed en moet afgebakend worden. Er is besloten om de doorwerking van het Europese Witboek, waarin het Europese vervoersbeleid uiteengezet wordt, in het Nederlandse vervoersbeleid, dat in de Nota Mobiliteit gestalte krijgt, te onderzoeken. Deze afbakening leidt tot de volgende vraagstelling: *Is er sprake van doorwerking van het beleid uit het Europese Witboek in de Nota Mobiliteit?* De doelstelling laat zich raden en luidt: *Inzicht verschaffen in de doorwerking van het Europese vervoersbeleid.* Om deze doelstelling te verwezenlijken en antwoord te geven op de vraagstelling zijn de volgende subvragen van belang:

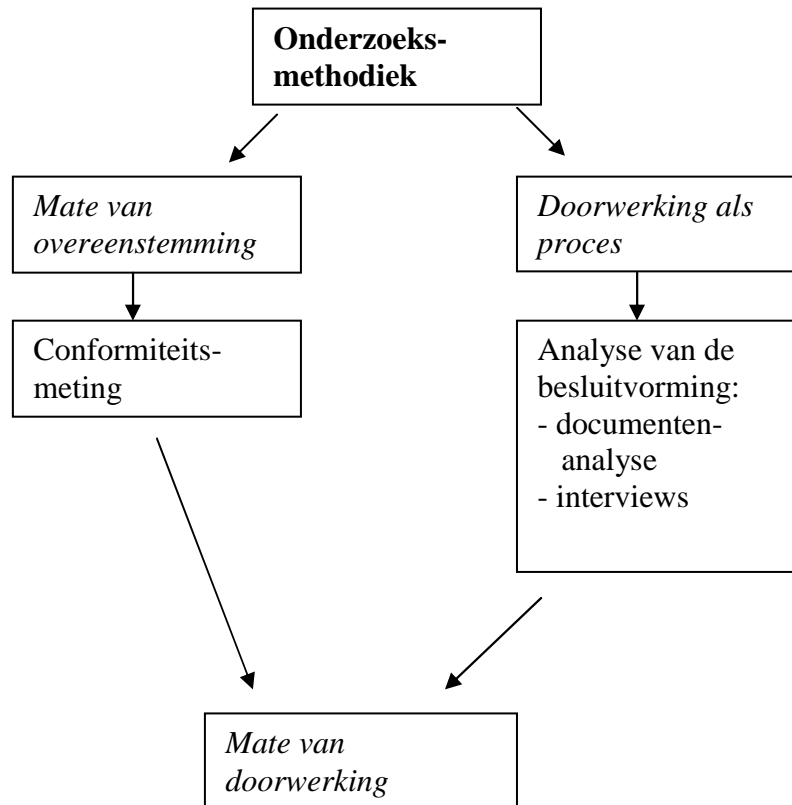
- 1) Wat is doorwerking? (begripsbepaling)
- 2) Hoe maak ik doorwerking aantoonbaar? (onderzoeksmethodiek)
- 3) In welke mate komt het beleid overeen? (conformiteitsmeting)
- 4) Wordt het beleid gebruikt in de besluitvorming? (doorwerking als proces)
- 5) In welke mate is er sprake van doorwerking?

1.4. Werkwijze en leeswijzer

Dit onderzoek begint met een inleidend deel over de werking van de Europese Unie en een beschrijving van het Europese vervoersbeleid en dat van Nederland. Deze onderwerpen komen in hoofdstuk twee aan de orde. Zij zorgen voor de nodige achtergrondinformatie en zullen helpen het onderzoek tastbaar te maken.

Hierna volgt het theoretisch kader (hoofdstuk 3 en 4) waarin de nadruk ligt op de literatuurstudie. In hoofdstuk drie wordt het begrip doorwerking vanuit alle kanten belicht. Dit leidt uiteindelijk tot een werkdefinitie, die in dit onderzoek gehanteerd zal worden. Uit deze literatuurstudie komt ook een aantal typen doorwerking naar voren. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen formele, communicatieve en effectieve doorwerking. Vervolgens wordt er in

hoofdstuk vier een onderzoeksmethodiek gekozen die het mogelijk maakt doorwerking aan te tonen. Er is gekozen voor een methodiek, die bestaat uit een kwantitatief deel (conformiteitsmeting) en een kwalitatief (proces van doorwerking) deel. De onderstaande figuur geeft een beeld van de gehanteerde onderzoeksmethodiek.



Figuur 2. De onderzoeksmethodiek: Het doorwerkingsonderzoek

In hoofdstuk vijf wordt de onderzoeksmethodiek toegepast. Voordat hier echter mee begonnen kan worden moeten de analyse-eenheden worden bepaald. Het Europese vervoersbeleid omvat een groot aantal nota's. Het is dus van belang om een keuze te maken. De keuze is gevallen op het Europese Witboek: 'tijd om te kiezen' uit 2001. Deze nota wordt als uitgangspunt genomen voor het doorwerkingsonderzoek. De reden hiervoor is dat deze nota het meest recente vervoersbeleid van de EU bevat. Als maatstaf voor het Nederlandse vervoersbeleid is de keuze gevallen op de Nota Mobiliteit uit 2004. Ook hier geldt dat dit de meest recente nota is op dit gebied.

Zoals blijkt uit figuur 2, bestaat de onderzoeksmethodiek uit twee delen. In het onderzoek naar de mate van overeenstemming worden beleidsuitspraken uit het Witboek geselecteerd, die de analyse-eenheden vormen voor een conformiteitsmeting. In het onderzoek naar het proces van doorwerking staat het gebruik en de rol van het Witboek in de besluitvorming van de Nota Mobiliteit centraal. Aan de hand van een documentenanalyse en interviews met beleidsmedewerkers wordt getracht het doorwerkingsproces van het Europese vervoersbeleid inzichtelijk te maken. De uitkomsten van het doorwerkingsonderzoek geven antwoord op de vraagstelling en leiden tot een aantal conclusies over de mate van doorwerking van het Europese vervoersbeleid (hoofdstuk 6).

Hoofdstuk 2 De Europese Unie en haar vervoersbeleid

2.1. Inleiding

Voor een gedegen analyse over de doorwerking van Europees vervoersbeleid is enige kennis over de werking van de Europese Unie noodzakelijk. Dit hoofdstuk zorgt voor deze kennis door stil te staan bij de wet- en regelgeving van de Gemeenschap en door het inzichtelijk maken van de besluitvormingsprocedure. Later in dit hoofdstuk wordt het Europese en het Nederlandse vervoersbeleid behandeld. De ontwikkeling hiervan en de belangrijkste documenten van dit beleid passeren de revue.

2.2. Grondbeginselen van de Europese Unie

Bij het maken van beleid (ook op het gebied van vervoersbeleid) moet de Europese Unie rekening houden met drie beginselen. Zij bepalen de invloed die de Europese Unie op bepaalde terreinen heeft en of zij deze mag toepassen. Er wordt onderscheid gemaakt in het subsidiariteitsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het attributiebeginsel (*www.eu.nl*).

Het subsidiariteitsbeginsel stelt dat de Europese Unie bevoegd gezag is 'indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en vanwege de omvang of gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt' (*artikel 5 EG-Verdrag*). Het subsidiariteitsbeginsel zorgt ervoor dat de invloed van de Commissie en andere instellingen wordt afgebakend op gebieden waar de bevoegdheden van de Gemeenschap en de nationale overheden elkaar raken of overlappen (*www.eu.nl*). Dit is in de praktijk vaak lastig. Zeker na de verwerping van de Europese Grondwet in Nederland en Frankrijk. Hieruit kwam naar voren dat veel burgers verdere Europese integratie niet zagen zitten.

In het Verdrag van Amsterdam uit 1997 werd het subsidiariteitsbeginsel verder uitgebreid met het beginsel van evenredigheid. Dit is het tweede beginsel en houdt in dat het optreden van de EU niet verder gaat dan nodig is om de doelstellingen van het verdrag te verwezenlijken (*www.eu.nl*). Voor elke wet of regel moet worden aangegeven waarom het op Europees niveau moet worden genomen. De achterliggende gedachte is dat bepaalde doelstellingen niet voldoende door de lidstaten zelf kunnen worden gerealiseerd. Hierbij worden drie criteria gebruikt:

- de betrokken kwestie behelst transnationale aspecten die door optreden van de lidstaten afzonderlijk niet bevredigend kunnen worden geregeld;
- het optreden van de lidstaten alleen of het niet optreden van de Gemeenschap zou in strijd zijn met de voorschriften van het Verdrag (bijvoorbeeld concurrentiebeleid en versterking van economische en sociale samenhang);
- een optreden op communautair niveau zal vanwege de schaal of de gevolgen ervan duidelijke voordelen opleveren ten opzichte van een nationaal optreden (*www.eu.nl*).

De Europese Unie tracht verder de van haar afkomstige wetgeving tot een minimum te beperken en te werken met richtlijnen in plaats van met verordeningen. Deze laatste hebben een erg dwingend karakter.

Het derde beginsel en laatste beginsel is het attributiebeginsel. Dit beginsel vindt zijn oorsprong in de ontwerp-Grondwet. Dit beginsel wordt door de EU als volgt gedefinieerd: de EU mag alleen handelen op grond van bevoegdheden die haar door de lidstaten zijn toebedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Alle andere bevoegdheden behoren toe aan de lidstaten zelf (www.eu.nl).

2.3. Europese wet- en regelgeving

De hiervoor besproken grondbeginselen zijn het primaire recht van de Gemeenschap. Het secundaire recht wordt gevormd door: beschikkingen, verordeningen, richtlijnen, kaderrichtlijnen en aanbevelingen (www.eu.nl). Hierbij zijn zoals gezegd de beschikkingen en verordeningen erg dwingend. Dit type regelgeving moet dan ook overgenomen worden in het nationale beleid van de lidstaten. De richtlijnen en kaderrichtlijnen zijn minder dwingend, maar moeten wel worden gehaald. Hieronder worden deze begrippen nader gedefinieerd.

Een beschikking is een maatregel van de Europese Unie gericht aan één lidstaat, één bedrijf, één persoon of één duidelijk omschreven groep (www.eu.nl). De desbetreffende persoon, bedrijf of groep wordt over de beschikking geïnformeerd. In het vervoersbeleid komen beschikkingen niet veel voor. Wel zijn er bijvoorbeeld met de autoproducenten afspraken gemaakt over de minimale milieu- en veiligheidseisen.

Naast beschikkingen kan Europees recht ook door middel van verordeningen geconcretiseerd worden. Dit zijn besluiten van de Raad of de Europese Commissie die rechtstreeks en algemeen (voor iedereen) bindend zijn in de lidstaten (www.eu.nl). Verordeningen kunnen op deze manier vergeleken worden met nationale wetgeving. In het vervoersbeleid komt men verschillende verordeningen tegen. De meeste hiervan bevinden zich op het terrein van de verkeersveiligheid.

Veel maatregelen worden de lidstaten van de Europese Unie opgelegd in de vorm van richtlijnen. Een richtlijn is een besluit dat de lidstaten verplicht om voor een in de richtlijn genoemde datum een eveneens genoemd doel te bereiken. De wijze waarop dit dient te gebeuren blijft echter open (www.eu.nl). Het voordeel van een richtlijn ten opzichte van een verordening is dat een richtlijn extra beleidsruimte creëert en zo dus rekening houdt met verschillen in regelgeving tussen de lidstaten. Een richtlijn geeft lidstaten de tijd om op hun eigen manier de nationale wet- en regelgeving aan te passen aan de Europese normen. De Europese Unie biedt een kader voor de lidstaten waarbinnen zij zelf verantwoordelijk zijn. In het Europese vervoersbeleid wordt veel gewerkt aan de hand van richtlijnen. Het is de meest voorkomende vorm van wetgeving op dit gebied. Enkele voorbeelden van richtlijnen zijn: richtlijn goederenvervoer, richtlijn omgevingslawaai en de interoperabiliteits- en veiligheidsrichtlijnen voor het spoorvervoer. Naast de richtlijn heeft de Europese Unie ook de mogelijkheid om een kaderrichtlijn op te stellen. Dit is een richtlijn over een sector met algemene bepalingen (www.eu.nl). Deze wordt uitgewerkt in specifieke richtlijnen. Zo is er een Kaderrichtlijn Water en een Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit.

Aanbevelingen en adviezen zijn, in tegenstelling tot richtlijnen en verordeningen, niet bindend. Zij worden gebruikt op die gebieden waarop de Europese Unie in formele zin geen bevoegdheden heeft, maar de lidstaten wel tot enige onderlinge afstemming willen komen.

(www.eu.nl). In het kader van het vervoersbeleid wordt er bijvoorbeeld gestreefd naar een toename van het gebruik van schonere technologieën in het verkeer.

2.4. De besluitvormingsprocedure van de Europese Unie

Uit het voorgaande is duidelijk geworden dat de EU verschillende soorten beleid kan maken (verordeningen, richtlijnen, e.d.) en dat zij dit kan doen indien zij zich houdt aan de drie grondbeginselen. Wat tot nu toe echter onderbelicht is gebleven, is de besluitvormingsprocedure. Hoe verloopt dit proces en welke rol spelen de verschillende bestuursorganen hierin? (Voor een functieomschrijving van de bestuursorganen wordt verwezen naar de bijlagen.)

De besluitvormingsprocedure begint bij de Europese Commissie. Zij bepaalt wat er op de agenda komt. Er is echter een grote lobby aanwezig in Brussel (op allerlei gebieden), die invloed probeert uit te oefenen op de agenda van de Europese Commissie. De Europese Commissie is ook het orgaan dat komt met voorstellen over nieuwe of aanvullende wetgeving. Normaal gesproken komt de Commissie eerst met een discussienota. Dit wordt een Groenboek genoemd. Als de Commissie besluit over te gaan tot wetgeving, dan wordt er na het groenboek een witboek opgesteld. Een witboek werkt het voorstel voor wetgeving verder uit en is dus gedetailleerder (www.eu.nl).

Bij het begin van het besluitvormingstraject is het belangrijk de juiste rechtsgrondslag te bepalen. Het gaat hier onder andere om de vraag wie er bevoegd gezag is. De rechtsgrondslag heeft ook invloed op besluitvormingsprocedure. De EU kent drie procedures, namelijk: de medebeslissingsprocedure, de samenwerkingsprocedure en de raadplegingsprocedure (www.eu.nl). Deze worden verder uitgelegd in de bijlagen. De Europese Commissie bespreekt het voorstel met het Europees Parlement en de Raad. Verder wint de Commissie advies in bij het Comité van de Regio's en het Economisch en Sociaal Comité. Aan de hand van het advies wordt het voorstel waar nodig aangepast. Hierna moet de meerderheid van zowel de Raad als van het Europees Parlement het eens zijn met het voorstel. Als dit niet het geval is dan komt er een bemiddelingscomité aan te pas. Hierin zitten vertegenwoordigers van de Raad en van het Europees Parlement. Beide partijen proberen het via het bemiddelingscomité alsnog eens te worden. Als dit lukt wordt er over het voorstel gestemd. Bij een meerderheid van stemmen is het voorstel goedgekeurd en gepubliceerd (www.eu.nl).

De lidstaten moeten het voorstel nu implementeren in de nationale wetgeving. De lidstaten zijn verplicht dit te melden aan de Commissie. Het is van belang dat nationale overheden de Europese besluitvorming in een vroeg stadium proberen te beïnvloeden. Zo kan er namelijk ruimte worden gecreëerd voor de uitvoering van de Europese wetgeving. Als de Europese Commissie met een definitief voorstel komt, geeft de ambassade in Brussel een seintje aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BNC-fiches). Het parlement krijgt deze informatie al eerder en zal proberen het Nederlandse standpunt zo goed mogelijk in de Europese richtlijn of verordening naar voren te laten komen. Voor Nederland is het van belang dat de uitgangspunten en voorstellen in het Witboek zo veel mogelijk aansluiten bij de uitgangspunten van nationale beleidsnota's zoals de Nota Mobiliteit

Bij een onjuiste implementatie van een richtlijn kan de Commissie een zogenaamde inbreukprocedure starten bij het Hof van Justitie. Om deze onjuiste toepassing te controleren moet elke lidstaat elke twee tot drie jaar verslag uitbrengen over de uitvoering van de richtlijn. Is de uitvoering van het beleid dan niet conform de richtlijn dan heeft de Europese Commissie alsnog de mogelijkheid om een inbreukprocedure op te starten (*www.eu.nl*).

Tot zover de werking van de Europese Unie. Het is voor dit onderzoek niet nodig hierover verder uit te wijden. Voor meer informatie wordt verwezen naar de bijlagen en naar *www.eu.int* of *www.eu.nl*. Het vervolg van dit hoofdstuk richt zich op het vervoersbeleid van de Europese Unie.

2.5. Het Europese vervoersbeleid

2.5.1. De ontwikkeling van het Europese vervoersbeleid

Het gemeenschappelijk vervoersbeleid vindt zijn oorsprong in het Verdrag van Rome uit 1957. In dit verdrag staat de oprichting van de EEG centraal en worden drie aspecten van het gemeenschappelijke vervoersbeleid besproken:

- geen discriminatie op grond van oorsprong of bestemming van EU passagiers of goederen;
- de ontwikkeling en financiering van infrastructuurinvesteringen;
- formulering van een gemeenschappelijk vervoersbeleid (*www.eu.int*)

Na de vaststelling van dit verdrag gebeurde er een tijd niets met betrekking tot het gemeenschappelijke vervoersbeleid. Het is zelfs zo dat de Raad van Ministers bijna dertig jaar lang niet in staat was om de voorstellen van de Commissie een vervolg te geven. Uiteindelijk concludeerde het Hof van Justitie in 1985 dat de Raad in haar taak tekort was geschoten, waarna de lidstaten instemden met de wetgeving door de gemeenschap (*Witboek Transport, 2001*).

In het Verdrag van Maastricht (1992) werden de politieke, institutionele en budgettaire grondslagen van het vervoerbeleid versterkt. Dit betekende dat besluiten voortaan met een gekwalificeerde meerderheid konden worden genomen en was er geen unanimitéit meer nodig (*Witboek Transport, 2001*). Verder is door middel van het Verdrag van Maastricht het concept van het trans-Europese netwerk ingevoerd. Dit concept heeft ertoe geleid dat er plannen zijn gemaakt over de totstandkoming van een Europees infrastructuurnetwerk dat mede gefinancierd werd door de Europese Unie.

Een belangrijke stap vooruit van het gemeenschappelijke vervoersbeleid was de constatering dat de consumentenprijzen waren gedaald. Dit ging samen met een betere dienstverlening en een grote keuzemogelijkheid voor de consument. In de tweede plaats werden dankzij dit beleid op basis van de resultaten van kaderprogramma's voor onderzoek de modernste technieken ontwikkeld in een Europees kader van interoperabiliteit (*Witboek Transport, 2001*).

De negatieve kanten van het gemeenschappelijke vervoersbeleid komen voort uit het feit dat er geen sprake is geweest van een harmonieuze ontwikkeling van dit beleid. Dit heeft geleid tot een aantal grote problemen met betrekking tot het Europese vervoersnetwerk namelijk de ongelijke groei van de verschillende vervoersmodaliteiten, de congestie op een aantal

hoofdroutes van de weg en het spoor, in de steden of op luchthavens en de schadelijke effecten voor het milieu (*Witboek Transport, 2001*).

Volgens het Witboek vormen deze negatieve effecten tegenwoordig een bedreiging voor het concurrentievermogen van de economie. Zo wordt er door de Europese Commissie gesteld dat er met betrekking tot de congestieproblematiek sprake is van een paradox: congestie in het centrum gaat namelijk gepaard met een te grote isolatie van perifere regio's, die in het kader van de verbetering van de territoriale samenhang van Unie nog steeds een behoefte hebben aan betere verbindingen met de centrale markten (*Europese Commissie, 2001*). Deze paradox zal met de verdergaande uitbreiding van de Unie alleen maar toenemen. De Commissie geeft ook aan dat de uitbreiding van de Gemeenschap zal leiden tot een enorme toename van vervoersstromen in de nieuwe lidstaten en dat de gesteldheid van de infrastructuur in de kandidaat-lidstaten grote investeringen vanuit de Gemeenschap behoeven (*Europese Commissie, 2001*). Het is zaak om het Europese vervoersbeleid te blijven ontwikkelen zodat de Gemeenschap niet achter de feiten aan gaat lopen.

2.5.2. TEN's

De belangrijkste taak van het gemeenschappelijke vervoerbeleid was tot voor kort het wegnemen van technische verschillen in de wetgeving van de lidstaten. Deze harmonisatie van regelgeving draagt bij aan eerlijke concurrentie en zorgt voor een level playing field. Dit streven heeft geen invloed op de fysieke infrastructuur. De Europese Commissie wilde echter verder gaan dan alleen het harmoniseren van maatregelen en voorschriften. Zij was van mening dat een Europees infrastructuurnetwerk zou bijdragen aan een efficiënt werkende Europese markt. In het verdrag van Maastricht wordt dit uitgewerkt door middel van de TEN's (Trans European Network). Hierdoor verwierf infrastructuur zich een vaste plek in het gemeenschappelijke vervoersbeleid (*Europese Commissie, 2001*). Deze verandering is terug te vinden in The White Paper uit 1992. Hierin staat dat er een verandering is naar 'a balanced policy that supports the development of coherent integrated transport systems, along with the continuous aim for creating the single European market' (*Europese Commissie, 1992*).

De Europese Unie kan tegenwoordig technische maatregelen nemen om zich ervan te verzekeren dat er sprake is van interoperabiliteit van de netwerken. Ook kan zij subsidies verlenen op het gebied van infrastructuurvoorziening en kan zij bepaalde projecten in lidstaten ondersteunen met behulp van het Cohesie Fonds (www.eu.int).

2.6. Het huidige Europese vervoersbeleid

2.6.1. Duurzame mobiliteit

De hoofddoelstelling van het Europese vervoersbeleid (creëren van een interne markt) is zo goed als bereikt. Het doel is nu om een systeem van duurzame mobiliteit tot stand te brengen (*Europese Commissie, 2001*). Volgens de Commissie betreft dit het organiseren van het vervoer zodat het gebruik van energie, tijd, de trajecten en de omstandigheden waaronder het vervoer plaatsvindt, worden geoptimaliseerd. Het doorberekenen van externe kosten aan de gebruikers van infrastructuur is ook een onderdeel van duurzame mobiliteit. Het concept duurzame mobiliteit krijgt gestalte in het Witboek Transport uit 2001.

2.6.2. *Het Europese Witboek*

In een Witboek zet de Europese Commissie haar plannen over onderdelen van de Europese integratie en de wijze waarop deze plannen uitgevoerd moeten worden, uiteen (*www.eu.nl*). Het huidige Europese vervoersbeleid komt tot stand door middel van het Witboek, het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: 'Tijd om te kiezen'. Dit is het tweede Witboek dat de Commissie uitbrengt met betrekking tot het vervoersbeleid van de Gemeenschap. Het eerste Witboek dateert uit 1992. In dit Witboek stond het creëren van een gemeenschappelijke markt centraal. Dit is voor een groot deel gelukt. In het Witboek uit 2001 tracht de Commissie antwoord te geven op drie door haar gedefinieerde problemen: ongelijke groei tussen de verschillende modaliteiten, congestie en de schadelijke effecten van vervoer voor het milieu en gezondheid. De focus ligt nu veel meer op het creëren van duurzame mobiliteit (*Europese Commissie, 2001*).

Centraal in het Witboek staat de doelstelling, die de modal split (verhouding tussen de modaliteiten) in 2010 op het niveau van 1998 moet terugbrengen, hetgeen betekent dat er een verschuiving dient plaats te vinden van het wegvervoer naar binnenvaart, zeescheepvaart en spoor, de zogenaamde modal shift (*Europese Commissie, 2001*). De Commissie stelt dat met de 60 maatregelen, die het Witboek bevat, de groei van de economie loskoppelt van de groei van het transport, zonder dat er concessies hoeven te worden gedaan aan de mobiliteit van mensen en goederen.

Het streven naar duurzame mobiliteit is een goede doelstelling. Dit blijkt ook uit de reacties van de lidstaten ten tijde van het verschijnen van het Witboek. Ook Nederland steunt de Europese Commissie in dit streven en is het eens met de door haar gedefinieerde problemen. (*Verkeer en Waterstaat, 2001*). Er is echter ook kritiek. Deze kritiek richt zich vooral op de modal shift-gedachte. Nederland en andere lidstaten zien dit niet als de manier om duurzame mobiliteit te verwezelijken. Vatanen (2005) stelt in een onderzoek dat het beleid uit het Witboek zal leiden tot een extreem duur en inefficiënt utopisch ideaal. Ook andere onderzoeken (*Annema, 2005 en JEGTE, 2005*) geven aan dat modal shift niet het juiste middel is om duurzame mobiliteit te creëren. Het is dan ook jammer dat het Witboek zo sterk leunt op modal shift. Er zijn namelijk genoeg maatregelen uit het Witboek, die van groot belang zijn voor de Gemeenschap als geheel. Hierbij moet vooral gedacht worden aan harmonisatie- en interoperabiliteitsrichtlijnen, consumentenrecht en maatregelen die zorgen voor een level playing field. Voor een uitgebreide samenvatting van het beleid uit het Witboek wordt verwezen naar de bijlagen.

2.7. Het Nederlandse vervoersbeleid

2.7.1. *De ontwikkeling van het Nederlandse vervoersbeleid*

Om de ontwikkeling van het Nederlandse vervoersbeleid te bekijken, wordt begonnen bij het eerste Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-1). Deze nota is in de jaren tachtig de leidraad voor het Nederlandse vervoersbeleid. Hierin wordt een omslag gemaakt van de nadruk op de aanleg van infrastructuur naar meer afweging tussen de voor- en nadelen van nieuwe infrastructuur. Er wordt in dit beleidsdocument voor het eerst gesproken over de hogesnelheidslijnen. Deze nota is vooral beschrijvend en heeft een kwalitatief karakter (*www.verkeerenwaterstaat.nl*).

Het hierop volgende tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-2) uit 1990 was veel meer een kwantitatieve nota en was toentertijd erg vernieuwend. Het beleid was gebaseerd op modal shift. Dit betekende dat men streefde naar een nieuwe verdeling tussen de verschillende modaliteiten. De overheid wilde dat de burgers de auto lieten staan en de voorkeur gaven aan het openbaar vervoer (www.verkeerenwaterstaat.nl).

De opvolger van het SVV-2 was het Nationaal Verkeer- en Vervoersplan (NVVP). Mobiliteit was in deze nota geen vies woord meer. De overheid wilde de groei van de mobiliteit opvangen en zowel de bereikbaarheid, veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving verbeteren. Dit wilde men bereiken door betere benutting van bestaande infrastructuur, prijsbeleid (betalen per kilometer gedifferentieerd naar tijd en plaats), en uitbreiding van infrastructuur waar knelpunten blijven bestaan. Ook de toepassing van nieuwe technologie moest bijdragen aan bereikbaarheid, veiligheid en kwaliteit van de leefomgeving (www.verkeerenwaterstaat.nl). Het NVVP werd gekenmerkt door:

- keuzevrijheid: burgers kiezen zelf, maar betalen wel voor de kosten van hun keuze;
- meer publiek-private samenwerking bij de aanleg en exploitatie van infrastructuur;
- decentraal wat kan, centraal wat moet en internationaal waar nodig;
- flexibiliteit (www.verkeerenwaterstaat.nl).

Het NVVP is echter nooit goedgekeurd door het parlement. Het werd dan ook hoog tijd voor een nieuwe nota, die richting zou geven aan het Nederlandse vervoersbeleid. Deze nota kwam er in 2004 en is de opvolger van het SVV-2. Dit is de Nota Mobiliteit.

2.7.2. De Nota Mobiliteit

In de Nota Mobiliteit wordt het Nederlandse verkeer- en vervoersbeleid voor de periode 2002-2020 uiteengezet. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is verantwoordelijk voor de totstandkoming van deze nota in samenwerking met de provincies, kaderwetgebieden, gemeenten en waterschappen. Regelmatig overleg met andere departementen en met maatschappelijke partners zijn ook deel van dit proces. (www.vananaarbeter.nl).

Het strategische beleid kreeg in de afgelopen jaren gestalte via het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-2), dat geldig was tot januari 2004 (www.verkeerenwaterstaat.nl). In de Planwet Verkeer en Vervoer staat dat een nieuw plan het SVV-2 moet opvolgen; dit is de Nota Mobiliteit geworden. De eis van de Planwet is niet de enige reden om het strategische verkeer- en vervoersbeleid te vernieuwen. Nieuwe problemen op het gebied van vervoer en een andere denkwijze liggen ook ten grondslag aan de Nota Mobiliteit. Verder blijkt er uit evaluatie van het SVV-2 door het ministerie van Verkeer en Waterstaat dat voortzetting van het beleid uit dit structuurschema zal leiden tot het niet realiseren van de doelstellingen (www.verkeerenwaterstaat.nl). Het beleid uit het SVV-2 was gestoeld op modal shift. De Nota Mobiliteit breekt met deze gedachte en gaat uit van het principe: ‘vervoerswijzen op eigen kracht’.

Het hoofddoel van de Nota Mobiliteit is om te zorgen voor een ‘betrouwbare en voorspelbare reistijd van deur-tot-deur. De Nota Mobiliteit nota is gebaseerd op de Nota Ruimte en werkt het beleid uit deze nota uit met betrekking tot het vervoersbeleid. De Nota Mobiliteit zegt het volgende over mobiliteit: “Mobiliteit is een verworvenheid, die mensen de kans biedt zich te ontplooiën en te ontspannen. Bestrijden van mobiliteit zou dan ook betekenen: bestrijden van maatschappelijke behoeften”. Het beleid is er in deze nota op gericht de mobiliteitsvraag in goede banen te leiden, rekening houdend met de belangen van (verkeers)veiligheid, de

volksgezondheid, het milieu en de kwaliteit van de leefomgeving (*Verkeer en Waterstaat, 2004*).

Dit klinkt allemaal erg mooi, maar er is ook kritiek op de Nota Mobiliteit. Veel organisaties (Milieudefensie en ROVER) vinden deze nota “oliedom”. De nadruk ligt teveel op het autoverkeer en er wordt te weinig geïnvesteerd in het spoor. Zo worden geen problemen opgelost, maar juist gecreëerd. Het uitstellen van de invoering van prijsbeleid zien zij ook als een zwaktebod en typerend voor deze centrumrechtse regering. De Raad voor Verkeer en Waterstaat heeft kritiek op de gekozen richting en het gebrek aan aandacht voor Europa. De raad stelt in het rapport: *Meer dynamiek, beter bereikbaar* uit 2005 dat zij grote twijfels heeft over het gebrek aan investeringen in het spoor. Verder stelt zij dat het beleid uit het SVV-2 te snel naar de prullenbak is verwezen en steunt zij de Europese Commissie in haar keuze voor modal shift. Voor een uitgebreide samenvatting van het beleid uit de Nota Mobiliteit wordt verwezen naar de bijlagen.

2.8. Tot slot

Dit hoofdstuk heeft de Europese Unie en haar vervoersbeleid behandeld. Door de wet- en regelgeving en de besluitvormingsprocedure te bespreken ontstaat een algemeen beeld over de mogelijkheden van de Europese Unie bij het maken van beleid voor de Gemeenschap. De besproken beginselen en mogelijke vormen van beleid zijn natuurlijk ook terug te vinden in het vervoersbeleid en zijn daarom besproken.

In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk is de nadruk geheel op het vervoersbeleid gelegd. De ontwikkeling van dit beleid en de hoofddoelstellingen van het beleid uit de twee meest recente beleidsdocumenten betreffende het vervoersbeleid van zowel de EU als de Nederlandse overheid worden besproken. Het gaat hier om het Witboek en de Nota Mobiliteit. In dit onderzoek spelen deze twee beleidsdocumenten een hoofdrol. Met dit hoofdstuk komt er een einde aan het inleidende gedeelte van dit onderzoek. De volgende twee hoofdstukken vormen het theoretisch kader en behandelen respectievelijk het begrip doorwerking en de gekozen onderzoeksmethodiek.

Hoofdstuk 3 Doorwerking

3.1. Inleiding

De term doorwerking is voor het eerst gebruikt in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening. Sindsdien is het niet meer weggeweest uit het ambtenarenjargon en wordt het te pas en te onpas in allerlei beleidsdocumenten gebruikt. Maar wat is doorwerking nu precies? Het geven van een antwoord op deze vraag is een logische en essentiële stap in dit onderzoek. Om doorwerking aan te kunnen tonen is namelijk een goede definitie van dit begrip noodzakelijk. Deze begripsbepaling staat centraal in dit hoofdstuk. Later in dit hoofdstuk komen drie doorwerkingstyperingen aan de orde, die een onderscheid mogelijk maken in de manier waarop beleid doorwerkt. Het gaat hier om formele doorwerking, communicatieve doorwerking en effectieve doorwerking. Dit hoofdstuk begint echter met de ontstaansgeschiedenis van het begrip doorwerking. Hiervoor wordt aansluiting gezocht bij de literatuur over beleidsevaluatie.

3.2. Beleidsevaluatie

Bressers (1991) omschrijft beleidsevaluatie als het beoordelen van de waargenomen inhoud, processen of effecten van een beleid aan de hand van bepaalde criteria. Drie elementen uit deze definitie zijn volgens hem van belang. In de eerste plaats betreft een evaluatie nooit de situatie of verandering zelf, maar altijd de waarneming daarvan. In de tweede plaats houdt evaluatie het vergelijken van waarnemingen met criteria in. In de derde plaats kan het onderwerp van evaluatie zowel een situatie als een verandering zijn (Bressers, 1991). Dit laatste element is volgens hem van belang met betrekking tot doorwerking. Een overheid heeft namelijk bij het maken van beleid een bepaald doel voor ogen, zij wil een bepaalde verandering te weeg brengen. Bressers (1991) zegt hierover dat beleid een streven is en dat de evaluatie van dit streven niet alleen de inhoud van het streven kan betreffen, maar ook het resultaat van het streven: de gevolgen (effecten) van het beleid (Bressers, 1991).

Evaluatie wordt gebruikt voor de terugkoppeling en bijsturing van beleid. Ook de maatschappelijke gevolgen van beleid moeten worden geëvalueerd. Hierbij treedt een probleem op. Het gaat hier om de vraag in hoeverre de geconstateerde maatschappelijke verandering het gevolg is van het desbetreffende beleid (Bressers, 1991). Om een antwoord te geven op deze vraag zijn de begrippen doelbereiking en doeltreffendheid van belang. Doelbereiking is de mate waarin bepaalde doeleinden worden bereikt. Doeltreffendheid (effectiviteit) is de mate waarin een bepaald beleid of beleidsmiddel bijdraagt aan het bereiken van een bepaald doel (Bressers 1991). Men wilde deze effectiviteit meten en is op zoek gegaan naar maatstaven die dit mogelijk konden maken. Het zoeken naar nieuwe maatstaven voor het meten van effectiviteit werd ingegeven door zowel de planningstheorie als het implementatie-onderzoek (Kersten, 1994). Met betrekking tot de planningstheorie is de beslissingsgerichte benadering van belang. Deze benadering gaat er vanuit dat de effectiviteit van strategisch beleid moet worden afgemeten aan de handelingen en besluiten waarop het is gericht. (Mastop, 1987, Korthals Altes, 1993).

De huidige planologische literatuur bouwt voort op deze beslissingsgerichte benadering. Dagelijkse beleidshandelingen zijn het beginpunt voor de interpretatie van de rol en de functie van strategisch beleid (Kerstens, 1994). Concrete besluiten en handelingen, die hun weerslag hebben op de omgeving vormen de dagelijkse beleidspraktijk. Beleidsuitingen staan aan de basis van deze besluiten en handelingen. Om effectief te zijn moeten deze beleidsuitingen worden betrokken op concrete situaties: uit zichzelf sorteren ze geen effect, ze vereisen nageschakelde besluitvorming (Kerstens, 1994).

Dit sluit volgens Kerstens (1994) aan bij het implementatie-onderzoek. Daarin wordt gesteld dat beleidsuitingen worden gebruikt en niet toegepast. Het toepassen van een instrumentele doel-middel benadering geeft de wijze waarop beleid effect sorteert niet op een juiste manier weer. Bij deze benadering worden afwijkende handelingen gezien als falend beleid (Mastop en Faludi). Het maken van beleid heeft als doel het verhogen van de kwaliteit van de beslissingen van de actoren en is niet gericht op directe beïnvloeding van de werkelijkheid. De beleidsuiting is hier maar een van de aspecten die wordt meegenomen in de besluitvorming van de nageschakelde actoren. Dit besluitvormingsproces behelst namelijk veel meer. De Lange (1993) zegt hierover: de nageschakelde besluitvorming betreft alle besluitvormingsprocessen, die in de tijd volgen op de formulering van het initiële beleid, waarin dit initiële beleid formeel een rol zou moeten spelen, feitelijk een rol speelt of ten doel heeft een rol te spelen. Recente ontwikkelingen, specifieke omstandigheden, eigen doelstellingen en dergelijke beïnvloeden de uitkomsten van de beslissingen van de nageschakelde actoren (de Lange, 1993). Volgens haar moet een afwijking van het initiële beleid niet per definitie gezien worden als falend beleid, maar als een min of meer normaal en te verwachten verschijnsel. Het beleid wordt namelijk door de nageschakelde actoren opnieuw vorm gegeven. Het is niet onlogisch dat hierbij verstoringen plaatsvinden. Met deze mogelijke afwijking dient rekening te worden gehouden. De centrale vraag is volgens vele auteurs of het beleid in besluitvormingssituaties wordt gebruikt. Mastop en Faludi (1993) drukken het als volgt uit: voorop staat het meewegen van het beleid, niet de opvolging ervan. Deze opvolging staat centraal bij het klassiek evaluatie onderzoek. Volgens Kerstens (1994) is uit onvrede met deze situatie het begrip doorwerking ontwikkeld.

Doorwerking kan volgens Kerstens (1994) leiden tot twee soorten evaluatieonderzoek (in de literatuur komt men veelvuldig dit onderscheid tegen). In de eerste plaats duidt doorwerking volgens hem een proces aan van een meer concrete invulling van beleid door beleidsactoren die hierop al dan niet formeel worden aangesproken. Bij dit type onderzoek is het van belang er achter te komen hoe, door wie en langs welke lijnen beleid effect sorteert. Dit proces wordt ook wel aangeduid als nageschakelde besluitvorming. Op de tweede plaats kan doorwerking gehanteerd worden als maatstaf voor de effectiviteit van beleid. Dit ligt volgens Kerstens (1994) in het verlengde van het eerste type onderzoek. Het verbeteren van de mate en het proces van doorwerking is volgens hem het belangrijkste doel van doorwerkingsonderzoek.

3.3. Definities van doorwerking

3.3.1. Definities uit de literatuur

Als gekeken wordt naar de definities van doorwerking in de literatuur dan blijkt dat er zowel aandacht wordt besteed aan doorwerking als proces als aan doorwerking als maatstaf. Zo stelt Bukkems: van de doorwerking van een plan, en van op dat plan gestoeld beleid, is sprake als

het plan een dusdanige invloed uitoefent op actoren in het bestuursnetwerk dat het richtinggevend wordt, in de positieve zin, voor de dagelijkse beleidsvoering van deze actoren. Mastop en Faludi bespreken vooral het procesmatige aspect: van doorwerking van een plan of beleidsuitspraken is sprake indien die uitspraken een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van de besluitvormingsprocessen van door de beleidsmaker geadresseerde actoren dan wel zich geadresseerd voelende actoren, om het even of dit leidt tot concrete beleidsbesluiten en handelingen, die corresponderen met de initiële beleidsuitspraak (*Zwannikken, Needham en Faludi, 1993*). De Lange komt met de volgende definitie: van doorwerking van een plan of beleidsuitspraken is sprake indien dergelijke uitspraken worden gehanteerd in de nageschakelde besluitvorming, dat wil zeggen dat dergelijke uitspraken een substantieel onderdeel uitmaken van besluitvormingsprocessen van nageschakelde besluitvormers, in die zin dat de betreffende uitspraken mede de uitkomst van die besluitvorming bepalen (*de Lange, 1993*).

Uit de bovenstaande definities komt duidelijk een verschil van mening naar voren over het begrip doorwerking. Zwannikken, Needham en Faludi spreken over een verschil in opvatting over de interpretatie van de richtinggevendheid. Zij vragen zich af of bruikbaarheid voor de doelgroepen voldoende is om van doorwerking te kunnen spreken of dat richtinggevendheid hierbij de eis moet zijn. Bukkems stelt de richtinggevendheid centraal. Hij wordt aangehaald door Zwannikken, Needham en Faludi (*1993*) en stelt dat afwijken van beleid door de nageschakelde besluitvorming een logisch verschijnsel is, maar teveel afwijken mag niet gezien de richtinggevende functie van het beleid (*Bukkems, 1990*). Alleen in het geval van positieve beïnvloeding kan volgens hem gesproken worden van doorwerking. Deze eis van richtinggevendheid leidt tot een drietal soorten doorwerking. Bukkems spreekt over positieve, neutrale en negatieve doorwerking. Van positieve doorwerking is volgens Bukkems sprake als lagere overheden aan de inhoud van het plan een richtinggevende functie toekennen. Zij zullen beleid formuleren dat past binnen het geboden beleidskader. Neutrale doorwerking ontstaat als lagere overheden eerst de kat uit de boom kijken met betrekking tot bepaald beleid. Van negatieve doorwerking is sprake als lagere overheden kennis nemen van het beleid en zich vervolgens afkeren van het voorgestane beleid. (*Bukkems*).

In tegenstelling tot Bukkems nemen Mastop, Faludi en de Lange genoegen met het gebruik van beleid door de nageschakelde actoren. Richtinggevendheid speelt hierbij geen rol. Het beleid levert essentiële informatie aan, op grond waarvan de kwaliteit van de besluiten in de nageschakelde besluitvorming toeneemt (*Zwannikken, Needham, Faludi, 1993*). Uiteindelijk komt het er volgens de Lange op neer dat de bovenstaande standpunten in elkaars verlengde liggen. De Lange stelt: bruikbaarheid van beleidsconcepten voor de nageschakelde beleidsactoren is een voorwaarde voor het feitelijk gebruik van deze beleidsconcepten. En gebruik is weer een voorwaarde voor het richting geven aan de nageschakelde besluitvorming. Samenvattend kan gesteld worden dat de aanhangers van bruikbaarheid minder eisen stellen en dus tevreden zijn als de kwaliteit van de nageschakelde besluitvorming positief is. De aanhangers van de richtinggevendheid zullen daarenboven wensen dat die besluitvorming in enige mate conform het initiële beleid is en dus een positieve invloed heeft op (richting geeft aan) de nageschakelde besluitvorming.

De discussie over de richtinggevendheid kan verder geïllustreerd worden door te kijken naar welk orgaan de evaluatievraag stelt (*de Lange, 1992*). Is dit de beleidsvormende instantie of

staat de nageschakelde besluitvorming centraal? Wordt beleid geëvalueerd vanuit het gezichtspunt van de beleidsvormende instantie, dan is de richtinggevendheid volgens de Lange van groot belang. Zwanniken, Needham en Faludi (1993) zeggen hierover dat de beleidsmaker graag zijn doelen wil bereiken. Informatie over het al dan niet bereiken van deze doelen is voor de beleidsmaker erg belangrijk. Beleid wordt geëvalueerd met de maatstaven die de beleidsmakers zelf voor het slagen van hun beleid van belang achten. Als de besluitvorming van de nageschakelde actoren centraal staat, wordt er vanuit een ander gezichtspunt naar de rol van de initiële beleidsuiting gekeken. Gebruik door de aangesproken actoren is dan belangrijker dan de uitkomst van het afwegingsproces. Dit laatste is van toepassing op dit onderzoek.

3.3.2. Werkdefinitie doorwerking

In het voorgaande deel van dit hoofdstuk zijn verschillende kanten van het begrip doorwerking belicht. Zo is gesproken over de procesmatige kant van doorwerking en doorwerking als maatstaf. Verder is er aandacht besteed aan de discussie tussen bruikbaarheid (Faludi, Mastop) en richtinggevendheid (Bukkems). Het is nu tijd om keuzes te maken en te komen tot een werkdefinitie die in dit onderzoek gehanteerd zal worden.

De definitie van doorwerking in dit onderzoek luidt:

“Van doorwerking is sprake indien strategisch beleid een wezenlijk onderdeel uitmaakt van besluitvormingsprocessen van nageschakelde besluitvormers, in die zin dat de betreffende uitspraken mede de uitkomst van die besluitvorming bepalen.” (De Lange, 1993)

Er is dus gekozen om geen rekening te houden met de richtinggevendheid van Bukkems. In dit onderzoek kan er dus wel sprake zijn van doorwerking zonder dat er sprake is van enige conformiteit. Tevens zorgt de gehanteerde definitie voor een kader zonder veel beperkingen voor het onderzoek. Het is nu duidelijk geworden wat er in dit onderzoek onder doorwerking wordt verstaan. Dit hoofdstuk gaat verder met het beschrijven van drie typering van doorwerking uit de literatuur.

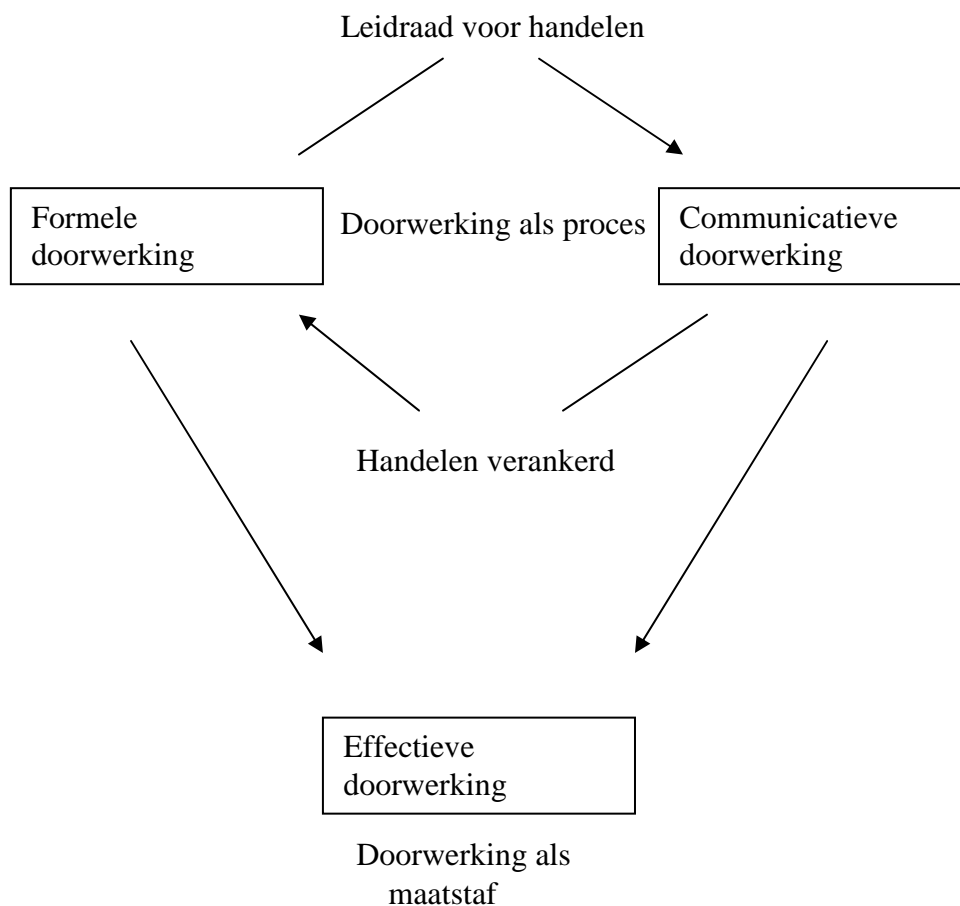
3.4. Drie typen doorwerking

In de literatuur wordt gesproken over doorwerking in de meest beperkte zin, doorwerking in ruimere zin en doorwerking in de meest ruime zin. Deze drie typering zijn onder andere terug te vinden bij Spit en Zoete (2002). Evertse (2004) maakt dezelfde indeling maar heeft het over respectievelijk formele, communicatieve en effectieve doorwerking. Hij spreekt over formele doorwerking bij het opnemen van beleid in beleidsnota's. Doelstellingen, beleidsrichtingen en oplossingen van de beleidsvormende instantie worden overgenomen in het beleid van de nageschakelde actoren (Evertse, 2004). Volgens de Lange is er dan sprake van beleidsconformiteit. Zij stelt dat dit het geval is als het initiële beleid in de strategische plannen van de nageschakelde actoren wordt overgenomen. Als er sprake is van beleidsconformiteit dan heeft het beleid formeel doorgewerkt. Dit type doorwerking is gemakkelijk traceerbaar.

Heel anders is dat bij communicatieve doorwerking. Het gaat er hier om dat de nageschakelde beleidsactoren, beleidskeuzes die op een hoger niveau zijn genomen, laten meewegen in het eigen beleid (Evertse, 2004). De nageschakelde actoren hebben invloed op het beleid. Van

conformiteit tussen beleid en uitvoering zoals dat bij formele doorwerking het geval is, is hier geen sprake. Het beleid wordt opnieuw samengesteld door de nageschakelde actor. De beleidsmaker geeft hem hiervoor bepaalde kaders mee. Wordt beleid inderdaad ontwikkeld binnen deze aangereikte kaders dan kan er volgens Evertse (2004) gesproken worden over geslaagde communicatieve doorwerking.

Deze eerste twee typeringingen hebben te maken met het proces van doorwerking. Het derde type, de effectieve doorwerking, heeft betrekking op doorwerking als maatstaf (Evertse, 2004). Doorwerking is hier een beoordelingscriterium voor de effectiviteit van beleid. Er wordt volgens Evertse gesproken van effectieve doorwerking als er veranderingen optreden in de ruimte zoals voorgesteld in het geformuleerde overheidsbeleid. In dit onderzoek wordt er echter gesproken van effectieve doorwerking als er sprake is van geslaagde formele en/of communicatieve doorwerking. In de onderstaande figuur is te zien hoe deze drie typen zich tot elkaar verhouden.



Figuur 3. Samenhang doorwerkingstyperingen (Evertse, 2004).

Evertse (2004) stelt dat de modellen van Korthals Altes (1995) bruikbaar zijn voor het onderscheid tussen formele doorwerking en communicatieve doorwerking. Korthals Altes maakt dit onderscheid duidelijk aan de hand van twee communicatiemodellen. Het eerste model gaat uit van communicatie als stroom. Een zender richt een bepaalde boodschap op een ontvanger. Doordat deze zender en ontvanger dezelfde codes gebruiken, kan de ontvanger begrijpen wat de zender bedoelt. De boodschap kan echter door ruis worden gestoord. De

ontvanger stuurt daarom feedback over de ontvangst (*Korthals Altes, 1995*). Beleid wordt in dit communicatiemodel gezien als een bevel (formele doorwerking). Er is geen plaats voor een onafhankelijke rol voor de nageschakelde actoren. Het nadeel van dit model is dat het niet kan omgaan met dynamisch beleid en dat het uitgaat van het idee dat uitvoering van beleid een technisch proces is. Korthals Altes (*1995*) stelt in navolging van Mastop (*1983*) dat de opstellers van een plan blij mogen zijn als hun plannen worden meegenomen bij de verantwoording van beslissingen. Dit staat centraal in het tweede model van Korthals Altes.

Dit tweede model is gebaseerd op communicatie als dubbele constructie. Het model wordt vooral gebruikt voor de analyse van communicatie via teksten. Bij de productie van een bepaalde tekst heeft de auteur een bepaald beeld van de lezer. Het interpreteren van de tekst is een gescheiden proces. De lezer heeft op zijn beurt weer een bepaald beeld van de auteur. De codes die de lezer gebruikt voor de constructie van betekenissen uit de tekst kunnen verschillen van die van de auteur (*Korthals Altes, 1995*). Een tekst komt dus twee keer tot stand. Onzekerheid is binnen dit model een belangrijke factor. Het gaat er niet om dat een bepaalde beslissing conform het initiële beleid is. Belangrijker is de kwaliteit van de besluitvorming. Als beleid dus bijdraagt aan de kwaliteit van een beslissing ongeacht of deze beslissing conform het initiële beleid is dan is er sprake van communicatieve doorwerking.

Korthals Altes zegt dat de in het tweede model gevolgde uitwerking van doorwerking verantwoording centraal stelt. Deze verantwoording bepaalt in termen van alternatieven en consequenties de kwaliteit van een besluit. Het succes van beleid wordt bepaald door het gebruik ervan in die verantwoording. Er is dus geen rechtstreekse relatie tussen beleid en uitvoering. Ook Kerstens (*1994*) erkent dit. Hij stelt dat het causaliteitsvraagstuk geen rol speelt in het doorwerkingsonderzoek. Er is wel sprake van een directe relatie tussen het beleid en het gebruik door de nageschakelde actoren.. Bij deze relatie speelt causaliteit echter geen rol aangezien er ook sprake is van doorwerking als het gebruik van het beleid niet kan worden toegeschreven aan de kwaliteiten van dat beleid.

3.5. Conformiteit

3.5.1. Definitie

In de literatuur komt men vaak het begrip conformiteit tegen. Het is van belang dit begrip niet te verwarren met doorwerking zoals bedoeld wordt in dit onderzoek. Barret en Fudge maken dit onderscheid duidelijk door te spreken over zowel conformance als performance. Onder conformance verstaan zij dat er sprake moet zijn van overeenstemming tussen planuitspraak en uiteindelijke uitkomst. Performance duidt op hoe het plan het 'doet' in de onderhandelingen die onherroepelijk volgen op planvaststelling: wordt het gebruikt?; verschaft het opheldering over concrete beslissingssituaties waarin het wordt toegepast (*Barret en Fudge, 1981*)? Faludi maakt dit onderscheid ook en heeft het over plan implementation en implementation planning. Anderen maken dit onderscheid duidelijk door te wijzen op het verschil tussen blueprint planning (conformance) en adaptive planning (performance).

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat conformiteit en doorwerking twee verschillende begrippen zijn, maar waartussen wel een relatie bestaat. Conformiteit moet in dit onderzoek gezien worden als formele doorwerking of doorwerking in enge zin. Als er in vervolg van dit

onderzoek gesproken wordt over doorwerking dan wordt bedoeld op performance en niet op conformiteit of conformance.

3.5.2. Soorten conformiteit

Conformiteit wordt hier in navolging van de Lange en Kerstens onderverdeeld in formele conformiteit en gedragsconformiteit. Bij formele conformiteit gaat het om de vraag of beleidsuitingen van de nageschakelde actoren te herleiden zijn tot de relevante beleidsuitspraken en of zij daarmee in overeenstemming zijn (*Kerstens, 1994*). Bij gedragsconformiteit gaat het om de vraag of de nageschakelde actoren handelen naar deze beleidsuitspraken. Leidt het beleid van deze actoren tot een andere beleidspraktijk? Het initiële beleid moet immers niet gezien worden als handelingsvoorschrift, maar als referentiekader (*Kerstens, 1994*). De Lange (*1995*) onderscheidt nog een derde type conformiteit, namelijk finale conformiteit. Het gaat er hier om of het uiteindelijke effect conform de oorspronkelijke intenties en doeleinden is bewerkstelligd. Het vergt niet veel fantasie om een link te leggen met de drie typering van doorwerking van Evertse.

3.6. Tot slot

Het is nu duidelijk welke definitie van doorwerking in dit onderzoek gehanteerd zal worden en waarom er gekozen is voor deze definitie. Verder zijn er drie typering aan bod gekomen, die inzicht geven in de manier waarop beleid door kan werken. De modellen van Korthals-Altes illustreren dit proces. Om verwarring te voorkomen is aan het slot van dit hoofdstuk het begrip conformiteit behandeld. De indeling naar formele, gedrags- en finale conformiteit vertoont een sterke gelijkheid met de drie typering van doorwerking van Evertse (*2004*). Dit is niet zo vreemd gezien de sterke verwantschap tussen het begrip doorwerking en conformiteit.

Nu er een antwoord is gevonden op de vraag wat doorwerking precies inhoudt, is het tijd voor de volgende vraag. Hoe kan doorwerking worden aangetoond? In het volgende hoofdstuk staat de onderzoeksmethodiek centraal, die in dit onderzoek is toegepast om antwoord te geven op die vraag.

Hoofdstuk 4 De onderzoeksmethodiek

4.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk is het begrip doorwerking aan bod gekomen en zijn verschillende vormen van doorwerking besproken. De volgende stap is nu om doorwerking op een systematische manier aan te tonen. Dit is het terrein van het doorwerkingsonderzoek.

In sommige gevallen is het aantonen van doorwerking vrij gemakkelijk omdat er in bepaalde beleidsteksten wordt verwezen naar beleid op een hoger niveau (formele doorwerking). In andere gevallen is het niet zo vanzelfsprekend (communicatieve doorwerking). De beleidstekst is hier namelijk veranderd omdat de nageschakelde actor het beleid opnieuw heeft geconstrueerd. Het kan ook nog zo zijn dat beleid op toevallige wijze overeenkomt zonder dat er sprake is van doorwerking. Doorwerking hoeft niet altijd positief te zijn zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien. Ook als het beleid niet wordt overgenomen, maar wel heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de besluitvorming moet men constateren dat het beleid heeft doorgewerkt. Dit hoofdstuk behandelt de gekozen onderzoeksmethodiek (het doorwerkingsonderzoek) om doorwerking aantoonbaar te maken.

4.2. Het doorwerkingsonderzoek

In een doorwerkingsonderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen een methodisch principe van doorwerking en een theoretisch principe van doorwerking (*Mastop en Faludi, 1993*). Barret en Fudge (*1981*) hanteren hiervoor het onderscheid tussen performance en conformance. Voor het feitelijk empirisch onderzoek wordt uitgegaan van het methodisch principe van doorwerking, dit komt neer op het uitvoeren van een zogenaamde conformiteitsmeting (*Kerstens, 1994*). Bij deze meting worden twee beleidsdocumenten (het Europese Witboek en de Nota Mobiliteit) geanalyseerd en getoetst op overeenkomsten in het beschreven beleid. Nader onderzoek moet vervolgens aantonen of het beleid is gebruikt door de nageschakelde actoren en of de handelingen, die zij uitvoeren conform het initiële beleid zijn. Is er sprake van conformiteit tussen de beleidsuitspraken dan moet worden bepaald of deze conformiteit ook is te wijten aan het gebruik van het initiële beleid. Is dat niet het geval dan dient er volgens Kerstens (*1994*) nagegaan te worden of er een serieuze beoordeling van het beleid heeft plaats gevonden in het licht van de geldende omstandigheden (*Mastop en Faludi*). Dit gaat volgens hem door middel van het theoretische principe van doorwerking. Het theoretisch principe komt erop neer dat voor de evaluatie van beleid, conformiteit tussen hetgeen in het beleid vervat is en hetgeen uiteindelijk in de werkelijkheid waarneembaar is, geen ultieme maatstaf is om de effecten van beleid te meten (*Kerstens, 1994*). Het gaat er om of beleidsuitspraken gebruikt worden in het besluitvormingsproces van de nageschakelde actoren. In dit onderzoek betekent dit dat er wordt gekeken of het beleid uit het Witboek gebruikt is in de besluitvorming van de Nota Mobiliteit.

Om van doorwerking te kunnen spreken is het gebruik van het beleid uit het Europese Witboek essentieel. Is dit niet het geval dan is er ook geen sprake van doorwerking. De conformiteitsvraag is dan volgens Kerstens (*1994*) niet meer van toepassing. Als het beleid wel wordt gebruikt tijdens de besluitvorming betekent dit dat er sprake is van doorwerking

ook al leidt dit tot disconformiteit. Dit wordt beschreven door Mastop en Faludi. Ook Kerstens (1994) erkent dit. Hij stelt: het is mogelijk dat de onderzoeker wordt geconfronteerd met het paradoxale verschijnsel dat er geen sprake is van conformiteit, terwijl het beleid in hoge mate heeft doorgewerkt. Kerstens (1994) komt met een aantal oplossingsmogelijkheden voor dit verschijnsel, die in de literatuur worden genoemd:

- stel richtinggevendheid als eis voor doorwerking voor alle soorten van beleidsuitingen (Bukkems, 1989);
- trek op basis van de mate van operationaliteit een scheidslijn tussen twee soorten beleidsuitingen en verklaar conformiteit tot geschikt criterium voor beleidsuitingen met een hoge mate van operationaliteit (de Lange, 1992);
- neem een standpunt in dat voor alle beleidsuitingen doorwerking een geschikt evaluatiecriterium is en aanvaard de mogelijke paradoxale uitkomsten (Mastop, 1993).

Tijdens de begripsdefiniëring in hoofdstuk twee is er voor gekozen geen rekening te houden met de richtinggevendheid van Bukkems. Uit de gekozen definitie blijkt verder dat er sprake kan zijn van doorwerking zonder dat er sprake hoeft te zijn van conformiteit. Hiervan uitgaande is de optie van Mastop de meest voor de hand liggende.

4.3. Stappen in het doorwerkingsonderzoek

4.3.1. Tweedeling en stappen

Het doorwerkingsonderzoek wordt getypeerd door een tweedeling. Het eerste deel is kwantitatief van aard en gaat op zoek naar overeenkomsten in het beleid. Het tweede deel behandelt het gebruik van het beleid in de besluitvorming en probeert zo doorwerking aan te tonen. Hieronder worden de afzonderlijke stappen in elk van de twee deelonderzoeken apart besproken. Er wordt duidelijk aangegeven wat er bij elke stap gedaan zal worden en hoe dit gebeurd is. Er wordt begonnen met het onderzoek naar de mate van conformiteit (overeenstemming), waarna het onderzoek naar doorwerking als proces volgt. Deze volgorde is niet zomaar gekozen. Onderzoek naar de mate van conformiteit geeft inzicht in de overeenkomsten en verschillen tussen het initiële beleid en dat van de nageschakelde actoren. In dit geval tussen het beleid uit het Europese Witboek en het beleid uit de Nota Mobiliteit. Het onderzoek naar het gebruik van het beleid in de besluitvorming geeft vervolgens uitsluitsel over de doorwerking. De combinatie van deze twee onderzoeken bepaalt de mate van doorwerking.

4.3.2. Onderzoek naar de mate van conformiteit

Bij dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een kwantitatieve methode, de zogenaamde conformiteitsmeting. Dit deelonderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

Onderzoek naar de mate van doorwerking	Bijbehorende onderzoeksvragen
Selectie beleidsuitspraken	Welke beleidsuitspraken zijn de analyse-eenheden?
Conformiteitsmeting	In hoeverre komt het beleid overeen?

Tabel 1. Stappen en onderzoeksvragen in het onderzoek naar de mate van doorwerking.

4.3.2.1. Selecteren van de beleidsuitspraken

Voordat er begonnen kan worden aan de conformiteitsmeting is een selectie van beleidsuitspraken noodzakelijk. Mastop en Faludi zeggen hierover dat niet het beleidsdocument zelf het onderwerp is van de analyse maar dat de afzonderlijke beleidsuitspraken de analyse-eenheden zijn. De selectie is verder noodzakelijk om het onderzoek mogelijk te maken met de beschikbare middelen en tijd.

In het Witboek is een zestigtal maatregelen opgenomen, dat moet bijdragen aan het bereiken van de hoofddoelstelling. Deze maatregelen kunnen worden gezien als beleidsuitspraken. Er is dan ook gekozen om deze maatregelen te gebruiken als analyse-eenheden in dit onderzoek naar de mate van conformiteit. De enige voorwaarde die aan de beleidsuitspraken gesteld wordt is dat zij van toepassing moeten zijn op Nederland. De geselecteerde uitspraken komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

4.3.2.2. De conformiteitsmeting

Bij het bepalen van de mate van conformiteit moet een relatie worden gelegd tussen het initiële beleid en de nageschakelde besluiten. Om dit mogelijk te maken is een conformiteitsmeting noodzakelijk, aldus Kerstens (1994). Het gaat hier om een kwantitatieve onderzoeksmethode. Er wordt gekeken of de geselecteerde beleidsuitspraken uit het Witboek terug te vinden zijn in de Nota Mobiliteit. De volgende situaties worden in navolging van Coenen (1998) onderscheiden:

- conformiteit met referenties betekent dat op basis van de schriftelijke stukken enerzijds is vastgesteld dat de beleidsuitspraak inhoudelijk conform het plan is en dat er anderzijds op enige wijze in de schriftelijke stukken wordt gerefereerd aan het plan;
- conformiteit zonder referenties betekent dat op basis van de schriftelijke stukken is vastgesteld dat de beleidsuitspraak inhoudelijk conform het plan is, maar dat in de schriftelijke stukken niet wordt gerefereerd aan het plan;
- niet conform met referenties betekent dat er van het plan wordt afgeweken, maar dat dit wel gebeurt onder verwijzing naar het plan.
- niet conform zonder referenties betekent dat er van het plan wordt afgeweken, maar dat hier geen verwijzing bij wordt gebruikt;
- niet bepaald betekent dat de betreffende beleidsuitspraak niet terug gevonden kan worden in het beleid van de nageschakelde actoren (Coenen, 1998).

Dit leidt tot de volgende tabel: (het aantal beleidsuitspraken wordt weergegeven in absolute aantallen en in percentages.)

<i>Aantal beleidsuitspraken</i>	<i>Met referentie</i>	<i>Zonder referentie</i>
Conform		
Niet conform		
Niet bepaald		

Tabel 2. Conformiteit en referenties aan het EU-beleid (Coenen, 1998)

De conformiteitsmeting geeft inzicht in de mate waarin het beleid uit de Nota Mobiliteit overeenkomt met (conform is aan) het beleid uit het Europese Witboek. Het geeft maar in beperkte mate uitsluitsel over het daadwerkelijke gebruik van het Witboek bij de

totstandkoming van de Nota Mobiliteit. Hiervoor is verder onderzoek nodig. Dit gebeurt door middel van het onderzoek naar het proces van doorwerking.

4.3.3. Onderzoek naar het proces van doorwerking

Dit deel van het onderzoek is gebaseerd op kwalitatieve onderzoeksmethoden. Er is gekozen voor het interview als belangrijkste bron van informatie. Verder worden een aantal documenten bekeken, die inzicht geven in de besluitvorming rondom de Nota Mobiliteit en de rol van het Witboek daarin. Dit deelonderzoek ziet er als volgt uit:

Onderzoek naar doorwerking als proces	Bijbehorende onderzoeksvragen
Analyse van de besluitvorming	Wordt het Witboek gebruikt in de besluitvorming? Wat is de rol van het Witboek in de besluitvorming? Hoe kan het besluitvormingsproces worden gekarakteriseerd?

Tabel 3. Onderzoeksvragen in het onderzoek naar het proces van doorwerking.

Zoals eerder al gesteld is, is het gebruik van het Witboek in de besluitvorming een noodzakelijke voorwaarde om te kunnen spreken van doorwerking. Deze eerste vraag in het onderzoek naar het proces van doorwerking is dan ook essentieel.

De tweede vraag concentreert zich op de rol van het Witboek tijdens de besluitvorming. Hierbij komt het onderscheid tussen formele doorwerking en communicatieve doorwerking weer naar voren. Drie situaties zijn mogelijk. Bij de eerste situatie wordt het beleid uit het Witboek overgenomen in het eigen beleid (formele doorwerking). In de tweede situatie wordt het Witboek als input gebruikt in de besluitvorming van het eigen beleid (communicatieve doorwerking). De derde situatie kenmerkt zich door het niet gebruiken of negeren van het Witboek tijdens de besluitvorming.

Om antwoord te geven op de derde vraag (hoe kan het besluitvormingsproces worden gekarakteriseerd?) wordt aansluiting gezocht bij de effectpatronen van Coenen (1998). Het gaat hier om specifieke handelingen, die verwacht worden tijdens de nageschakelde besluitvorming in relatie tot het beleid. Dit wordt door Coenen aangeduid als een effectpatroon en omschrijft een opeenvolging van gebeurtenissen en/of handelingen tussen beleid en het nageschakelde besluit. Hij onderscheid drie effectpatronen: het conformiteitspatroon, het doorwerkingspatroon en het geen effect-patroon. Als de nageschakelde actor kennisneemt van het beleid en het beleid vervolgens overneemt in het eigen beleid, spreekt men van het conformiteitspatroon. Als de nageschakelde actor kennis neemt van het beleid en het vervolgens gebruikt bij de besluitvorming van het eigen beleid, spreekt men van het doorwerkingspatroon. Als de nageschakelde actor het beleid negeert, of het beleid niet relevant acht terwijl het beleid wel relevant is, spreekt men van het geen-effect-patroon (Coenen, 1998).

Door de resultaten van de conformiteitsmeting aan te vullen met de uitkomsten van het onderzoek naar het proces van doorwerking ontstaat een goed beeld van de doorwerking van het Europese vervoersbeleid uit het Witboek in de Nota Mobiliteit en kunnen er conclusies worden getrokken over de mate van doorwerking.

4.4. Verantwoording

Voor deze onderzoeksmethodiek is gekozen om dat het gebruik maakt van zowel een kwantitatieve methode (conformiteitsmeting) als een kwalitatieve methode (interviews). Dit zorgt voor een goede mix van harde data en waarnemingen uit de dagelijkse beleidspraktijk. Op deze manier wordt getracht een zo goed mogelijk beeld te geven van de doorwerking van het Europese vervoersbeleid. Met dit hoofdstuk is er een einde gekomen aan het theoretische gedeelte van dit onderzoek. De theorie zal nu worden toegepast.

Hoofdstuk 5 Het doorwerkingsonderzoek

5.1. Inleiding

Het doorwerkingsonderzoek wordt gekenmerkt door twee deelonderzoeken. Het eerste deel bestaat uit een kwantitatief gedeelte, de zogenaamde conformiteitsmeting. In dit deel wordt de mate van overeenstemming of conformiteit tussen de twee beleidsdocumenten bepaald. Om vervolgens de mate van doorwerking te kunnen bepalen is kennis van het besluitvormingsproces nodig. Deze kennis wordt verkregen in het tweede deel dat bestaat uit het onderzoek naar het proces van doorwerking (kwalitatieve deel).

5.2. Mate van conformiteit (mate van overeenstemming)

5.2.1. Selectie beleidsuitspraken

In dit deelonderzoek zijn twee vragen van belang. De eerste heeft betrekking op de analyse-eenheden. Welke beleidsuitspraken vormen deze eenheden? De geselecteerde beleidsuitspraken vormen de input voor de conformiteitsmeting. De tweede vraag is in welke mate het bestudeerde beleid overeenstemming vertoont. Het antwoord op deze vraag wordt verkregen uit de conformiteitsmeting.

Om het Nederlandse beleid uit de Nota Mobiliteit te toetsen op overeenkomsten met het Europese Witboek is het nodig een selectie te maken van beleidsuitspraken uit het Witboek. In het Europese Witboek is een actieprogramma opgenomen dat bestaat uit een zestigtal maatregelen. Deze maatregelen dragen bij aan het bereiken van de hoofddoelstellingen van het Witboek en zullen de analyse-eenheden vormen voor het onderzoek naar de mate van doorwerking. In hoofdstuk vijf is er een voorwaarde gesteld, waaraan de beleidsuitspraken moeten voldoen. Deze voorwaarde is dat de betreffende beleidsuitspraak betrekking moet hebben op Nederland. Op enkele uitspraken na voldoen zij hier allemaal aan. Het actieprogramma (60 maatregelen) uit het Witboek is dan ook bijna in zijn geheel opgenomen in dit onderzoek. Nu de analyse-eenheden bekend zijn, kan er een begin worden gemaakt met de conformiteitsmeting.

5.2.2. De conformiteitsmeting

Bij de conformiteitsmeting wordt onderscheid gemaakt tussen beleidsconforme uitspraken, disconforme uitspraken en uitspraken waarbij de conformiteit niet bepaald kan worden. Verder is het mogelijk om te kijken om er wel of niet wordt gerefereerd aan het Europese beleid. Voor elk van de geselecteerde beleidsuitspraken wordt nagegaan of deze terug te vinden is in de Nota Mobiliteit. De onderstaande tabel is het resultaat.

Beleidsuitspraken	CM	CZ	NCM	NCZ	NB
Kwaliteitsimpuls voor het wegvervoer					
Bevorderen van de doelmatigheid en uniformiteit van interpretatie, toepassing en controle van de bestaande wetgeving op het gebied van wegvervoer.					X
Harmoniseren van voorwaarden voor het opleggen van rijverboden aan voertuigen.					X
Uitbreiden van het aantal controles met het oog op de naleving van de voorschriften voor rij- en rusttijden voor chauffeurs.		X			
Aantrekkelijk houden van beroepen in het wegtransport door het garanderen van goede arbeidsomstandigheden.					X
Harmoniseren van de minimale verplichte bepalingen in vervoersovereenkomsten.					X
Revitalisering van het spoor					
Openstelling van nationale markten voor cabotage vervoer in de goederensector.	X				
Een hoog veiligheidsniveau voor het spoornet opgestelde voorschriften en een duidelijke omschrijving van de verantwoordelijkheden.	X				
Actualisering van de richtlijn inzake interoperabiliteit voor alle onderdelen van het hogesnelheidsnet.	X				
Geleidelijke openstelling van het internationale reizigersvervoer.		X			
Bevordering van de maatregelen die de kwaliteit van spoorwegdiensten en de rechten van de reizigers moeten waarborgen.				X	
Vergroten van de veiligheid op het spoor door middel van een richtlijn en de oprichting van een communautaire structuur voor spoorweginteroperabiliteit en veiligheid.	X				
Steunen van bouw van nieuwe infrastructuurvoorzieningen en met name spoorlijnen waarop het goederenvervoer prioriteit geniet.				X	
Een dialoog op gang brengen met de spoorwegindustrie in het kader van een vrijwillige overeenkomst om milieuhinder te verminderen.	X				
Beheersen van de groei van de luchtvaart					
Een sterk regulerende instantie, die in staat is om doelstellingen te formuleren voor toename van het verkeer en veiligheid.		X			
Een systeem dat de militaire luchtvaart in staat stelt om zijn defensieve mogelijkheden in stand te houden en gebruik maakt van de mogelijkheden tot samenwerking.		X			
Een sociale dialoog beginnen met de sociale partners over de aspecten van het gemeenschappelijke luchtvaartbeleid die mogelijke grote sociale gevolgen hebben.					X
Samenwerken met Eurocontrol.		X			
Een systeem voor toezicht, inspecties en sancties dat effectieve naleving van de voorschriften waarborgt.		X			
Herziening van de belastingheffing op de luchtvaart:		X			

onderhandelen over de invoering van een belasting op kerosine per 2004 en bijstelling van heffingen op 'en route' luchtvaart.					
Beter gebruik van de bestaande capaciteit van de luchthavens.		X			
Herziening van het systeem van luchthavengelden.		X			
Integratie van de luchtvaart in een samenhangend systeem met andere vervoersmodaliteiten.		X			
Herziening van het systeem van slots om de toegang tot de markt te verbeteren.				X	X
Sluiten van een gemeenschappelijke overeenkomst met de VS ter vervanging van de 'open skies' overeenkomsten.	X				
Aanpassen zee- en riviervaart					
Ontwikkelen van de benodigde infrastructuur voor snelwegen op zee.		X			
Vereenvoudigen van de voorschriften met name door de invoering van een loket administratieve formaliteiten.		X			
Ontwikkelen van een regelgevend kader voor de controle van de veiligheid van passagiers.	X				
Aanscherpen van de veiligheidsvoorschriften in samenwerking met het IMO betreffende minimale sociale voorschriften en het ontwikkelen van een Europees scheepvaartmanagementstysteem.		X			
Bevorderen van de terugkeer onder Europese vlag van zoveel mogelijk schepen.		X			
Verbeteren situatie riviervaart					
Uniformering van de technische voorschriften		X			
Verdergaande harmonisatie van de vaarcertificaten voor het gehele netwerk van vaarwegen.		X			
Harmonisatie van de voorwaarden ten aanzien van rusttijden, aantallen bemanningsleden en vaartijden van binnenvaartschepen.		X			
Gezamenlijke toekomst voor vervoersmodaliteiten					
Opstellen van een nieuw programma ter bevordering van alternatieven voor wegtransport (Marco Polo).					X
Een nieuw communautair kader voor de ontwikkeling van het beroep van planner voor geïntegreerd vrachtvervoer.					X
Knelpunten opheffen					
Knelpunten opheffen op het trans-Europese netwerk door bevordering van corridors met voorrang voor goederenvervoer, een snel netwerk voor reizigersvervoer (verkeersmanagement).	X				
Invoeren van een communautair kader voor toewijzing van de opbrengsten van heffingen op het gebruik van concurrerende routes bij de bouw van nieuwe infrastructuurvoorzieningen, met name voor het spoor.		X			
Harmoniseren van de minimale veiligheidsnormen voor wegtunnels en spoortunnels, die deel uitmaken van het trans-Europese netwerk.	X				
Verkeersveiligheid					
Streven naar een halvering van het aantal verkeersdoden in 2010.				X	
Harmoniseren voor het internationale beroepsvervoer van voorschriften voor controles en sancties.		X			
Opstellen van een lijst met bijzonder gevaarlijke punten op de trans-Europese routes.					X

Bouwers van touringcars verplichten alle stoelen te voorzien van veiligheidsgordels.	X				
Gevaarlijk gedrag voorkomen door het stimuleren van scholing van met name jonge automobilisten.		X			
Voortzetten van de inspanningen ter bestrijding van alcohol in het verkeer.		X			
Ontwikkelen op Europees niveau van een methodiek ter bevordering van onafhankelijk technisch onderzoek.					X
Kosten voor de gebruiker					
Voorstel om te komen tot een enkele heffing op brandstof voor het beroepsgoederen- verkeer.	X				
Kaderrichtlijn met de uitgangspunten voor en de opbouw van de tarieven voor het gebruik van de infrastructuur, een gemeenschappelijke methodiek voor de vaststelling van de hoogte van de tarieven, gecompenseerd door de afschaffing van bestaande belastingen, waarmee ook kruisfinanciering mogelijk wordt.	X				
Richtlijn, die de interoperabiliteit van betaalsystemen op het trans-Europese netwerk waarborgt.	X				
Rechten en plichten van reizigers					
Aanvullen van bestaande rechten van luchtreizigers, met name ten aanzien van vertragingen, overboekingen en annuleringen.					X
Verordening inzake de eisen die worden gesteld aan overeenkomsten voor luchtvervoer.					X
De communautaire maatregelen ter bescherming van de rechten van reizigers ook van toepassing laten worden op andere vervoersmodaliteiten, met name de spoorwegen, scheepvaart en het stadsvervoer.					X
Vereenvoudiging van de procedures voor notificatie van overheidssteun.					X
Omschrijven van de algemene uitgangspunten die moeten gelden voor diensten van algemeen economisch belang op vervoersgebied om reizigers een hoogwaardige dienstverlening te kunnen bieden.		X			
Beheersen van de effecten van mondialisering van het vervoer					
De Gemeenschap lid maken van de belangrijkste internationale organisaties, met name de IBO, IMO, Rijnvaart en Donaucommissie en Eurocontrol.		X			
De EU voorzien van een satellietgestuurd navigatiesysteem met wereldwijde dekking (Galileo).					X

Tabel 4. Uitwerking conformiteitsmeting (afk. CM=conform met referentie, CZ=conform zonder referentie, NCM=niet conform met referentie, NCZ=niet conform zonder referentie, NB=niet bepaald).

In de volgende tabel wordt een overzicht gegeven van het aantal en het percentage beleidsuitspraken per categorie.

<i>Aantal beleidsuitspraken</i>	<i>Met referentie</i>	<i>Zonder referentie</i>	<i>Totaal</i>
Conform	13 (24%)	23 (43%)	36 (67%)
Niet conform	0	4 (7%)	4 (7%)
Niet bepaald	0	14 (26%)	14 (26%)
Totaal	13 (24%)	41 (76%)	54 (100%)

Tabel 5. Uitkomsten van de conformiteitsmeting

Uit de tabel kan worden opgemaakt dat er bij de meerderheid (67%) van de uitspraken sprake is van conformiteit. Hiervan zijn 24% van de beleidsuitspraken uit het actieprogramma met referentie terug te vinden in de Nota Mobiliteit. Dit betekent dat bij elk van deze beleidsuitspraken sprake is van formele doorwerking. Het beleid uit de Nota Mobiliteit is namelijk rechtstreeks overgenomen uit het Witboek. Hierbij moet wel een kanttekening worden geplaatst. Er wordt namelijk maar één keer echt naar het Witboek verwezen. Dit gebeurt in het eerste hoofdstuk met betrekking tot het beprijzen van infrastructuur zodat de gebruikers naar rato van gebruik betalen. In het overige deel van de Nota Mobiliteit wordt geen enkele keer gerefereerd aan het Witboek zelf. Men volstaat met het verwijzen naar het Europese beleid en Europese richtlijnen en verordeningen. In dit onderzoek tellen deze verwijzingen ook mee als referenties naar het Witboek omdat dit het beleidsdocument is waarin het Europese vervoersbeleid gestalte krijgt.

43% van de beleidsuitspraken worden in de Nota Mobiliteit genoemd zonder referentie. Voor deze groep geldt dat er sprake is van conformiteit, maar dat het niet duidelijk is of deze conformiteit te wijten is aan het gebruik van het Witboek. Is dit wel het geval dan kan er gesproken worden over formele doorwerking. In de gevallen waarbij het Witboek niet gebruikt is, moet de oorzaak van de conformiteit in een andere richting worden gezocht.

Er is een viertal beleidsuitspraken (7%) uit het Witboek, waarvan duidelijk wordt afgeweken in de Nota Mobiliteit. Door het ontbreken van een referentie naar het Europese beleid, is het niet te bepalen of dit met opzet is gedaan. Er zijn dan twee mogelijkheden. De betreffende uitspraak is wel meegenomen in de besluitvorming waarna men besloten heeft om af te wijken van het Europese beleid of de uitspraak is in zijn geheel niet meegenomen in de besluitvorming. Bij de eerste mogelijkheid is er wel sprake van doorwerking (communicatief), terwijl bij de tweede mogelijkheid geen sprake kan zijn van doorwerking. Opvallend is dat er in de Nota Mobiliteit geen enkele keer met referentie wordt afgeweken van het Europese beleid. Was dit wel het geval geweest dan kon met zekerheid gesteld worden dat er in die gevallen sprake was van communicatieve doorwerking.

Uit de tabel blijkt verder dat 26% van de beleidsuitspraken niet zijn terug te vinden in de Nota Mobiliteit. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het beleid betreft dat in een andere nota zijn weerslag vindt. Het kan ook betekenen dat deze beleidsuitspraken wel zijn meegenomen in de besluitvorming, maar dat dit niet meer te herleiden is uit de beleidstekst van de Nota Mobiliteit. Als dat het geval is, kan er alsnog gesproken worden van doorwerking (communicatief).

5.2.3. Effectieve doorwerking

In het theoretisch kader is er naast formele en communicatieve doorwerking ook gesproken over effectieve doorwerking. Dit werd omschreven als de mate van geslaagde doorwerking. Op basis van de conformiteitsmeting kan gesteld worden dat 24% van de beleidsuitspraken effectief doorwerkt (geslaagde formele doorwerking). Uit de conclusies van de conformiteitsmeting blijkt verder dat er nog maar weinig met zekerheid gesteld kan worden over de doorwerking van het Europese vervoersbeleid uit het Witboek. Het enige dat gesteld kan worden is dat er sprake is van een hoge mate van overeenstemming.

5.2.4. Wat zeggen deze uitkomsten nu?

Er zijn in deze meting twee beleidsdocumenten met elkaar vergeleken en getoetst op overeenkomsten in het verwoorde beleid. De conformiteitsmeting heeft ons inzicht gegeven in deze mate van overeenstemming. Maar in welk perspectief moeten deze uitkomsten worden gezien? Welke mate van overeenkomst mag men verwachten? Om hier antwoord op te geven kan gekeken worden naar het tijdstip waarop de nota's verschenen zijn. Ook het schaalniveau waarop de nota's betrekking hebben en het onderwerp dat zij behandelen zijn hier van belang. Op basis hiervan zou men een vrij hoge mate van overeenkomst mogen verwachten aangezien deze documenten omstreeks dezelfde tijd uitgebracht zijn en zij over een en dezelfde sector gaan, namelijk het vervoersbeleid. Alleen het schaalniveau verschilt. De Europese Unie maakt beleid voor alle lidstaten, terwijl de Nota Mobiliteit zich alleen richt op de vervoersproblematiek in Nederland. Het gevolg hiervan is dat het Europese beleid last heeft van afvlakking en niet zo aan verandering onderhevig is als het Nederlandse beleid.

Dat de geconstateerde mate van overeenstemming niet zomaar als doorwerking mag worden gezien, is al eerder opgemerkt. Hiervoor is namelijk meer nodig dan overeenstemming alleen. De overeenstemming dient niet toevallig te zijn, maar gerelateerd kunnen worden aan het initiële beleid, in dit geval het Europese Witboek. Een voorbeeld zal dit duidelijk maken. Stel er wordt onderzocht in welke mate de gemeentelijke vervoersplannen van Groningen en Bordeaux overeenkomen. De uitkomst hiervan is 75%. Dit betekent dat 75% van de uitspraken uit het Groningse plan terug te vinden zijn in het plan van Bordeaux. Het is echter niet waarschijnlijk dat er in dit geval sprake is van doorwerking en zeker niet in 75% van de gevallen. Hoe kan het dan dat de mate van overeenstemming hoog is, maar de doorwerking nihil? De volgende redenen zijn denkbaar:

- Er is sprake van een toevallige overeenkomst.
- Dezelfde kennis is aanwezig. Dit leidt tot hetzelfde beleid.
- Er is sprake van een trend in het vervoersbeleid, die door iedereen gevolgd wordt.

Dat de mate van overeenstemming tussen de twee beleidsdocumenten erg hoog is, is dus niet erg verrassend. Dit was een te verwachten uitkomst. De uitdaging is nu om te bepalen of de mate van doorwerking ook zo hoog is of dat de hoge mate van overeenstemming te wijten is aan een andere oorzaak (toeval).

5.3. Onderzoek naar het proces van doorwerking

5.3.1. Een verdere analyse

De conformiteitsmeting heeft aangegeven dat het zinvol is om de doorwerking van het Witboek te onderzoeken. Er was namelijk sprake van een hoge mate van overeenstemming en er is reden genoeg om aan te nemen dat doorwerking hierbij een rol heeft gespeeld (toename

belang EU, zelfde tijd, zelfde sector). Om in dit onderzoek te kunnen spreken van doorwerking is het gebruik van het Witboek tijdens de besluitvorming van de Nota Mobiliteit een vereiste (zie werkdefinitie hoofdstuk 3). Dit leidt tot de volgende vraag:

1) *Hebben de nageschakelde actoren (in dit geval de beleidsmedewerkers, die de Nota Mobiliteit hebben opgesteld) het Witboek gebruikt tijdens de besluitvorming?*

Als dit het geval is dan is er sprake van doorwerking volgens de gehanteerde definitie uit hoofdstuk 3. Naast het aantonen van het gebruik van het Witboek is het interessant te kijken naar de rol van het Witboek in de besluitvorming.

2) *Welke rol heeft het Witboek gespeeld bij de totstandkoming van de Nota Mobiliteit?*

Als het beleid uit het Witboek overgenomen wordt in de Nota Mobiliteit dan kan er gesproken worden over formele doorwerking. Als het Witboek een meer informerende rol heeft gehad en het Europese beleid opnieuw wordt geïnterpreteerd spreekt men van communicatieve doorwerking.

5.3.2. Het gebruik van het Witboek

Het onderzoek heeft zich tot nu toe alleen gericht op de twee beleidsdocumenten. Om iets over het gebruik van de één bij de besluitvorming van de ander te kunnen zeggen moet er gekeken worden naar de documenten over die besluitvorming en naar de mensen die het beleid gebruiken, de beleidsmedewerkers. De volgende personen zijn hiervoor geïnterviewd:

Dhr. A. Dikmans: projectleider Nota Mobiliteit.

Dhr. H. Rees: adviseur Directoraat Energie en Vervoer.

Dhr. H. Verkooijen: algemeen secretaris Raad voor Verkeer en Waterstaat.

Dhr. J. van Riet: senior beleidsmedewerker Directoraat Personenvervoer en verantwoordelijk voor de Europese dimensie in de Nota Mobiliteit.

Dhr. J. Dik: senior adviseur Directoraat Transport en Luchtvaart en projectleider Motorways of the Sea.

5.3.2.1. De documentenanalyse

Het is interessant om documenten ten tijde van de besluitvorming van de Nota Mobiliteit in te zien en te kijken naar de invloed van het Witboek hierop. Om te beginnen is er gekeken naar de reactie die de Nederlandse overheid geschreven heeft bij het verschijnen van het Witboek in 2001. Uit deze reactie komt naar voren dat Nederland de probleemanalyse van het Witboek ondersteunt, maar dat zij kritisch staat tegenover de gekozen oplossingsrichtingen, in het bijzonder de doelstellingen voor modal shift. Deze doelstelling is volgens Nederland niet realistisch (gezien de economische en logistieke gegevens) en onvoldoende voor het realiseren van een duurzaam vervoersbeleid. Deze reactie stamt uit de tijd van het NVVP (Nationaal Verkeer- en Vervoersplan). Er is echter weinig veranderd met betrekking tot dit standpunt. Het blijkt dat Nederland de gekozen richting van de EU niet als de juiste beschouwd. De Nederlandse visie wordt ondersteund door onderzoeken van het NEAA (voormalig RIVM) en het JEGTE (Joint Expert Group on Transport and Environment). Uit deze reactie kan worden geconcludeerd dat het Witboek invloed heeft gehad op het moment dat het is verschenen. Het blijft echter de vraag of het Witboek gebruikt is bij de besluitvorming van de Nota Mobiliteit. Hiervoor moeten we kijken naar een recenter document.

In het rapport: ‘Als Mozes niet naar de berg komt, dan komt de Europese berg naar Mozes’ is een eerdere versie van de Nota Mobiliteit onderzocht op de aandacht voor de Europese

dimensie. Men kwam tot de conclusie dat er voldoende aandacht was voor de decentrale overheden, maar dat de link naar de vierde bestuurslaag (EU) nagenoeg ontbrak. Zo werd gesteld dat het niet duidelijk werd wat de samenhang was tussen de Nota Mobiliteit en het beleid uit het Witboek. Om dit duidelijk te maken kwam het rapport met een aantal voorbeelden van gebieden waarin de samenhang ontbrak.

- 1). De Nota Mobiliteit zegt dat er ten aanzien van het prijsbeleid qua techniek wordt aangesloten bij de ontwikkelingen op Europees niveau. Dit is echter niet het geval voor het beleidsmatig kader.
- 2). De opbrengsten van het Europese prijsbeleid worden besteed binnen de vervoerssector. Dit kan via kruissubsidiëring. Nederland wijst dit in Europees verband af, terwijl kruissubsidiëring op nationaal niveau wel gebruikt wordt.
- 3). EU prijsbeleid wordt naast de doorberekening van externe kosten vooral gezien als een financieringsmiddel voor infrastructuur. Nederland gaat echter uit van een variabilisering van het fiscale stelsel.
- 4). De EU schrijft in de interoperabiliteitsrichtlijn elektronisch betaaltechnieken gebaseerd op Galileo voor. Hierover is niets terug te vinden in de Nota Mobiliteit.
- 5). EU regels ten aanzien van de leefomgeving worden niet genoemd.
- 6). Onduidelijk is of er een beroep zal worden gedaan op co-financiering van infrastructuur voor TEN-projecten door de EU.
- 7). Nederland moet een opstelling kiezen ten aanzien van het doorzettende EU-beleid naar meer marktwerking op het spoor.
- 8). Er is een groot verschil in het verkeersveiligheidsbeleid. De EU streeft naar 50% reductie van het aantal slachtoffers, terwijl Nederland hier streeft naar 5%.
- 9). De Nederlandse inzet om uitstel te krijgen van de EU-richtlijn Luchtkwaliteit is niet handig en heeft tot nu toe geen draagvlak gekregen bij andere EU-landen. Nederland moet zich intelligenter opstellen door erop te wijzen dat er veel gedaan wordt, maar dat er extra EU-beleid voor nodig is.

Dit rapport laat duidelijk zien dat er bij het beleid uit het Witboek stil is gestaan. Het is gebruikt om een eerdere versie van de Nota Mobiliteit te beoordelen. Er zijn aan de hand van dit rapport ook de nodige aanpassingen gedaan aan de Nota Mobiliteit, waardoor de Europese dimensie beter uit de verf is gekomen.

5.3.2.2. De interviews

In de interviews is steeds gevraagd of het Witboek gebruikt is bij de besluitvorming. Het blijkt dat in de eerste meningsvormingfase de invloed van het Witboek nihil is. Nederland bepaalt haar koers op basis van de eigen situatie. Het nationale belang staat voorop. Als deze fase is afgerond en het beleid in hoofdlijnen vast staat, wordt er gekeken naar het Europese beleid. Het Witboek wordt in deze fase geraadpleegd. Op elk ministerie, dus ook op dat van Verkeer en Waterstaat lopen enkele Europa-kenners rond. Zij weten alle ins en outs van het Europese vervoersbeleid en maken deel uit van het besluitvormingsproces.

Uit de interviews komt een beeld naar voren dat Nederland voorloopt op Europa en zich niet tot het Witboek wendt voor vernieuwende ideeën of concepten met betrekking tot het vervoersbeleid. Zo stellen meerdere beleidsmedewerkers dat het Witboek achter de feiten aanloopt. Hiervoor zijn ook aanwijzingen. Zo bevat het Witboek beleid dat voorkomt in het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer uit het begin van de jaren '90. De reden voor

deze vertraging is tweeledig. Ten eerste moet de Europese Unie beleid maken voor alle lidstaten. Het besluitvormingstraject is hierdoor aanzienlijk langer. Verder treedt er de al eerder besproken afvlakking op. Het beleid is niet zo vooruitstrevend omdat elke lidstaat er mee akkoord moet gaan. Ten tweede loopt Nederland vaak op de zaken vooruit, omdat het een klein land is met een hoge bevolkingsdichtheid en een erg mobiele bevolking. Nederland loopt simpelweg als eerste tegen de problemen aan en wordt dus gedwongen nieuw beleid te maken dat past bij de nationale situatie.

Het beeld dat de EU voor Nederland weinig inspirerend is, wordt versterkt door Dhr. Dikmans, projectleider Nota Mobiliteit. Hij stelt dat het verkeer- en vervoersbeleid wordt gemaakt door de lidstaten zelf en dat de EU eigenlijk alleen van belang is voor subsidies en infrastructuurfondsen. Dit impliceert dat het beleid uit het Witboek alleen dan wordt gebruikt als er financiële voordelen te behalen zijn. Als dit waar is, is het vreemd dat Nederland op dit moment zelfs te weinig gebruik maakt van de subsidies die de EU verstrekt, aldus Dhr. Verkooijen van de Raad voor Verkeer en Waterstaat. Hij zegt dat er vooral ten aanzien van bepaalde projecten (Motorways of the Sea en Marco Polo) winst te behalen valt. Dhr. Dikmans is verder van mening dat het TEN-beleid geen succes is. Er is volgens hem geen noodzaak tot het opheffen van de missing links. Volgens Dhr. Rees van het Directoraat Energie en Vervoer is het juist de kracht van het TEN-beleid om deze links aan te pakken, aangezien deze verbindingen voor nationale overheden van minder belang zijn. Wel geeft hij toe dat het TEN-beleid faalt met betrekking tot het verwerven van fondsen.

Uit het voorgaande zou men kunnen denken dat het Europese beleid van weinig waarde is voor de Nederlandse beleidsmaker. Bepaalde concepten en ideeën uit Europa zijn hier in Nederland vaak al uitgeprobeerd. Nederland is juist het land dat met vernieuwende concepten komt, waarna Europa deze naar verloop van tijd overneemt in haar eigen beleid, aldus Dhr. van Riet. Wel moet Nederland ervoor waken niet te vaak te wisselen van beleidsrichting. In de praktijk gebeurt te vaak. Dit kan leiden tot een onduidelijke prioriteitenstelling, aldus Dhr. Dik.

Op sommige gebieden is de Europese Unie echter erg sterk en heeft zij heel veel invloed. Hierbij moet gedacht worden aan het verkeersveiligheidsbeleid, maar ook op beleid dat gericht is op het creëren van een *level playing field* en het voorkomen van oneerlijke concurrentie. Ook op het gebied van harmonisatie en interoperabiliteit is er een hoofdrol weggelegd voor Brussel. Dit wordt ook beaamd door de verschillende beleidsmedewerkers. De invloed van het Witboek is volgens Dhr. Rees vooral terug te zien in de Single Skies overeenkomsten, de spoorwegpakketten, vorderingen in het consumentenrecht en verkeersveiligheidsmaatregelen. Dhr. van Riet stelt dat Nederland in sommige gevallen weinig te vertellen heeft en dat zij gedwongen is het Europese beleid toe te passen. Dit geldt voornamelijk voor verordeningen en richtlijnen. Als er voor een bepaald beleidsterrein een Europese verordening of richtlijn bestaat zal dit beleid altijd gebruikt worden in de besluitvorming over nationaal beleid. De lidstaten zijn dit zelfs verplicht. Doen zij dit niet dan kan de Europese Commissie hen via het Hof van Justitie hiertoe alsnog dwingen.

Op basis van de interviews kan geconcludeerd worden dat het Witboek niet gebruikt wordt voor baanbrekende concepten of ideeën. Het gebruik ligt op een ander niveau. Het wordt niet zo zeer gebruikt om richting te geven aan het eigen beleid, maar meer als een toets of aan alle

Europese regels en richtlijnen is voldaan. Verder wordt het Witboek gebruikt bij het in aanmerking komen voor Europese subsidies.

Om toevallig gebruik uit te kunnen sluiten is aan de geïnterviewden gevraagd of er bij overeenstemming van beleid sprake kan zijn van toeval. Hier waren de beleidsmedewerkers erg stellig. Zo stelt Dhr. Dikmans dat toeval uitgesloten kan worden, omdat het Witboek bestudeerd is en er deskundige mensen hebben meegewerkt aan de Nota Mobiliteit. Dhr. van Riet sluit toeval ook uit. Al zegt hij dat dit ook niet wil zeggen dat het beleid uit het Witboek is overgenomen. Nederland en de Europese Commissie zijn geen eilandjes. Het Europese beleid zit in de hoofden van de Nederlandse beleidsmedewerkers. Dit zorgt voor beïnvloeding.

5.3.3. De rol van het Witboek

In elk van de interviews is verder gevraagd aan de hand van een uitleg over het verschil tussen formele en communicatieve doorwerking hoe men de rol van het Witboek in de besluitvorming zou typeren. Opvallend was dat maar weinig beleidsmedewerkers bekend waren met deze termen. Desondanks gaf Dhr. van Riet aan dat er in grote mate sprake is van communicatieve doorwerking. Hij stelt dat dit komt door de grote wisselwerking tussen de EU en Nederland en het grote aantal adviesgroepen waarin het vervoersbeleid wordt besproken. Als er sprake is van formele doorwerking dan gaat het vooral om richtlijnen en verordeningen en dan is die op sommige vlakken vrij hoog, bijvoorbeeld luchtkwaliteit, waterkwaliteit en schonere brandstoffen. Dhr. Dikmans heeft het echter voornamelijk over het gebrek aan communicatieve doorwerking en beaamt verder dat de richtlijnen en verordeningen formeel doorwerken. Verder zegt hij dat het Witboek richtinggevend is voor het prijsbeleid in het goederenvervoer. In het algemeen kan gesteld worden dat de geïnterviewde personen een goede kennis hebben van het Witboek en het Europese vervoersbeleid. Dit kan ook worden gezien als communicatieve doorwerking, maar dan op een minder specifieke schaal.

5.4. Beleid per sector

5.4.1. De vier sectoren

Het voorgaande heeft aan de hand van enkele documenten en interviews een algemeen beeld geschetst van het gebruik en de rol van het Witboek in de besluitvorming van de Nota Mobiliteit. Om de terugkoppeling naar de conformiteitsmeting makkelijker te kunnen maken wordt er nu op een gedetailleerder niveau gekeken.

Uit de conformiteitsmeting is gebleken dat 24% van de gekozen beleidsuitspraken formeel heeft doorgewerkt. Voor deze uitspraken geldt dat er duidelijk gebruik gemaakt is van het Witboek in de besluitvorming. Voor het overige gedeelte van de beleidsuitspraken is doorwerking, ook al wordt dit vermoed, niet met zekerheid vastgesteld. Om dit voor die uitspraken te kunnen bepalen zou men het besluitvormingstraject van elk van de afzonderlijke beleidsuitspraken in kaart moeten brengen. Dit is ondoenlijk en overstijgt het doel van deze scriptie. In plaats hiervan wordt het Europese vervoersbeleid opgesplitst in vier sectoren.

De volgende sectoren worden onderscheiden:

- 1) Modal shift
- 2) Prijsbeleid
- 3) Verkeersveiligheid
- 4) Stadsvervoer en schonere technologie

Deze indeling is niet zomaar uit de lucht gegrepen. Het JEGTE (Joint Expert Group on Transport and Environment) maakt een soortgelijke indeling. Alle maatregelen uit het Witboek zijn in één van deze categorieën te plaatsen. De gekozen categorieën zijn tevens de middelen waarmee de Commissie haar doelstelling “striking balance between economic development and the quality and safety demands made by society in order to develop a modern, sustainable transport system for 2010” wil bereiken. Per sector wordt eerst een beeld geschetst van het beleid uit het Witboek en de Nota Mobiliteit. Vervolgens wordt het gebruik van het Witboek in de besluitvorming bekeken. Naast het aan tonen van het gebruik van het Witboek wordt de rol ervan in de besluitvorming besproken. Hier is de indeling van Evertse van belang (formele, communicatieve doorwerking). Als laatste wordt het doorwerkingsproces gekarakteriseerd. Dit gebeurt in navolging van Coenen aan de hand van de zogenaamde effectpatronen.

5.4.2. Modal shift

Beleid uit het Witboek

Het doel van het Europese Witboek is om te komen tot een nieuwe balans tussen de verschillende modaliteiten. Dit wil men bereiken door het toepassen van modal shift. Het gaat er in dit geval om, om aan de ene kant de groei in het wegvervoer en de luchtvaart te controleren. Aan de andere kant wil de Europese Commissie het spoorvervoer en andere milieuvriendelijke vormen van vervoer stimuleren door ze de middelen te geven om concurrerend te zijn. De Commissie ziet modal shift als een middel om drie doelen te halen. Dit zijn: minder congestie, meer economische groei en milieuvoordelen. Het is de bedoeling om aan de hand van modal shift, de modal split (verdeling van aantal ritten over de verschillende modaliteiten) van 1998 te bewerkstelligen. Het Europese Commissie denkt dit te kunnen bereiken door:

- het verbeteren van de kwaliteit in het wegvervoer
- het revitaliseren van het spoor
- het controleren van de groei in de luchtvaart
- het aanpassen van het zee- en binnenvaartsysteem
- stimuleren van intermodaal vervoer (*JEGTE, 2005*)

Beleid uit de Nota Mobiliteit

De Nota Mobiliteit streeft niet naar modal shift. Deze gedachte wordt hier als achterhaald beschouwd. In het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer uit het begin van de jaren negentig werd modal shift als het middel tegen de problemen in de vervoerssector gezien. Aan het einde van de jaren negentig moest men echter toegeven dat dit beleid mislukt was. De erkenning hiervan heeft geleid tot een radicale knik in het vervoersbeleid. Het nieuwe devies is vervoerswijzen op eigen kracht. Het gaat er hier om, om elke vervoerswijze zo goed mogelijk te laten presteren. Het is niet aan de overheid om een bepaalde vervoerswijze af te remmen en anderen te stimuleren.

Het is duidelijk dat het Witboek en de Nota Mobiliteit ander beleid voorstaan om de problemen in de vervoerssector aan te pakken. Dit is niet zo vreemd aangezien Nederland met andere problemen kampt dan de Europese Unie als geheel. De grote infrastructuur- en bevolkingsdichtheid zorgen ervoor dat Nederland vaak als eerste tegen nieuwe problemen aanloopt. Zo komt het vaak voor dat Nederland voor loopt op de rest van Europa en dus ook op de Europese Unie en haar beleid. Verschillende rapporten, die de maatregelen uit het Witboek hebben geanalyseerd ondersteunen de Nederlandse visie en stellen dat het modal shift beleid zijn doelen niet heeft gehaald en waarschijnlijk nooit zal halen. Het wegvervoer en de luchtvaart groeien nog steeds het sterkst en het spoorvervoer heeft nauwelijks vooruitgang geboekt. Het Witboek zou aansturen op een extreem duur en inefficiënt utopisch ideaal (*Vatanen, 2005*).

5.4.3. Prijsbeleid

Beleid uit het Witboek

Volgens het Witboek wordt vervoer op een verkeerde manier belast. De Commissie streeft ernaar om de prijs voor infrastructuur te berekenen uit een combinatie van het onderhoud en operationele kosten en externe kosten. Deze externe kosten zijn ongelukken, luchtvervuiling, geluid en congestie. Het doel van het Witboek is om deze externe kosten in de toekomst af te wentelen op de gebruikers van infrastructuur. Dit gebeurt door het volgen van een beprijzingstechniek gekoppeld aan bijpassend infrastructuurbeleid. Om dit te bereiken stelt het Witboek de volgende maatregelen voor:

- een kaderrichtlijn met de uitgangspunten voor en de opbouw van de tarieven voor het gebruik van de infrastructuur, een gemeenschappelijke methodiek voor de vaststelling van tarieven, gecompenseerd door de afschaffing van bestaande belastingen, waarmee ook kruisfinanciering mogelijk wordt. In het geval van het wegvervoer zal de prijs worden bepaald door te kijken naar de milieuprestaties van het voertuig (uitlaatgassen en geluid), het type infrastructuur waar gebruik van wordt gemaakt, de af te leggen afstand, het gewicht van het voertuig en de congestiegraad. Voor het spoorvervoer zal de prijs worden bepaald door de schaarste van infrastructuur en de adverse milieueffecten. Voor de zee- en binnenvaart zullen de te treffen maatregelen gekoppeld worden aan maritieme veiligheid.
- Een voorstel voor een heffing op brandstof voor het beroepsgoederenverkeer, om de interne markt volledig tot zijn recht te laten komen.
- Een richtlijn die de interoperabiliteit waarborgt van betaalsystemen op het trans-Europese netwerk.
- Herziening van de belastingheffing op de luchtvaart. Het gaat hier om de invoering van een belasting op kerosine en bijstelling van heffingen op en route luchtvaart. (*JEGTE, 2005*)

Beleid uit de Nota Mobiliteit

De Nota Mobiliteit ondersteunt het Europese prijsbeleid en vermeldt dat een andere manier van betalen voor mobiliteit een bewuste en zakelijke afweging of en wanneer men gebruik maakt van de auto bevordert (*Nota Mobiliteit*). Het kabinet zegt dan ook dat een andere manier van betalen voor het gebruik van de weg noodzakelijk is om de reistijd te beperken en de voorspelbaarheid van de reistijd te verbeteren en daarmee de economie te versterken. Dit komt overeen met de visie van het Witboek van de Europese Unie. Verder stelt de Nota Mobiliteit dat er aansluiting gezocht moet worden met het Europese kader inzake het

betalingssysteem. Het systeem moet kunnen samenwerken met andere elektronische tolsystemen in Europa. De Europese Unie heeft een interoperabiliteitsrichtlijn vastgesteld waaraan dit systeem zal moeten voldoen. Ook de bepalingen uit de Richtlijn Eurovignet zijn van belang (*Nota Mobiliteit*). Deze richtlijn stelt regels aan de hoogte en plaats van heffing van tol of gebruiksrechten voor vrachtwagens. In dit kader wordt ook gesteld dat voor het prijsbeleid bij het goederenvervoer de ontwikkelingen in de Europese Unie leidend zullen zijn.

5.4.4. Verkeersveiligheid

Beleid uit het Witboek

De Commissie vindt dat de lidstaten zich te terughoudend opstellen met betrekking tot communautaire regels aangaande de verkeersveiligheid. Het gaat hier om regels over het verplicht dragen van een autogordel en harmonisatie van het alcoholpromillage. De Commissie wil dat de lidstaten goede praktijkvoorbeelden gaan uitwisselen, maar zal als dit niet voldoende blijkt te zijn met nieuwe wetgeving komen om het aantal ongevallen te verminderen. De Europese Unie streeft in het kader van verkeersveiligheid naar een halvering van het aantal slachtoffers in de periode tot 2010. Naast dit streven wil de Europese Unie het volgende bereiken om de verkeersveiligheid te vergroten:

- Harmoniseren van de minimale veiligheidsnormen voor wegtunnels en spoortunnels, die deel uitmaken van het trans-Europese netwerk.
- Opstellen van een lijst met bijzonder gevaarlijke punten op de trans-Europese routes.
- Bouwers van touringcars verplichten alle stoelen te voorzien van veiligheidsgordels.
- Gevaarlijk gedrag voorkomen door het stimuleren van scholing van met name jonge automobilisten.
- Voortzetten van de inspanningen ter bestrijding van alcohol in het verkeer.
- Ontwikkelen op Europees niveau van een methodiek ter bevordering van onafhankelijk technisch onderzoek (*Europese Commissie, 2001*).

Beleid uit de Nota Mobiliteit

Nederland behoort al jaren tot de veiligste landen van de EU op het gebied van verkeer. Dit maakt het moeilijk om de Europese doelstelling (halvering van het aantal verkeersslachtoffers in 2010) te bewerkstelligen. De Nederlandse regelgeving loopt op dit gebied vaak voor op het Europese beleid. Maatregelen, die de Europese Unie voorstelt zijn hier vaak al ingevoerd. Nederland is voor een vergaande harmonisatie van verkeersregelgeving en pleit hier ook voor bij de Europese Unie. Het beleid uit de EU wordt dan doorgevoerd ook al betekent dit dat de Nederlandse wetgeving aangepast moet worden.

5.4.5. Rationalisatie van het stadsvervoer en schonere technologieën

Beleid uit het Witboek

Het stadsvervoer is in eerste instantie op grond van het subsidiariteitsbeginsel een zaak van nationale en lokale overheden. De EU is echter van mening dat de problemen, die zich voordoen in stedelijk gebied voor heel Europa hetzelfde zijn. De Europese Commissie wil het gebruik van schone auto's en het ontwikkelen van hoogwaardig vervoer stimuleren. Aan de van het subsidiariteitsbeginsel kan de EU initiatieven nemen om het gebruik van andere vormen van energie in het vervoer te stimuleren. De EU kan echter het gebruik van alternatieven voor de auto in steden niet door middel van wetgeving opleggen. De Commissie

streeft ernaar om in 2020 20% van de klassieke brandstof is vervangen door alternatieve brandstoffen. Om dit te bereiken komt de Commissie met twee maatregelen:

- een richtlijn om elke lidstaat geleidelijk een minimum percentage in te voeren voor het gebruik van biobrandstoffen.
- nieuwe communautaire voorschriften met betrekking tot fiscale voordelen bij gebruik van biobrandstoffen. (*JEGTE, 2005*)

Verder wil de Commissie de vraag naar milieuvriendelijke vervoermiddelen stimuleren (Civitas) en goede praktijkvoorbeelden van duurzaam openbaar vervoer in steden bekendmaken (*NEAA, 2005*). In het algemeen kan gesteld worden dat er in het Witboek opvallend weinig aandacht wordt besteed aan milieu en leefomgeving. Dit ondanks de doelstelling van duurzame mobiliteit. Een reden voor het gebrek aan aandacht voor het milieu is mogelijk dat het Europese Groenboek voor energie hier de nadruk al op legt.

Beleid uit de Nota Mobiliteit

Nederland is een groot voorstander van scherper Europees beleid voor milieumaatregelen en voertuigtechnologie. Zij pleit voor meer Europese initiatieven voor schone voertuigen en brandstoffen. Dat Europees beleid hier aan ten grondslag ligt blijkt uit de Nota Mobiliteit. Hierin staat dat Nederland in de meeste delen van het land voldoet aan de richtlijn die de Europese Unie heeft opgesteld voor de buitenlucht, de zogenaamde lokale luchtkwaliteit. Daarnaast is het beleid erop gericht om uitstel van de norm te bewerkstelligen bij de Europese Unie, omdat het huidige bronbeleid in 2015 zou leiden tot aanmerkelijk minder overschrijdingen. Verder zet Nederland zich in voor een gestandaardiseerde meetsystematiek voor lokale luchtkwaliteit, die aansluit bij de Europese wetgeving. Over de uitstoot van verzurende stoffen in 2010 zijn in Europees verband afspraken gemaakt op het gebied van voertuigeisen en op het gebied van maximale nationale uitstoot per verontreinigde stof (National Emission Ceilings-richtlijn). Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zal in het kader van de Europese richtlijn Omgevingslawaai voor de situatie langs de rijksinfrastructuur en Schiphol actieplannen en geluidsbelastingskaarten opstellen (*Nota Mobiliteit*).

5.5. Gebruik en rol van het Witboek per sector

5.5.1. Modal shift

Op het gebied van modal shift is er een overduidelijk verschil tussen het Witboek en de Nota Mobiliteit. Wat zegt dit over het gebruik en de rol van het Witboek tijdens de besluitvorming? De Nota Mobiliteit heeft er voor gekozen om af te wijken van het modal shift beleid. De Nederlandse regering wist namelijk uit eigen ervaring dat het modal shift beleid niet werkte in Nederland. Het modal shift beleid stond centraal in het SVV-2 en dat is volgens Dhr. Dikmans en van Riet mislukt. Er was geen maatschappelijk draagvlak voor en uit onderzoeken bleek dat de trein en het openbaar vervoer niet per definitie schoner waren dan de auto. Dhr. Dikmans zegt verder dat door de aanleg van extra weginfrastructuur de congestie aanzienlijk kan worden verminderd. Er is geen extra spoorinfrastructuur nodig, omdat de capaciteit nog niet bereikt is. Door aanpassingen in het blokkensysteem kunnen er meer treinen rijden over het bestaande spoor. Volgens hem zijn er geen kruissubsidies mogelijk tussen het spoorvervoer en het wegvervoer.

Volgens Dhr. Verkooijen is het beleid uit het SVV-2 te snel naar de prullenbal verwezen. Het SVV-2 had realistische doelen, maar er zijn te hoge verwachtingen aan toegekend. Hij zet grote vraagtekens bij de uitspraak uit de Nota Mobiliteit dat er geen nieuwe infrastructuur nodig is voor het spoorvervoer. De Raad voor Verkeer en Waterstaat vindt dat de Nota Mobiliteit te ver is doorgeslagen. Er is sprake van een te radicale knik in het beleid, die veroorzaakt wordt door een afkeer van het SVV-2. Dhr. Dik vindt dat de Europese Unie zich juist moet realiseren dat modal shift niet de oplossingen biedt voor de huidige problemen in de vervoerssector. Er is volgens hem meer aandacht nodig voor het corridor-denken (integratie, bundeling en versterking van goederenvervoersstromen).

De modal shift gedachte is dus niet overgenomen in de Nota Mobiliteit. Het Witboek is echter wel gebruikt. Dit blijkt onder andere uit de reactie die de Nederlandse regering heeft geschreven ten tijde van het verschijnen van het Witboek. Nederland heeft toen bewust voor een andere richting gekozen. In dit geval kan er dus gesproken worden over communicatieve doorwerking van het modal shift concept. Dit zou men ook aan kunnen duiden als negatieve doorwerking, aangezien het beleid wel bekend is, maar men verzet zich er vervolgens tegen. Wel is er gekeken naar welke maatregelen uit het Witboek nuttig konden zijn voor het Nederlandse beleid. Kortom: eerst wordt het Nederlandse beleid bepaald en ingevuld waarna het Witboek erbij gepakt wordt ter controle en als extra informatiebron. Deze plaats van het Witboek in de besluitvorming rondom de Nota Mobiliteit verklaart hoe het mogelijk is dat de hoofddoelstelling niet wordt overgenomen, maar dat er een groot aantal maatregelen zijn, die wel overeenkomen en waar sprake is van formele doorwerking. Dit blijkt ook uit de conformiteitsmeting. Veel maatregelen, die te maken hebben met modal shift zijn wel terug te vinden in de Nota Mobiliteit.

5.5.2. Prijsbeleid

Met betrekking tot het invoeren van het prijsbeleid wordt duidelijk rekening gehouden met het Europese beleid. Het is zelfs de enige keer dat er in de Nota Mobiliteit rechtstreeks wordt verwezen naar het Witboek. Dhr. Dikmans geeft ook aan dat Europa leidend is als het gaat om prijsbeleid voor het goederenvervoer. Tijdens de besluitvorming is het Witboek zeker gebruikt en moet gesteld worden dat het formeel doorwerkt.

Er is echter niet alleen sprake van formele doorwerking. Er zijn ook duidelijke verschillen aan te merken. Het eerste verschil betreft het doel waarvoor prijsbeleid wordt ingezet. De Europese Commissie streeft naar een herverdeling van het vervoer over de verschillende vervoerswijzen, terwijl Nederland prijsbeleid gebruikt om een betrouwbare en voorspelbare reistijd te bereiken. Het tweede verschil is de manier waarop het geld dat wordt verkregen uit het prijsbeleid gebruikt gaat worden. De Europese Commissie wil dit geld voornamelijk gebruiken voor de revitalisering van het spoor (modal shift-gedachte). Nederland vindt dat dit geld terug moet naar diegenen die het betaald hebben: de automobilisten. Het geld moet ten goede komen aan betere wegen. Nederland ziet niets in het investeren in de spoorwegen. Dhr. van Riet zegt hierover: waarom zouden we goed geld gaan besteden aan een modaliteit waarvan de gebruikers (reizigers en verladers) zeggen dat deze niet deugt. Samenvattend kan gesteld worden dat het prijsbeleid uit het Witboek gebruikt is en zowel op formele als op communicatieve wijze doorwerkt.

5.5.3. Verkeersveiligheid

In de interviews komt naar voren de EU erg sterk is en dus een grote invloed heeft op het verkeersveiligheidsbeleid. In het kader van harmonisatie en interoperabiliteit is het noodzakelijk dat Nederland het Europese beleid gebruikt. Dit is dan ook gebeurd tijdens de besluitvorming van de Nota Mobiliteit. Opvallend is echter wel dat de Europese Unie streeft naar een vermindering van het aantal dodelijke slachtoffers met 50% en dat Nederland inzet op een reductie van 5%. Dit verschil is echter te verklaren doordat Nederland op dit moment een van de veiligste landen van de EU is. Het is voor Nederland dan ook moeilijker een verdere reductie na te streven. Er is hier sprake van de puurste vorm van formele doorwerking: dat wat de EU stelt, wordt rechtstreeks overgenomen in het eigen beleid. Een goed voorbeeld hiervan is het beleid betreffende tunnelveiligheid. Hierbij stelt de Nota Mobiliteit dat de veiligheidseisen in het verlengde zullen liggen van de EU-richtlijnen aangaande dit onderwerp.

Ook op het gebied van verkeersveiligheid loopt Nederland vaak voor op Europa. Zo is er in Nederland uitgebreide regelgeving op het gebied van het vervoer van gevaarlijke stoffen. Hier bestaat simpelweg geen Europees beleid voor. Andersom maakt de Nota Mobiliteit geen melding van het uitbrengen van een lijst van gevaarlijke punten op het Trans-Europese netwerk. Uit het interview met Dhr. Dikmans blijkt echter dat Nederland momenteel bezig is met het ontwikkelen van een database van gevaarlijke punten voor alle infrastructuur.

Het verkeersveiligheidsbeleid van de EU komt vaak tot uiting via verordeningen. Door de aard van dit soort regelgeving kan het niet anders dan dat dit beleid gebruikt wordt en formeel doorwerkt in het nationale beleid van de lidstaten.

5.5.4. Rationalisatie van het stadsvervoer en schonere technologie

Nederland vindt dat de EU zich meer mag laten gelden met betrekking tot problemen in stedelijke gebieden. Het subsidiariteitsbeginsel houdt dit echter tegen en wordt gebruikt als reden om niets te doen. Problemen in stedelijke gebieden zijn vergelijkbaar en zijn gebaat bij een Europese aanpak. De Europese Commissie onderkent dit ook en zal dit ter sprake brengen tijdens de revisie van het Witboek. Hier is zij momenteel mee bezig.

Ten aanzien van milieu en de ontwikkeling van schonere technologieën kan de volgende conclusie worden getrokken. Nederland loopt als klein, dichtbevolkt land vaak voor op het Europese beleid aangaande het milieu. Meer dan eens wordt er bij de Europese Unie aangedrongen op strenger beleid en op het ontplooiën van nieuwe initiatieven. Deze kleinschaligheid in combinatie met een hoge bedrijvendichtheid zorgt er ook voor dat Nederland niet aan de Europese Luchtkwaliteitsrichtlijn kan voldoen. Nederland vraagt uitstel voor het halen van deze richtlijn en verwacht deze ook te krijgen. Door het verkrijgen van het uitstel kunnen bepaalde projecten, die van grote economische waarde wel doorgang vinden. Nederland houdt zich aan de Europese normen en zal deze pas aanscherpen als dat vanuit Brussel wordt opgelegd. Er zijn genoeg lidstaten, die eerst de achterstand moeten inhalen. Dhr. Rees spreekt ook over een goede doorwerking van de Europese normen. Deze zijn afgesproken met de producenten en zij weten dat zij zich hieraan moeten houden.

Door de gebrekkige aandacht voor het milieu in het Witboek, moet gesteld worden dat er vanuit dit document weinig tot geen doorwerking plaatsvindt. Het milieubeleid werkt

waarschijnlijk door via het Europese Groenboek. Dit is echter niet onderzocht, omdat dit te ver buiten het onderwerp van dit onderzoek ligt.

In het voorgaande is gekeken naar het gebruik en de rol van het Witboek in de besluitvorming van de Nota Mobiliteit. Het is gebleken dat er grote verschillen zijn per sector. In het geval van modal shift, moet geconcludeerd worden dat het Nederlandse beleid niet conform is, maar dat het desondanks wel gebruikt is in de besluitvorming, terwijl op het gebied van verkeersveiligheid de invloed van de EU groot is en rechtevreeks doorwerkt in de nationale wetgeving van de lidstaten. In de volgende paragraaf wordt het proces van doorwerking verder uitgewerkt aan de hand van zogenaamde effectpatronen. Deze effectpatronen maken het mogelijk aan de hand van het gebruik en de rol van het Witboek het doorwerkingsproces te karakteriseren.

5.6. De effectpatronen

Een effectenpatroon omschrijft een volgorde van gebeurtenissen en/of handelingen tussen plan en nageschakeld besluit (Coenen, 1998). Deze effectenpatronen zijn gebaseerd op vier handelingen m.b.t. het plan:

- 1) Kennis nemen van het beleid (dit is een voorwaarde voor het gebruik van het beleid).
- 2) Overnemen van het beleid
- 3) Het beleid gebruiken bij de besluitvorming
- 4) Het beleid negeren

De mate waarin aan deze handelingen wordt voldaan, bepaalt het effectpatroon. De volgende drie effectpatronen worden onderscheiden: het conformiteitspatroon, het doorwerkingspatroon en het geen effect-patroon. De onderstaande tabel vat het bovenstaande samen.

Effectpatroon	
Conformiteitspatroon	Men neemt kennis van het Europese beleid en neemt dit over in het eigen beleid.
Doorwerkingspatroon	Men neemt kennis van het Europese beleid en gebruikt het in de besluitvorming van het eigen beleid. De uiteindelijke beslissing hoeft niet conform het Europese beleid te zijn.
Geen effect-patroon	Men neemt geen kennis van het Europese beleid.

Tabel 6. De effectpatronen (gebaseerd op Coenen, 1998)

Bij elk van de vier sectoren modal shift, prijsbeleid, verkeersveiligheid en stadsvervoer en schonere technologie kan nu worden bepaald welk effectpatroon het besluitvormingsproces het best weergeeft.

Het modal shift beleid van de Europese Unie is niet overgenomen in de Nota Mobiliteit. Sterker nog Nederland keert zich af van deze gedachte. Er is dus geen sprake van een conformiteitspatroon. Het Witboek is echter wel bekeken. Toen bleek dat het Witboek gekozen had voor modal shift en dus het beleid uit het SVV-2 volgde is het Europese beleid verworpen. Ook in een later stadium is het Witboek gebruikt. Het eigen beleid is getoetst op tegenstrijdigheden met Europese verordeningen en richtlijnen. Het doorwerkingsproces wordt dan ook het beste weergegeven door het doorwerkingspatroon. Als het gaat om het prijsbeleid blijkt dat het beleid uit het Witboek wel degelijk heeft meegewogen in de besluitvorming van

de Nota Mobiliteit. Het Europese standpunt hierover wordt zelfs als leidraad gezien voor het Nederlandse beleid op dit gebied. Het bijbehorende effectpatroon laat zich raden en is het conformiteitspatroon. Ondanks de gebrekkige aandacht voor verkeersveiligheid in het Witboek wordt het Europese beleid hieromtrent overgenomen door Nederland. Door de formele doorwerking van dit beleid kan er geen andere conclusie worden getrokken dan dat het hier gaat om het conformiteitspatroon. Uit de Nota Mobiliteit blijkt dat de milieunormen van de EU geïmplementeerd worden in het nationale beleid. Deze normen staan echter niet in het Witboek en vallen daarom buiten het onderwerp van dit onderzoek. Het Witboek wordt dus logischerwijs niet geraadpleegd en zal dus niet worden betrokken bij het besluitvormingsproces. Het geen-effect patroon is hier de enige juiste keuze. De onderstaande tabel vat het voorgaande samen.

Sector	<i>Gebruik Witboek</i>	<i>Rol Witboek</i>	<i>Effectpatroon</i>
Modal shift	ja/nee	communicatief	<i>doorwerkingspatroon/geen-effect patroon</i>
Prijsbeleid	ja	formeel/communicatief	conformiteit/doorwerkingpatroon
Verkeersveiligheid	ja	formeel	conformiteitspatroon
Stadsvervoer/ schonere technologie	n.v.t.	n.v.t.	geen-effect patroon

Tabel 7. Overzicht uitkomsten per sector

5.7. Tot slot

In dit hoofdstuk is getracht aan de hand van een conformiteitsmeting, een documentenanalyse en interviews met beleidsmedewerkers doorwerking van Europees vervoersbeleid aan te tonen. De conformiteitsmeting heeft laten zien dat er sprake is van een hoge mate van overeenstemming. Dat dit niet zo maar als doorwerking kan worden gezien is inmiddels ook duidelijk. Hiervoor is het aantonen van het gebruik van het Witboek in de besluitvorming van de Nota Mobiliteit een vereiste. Immers als het Witboek gebruikt is, kan er volgens de in dit onderzoek gehanteerde definitie, gesproken worden over doorwerking. Tevens is de rol van het Witboek in het besluitvormingsproces aan bod gekomen. Hiervoor zijn de documentenanalyse en interviews gebruikt. De effectpatronen van Coenen hebben vervolgens aan de hand van het gebruik en de rol van het Witboek geleid tot een indeling, die het besluitvormingsproces het beste weergeeft. In het volgende en laatste hoofdstuk worden de resultaten van de conformiteitsmeting en de uitkomsten van het onderzoek naar het proces van doorwerking gecombineerd. Dit resulteert in de beantwoording van de vraagstelling en conclusies over de mate van doorwerking.

Hoofdstuk 6 Conclusies

6.1. Inleiding

In dit onderzoek gaat het om de vraag of er sprake is van doorwerking van het Europese vervoersbeleid uit het Witboek in de Nota Mobiliteit. Om hier een goed antwoord op te geven is allereerst gezocht naar een werkdefinitie voor het begrip doorwerking. De gekozen definitie omschrijft doorwerking als volgt: *van doorwerking is sprake indien strategisch beleid een wezenlijk onderdeel uitmaakt van besluitvormingsprocessen van nageschakelde besluitvormers, in die zin dat de betreffende uitspraken mede de uitkomst van die besluitvorming bepalen.* Door te kiezen voor deze definitie ontstaat er een breed kader voor dit onderzoek. Van doorwerking is namelijk nu ook sprake als het beleid niet overeenkomt. Het gebruik van het beleid in de besluitvorming is een voldoende, maar noodzakelijke voorwaarde.

De tweede vraag die ik mij aan het begin van dit onderzoek gesteld heb, gaat over de manier waarop doorwerking aantoonbaar gemaakt kan worden. Er is uiteindelijk gekozen voor een combinatie van een kwantitatieve methode en een kwalitatieve methode. De kwantitatieve methode bestaat uit een conformiteitsmeting, waarbij overeenkomsten in beleid worden gemeten. De kwalitatieve methode, die bestaat uit een documentenanalyse en het houden van interviews, probeert het gebruik en de rol van het Witboek in de besluitvorming aan te geven. De combinatie van beide methoden geven uiteindelijk inzicht in de mate van doorwerking.

6.2. Conclusies uit het doorwerkingsonderzoek

Uit de conformiteitsmeting is gebleken dat een groot deel (67%) van de uitspraken uit het Witboek zijn terug te vinden in de Nota Mobiliteit. Van dit aantal is bij 24% van de gevallen sprake van formele doorwerking. Dit kan met zekerheid gesteld worden, omdat er naar Europese beleid wordt gerefereerd. Voor het overgrote deel (43%) is er wel sprake van overeenstemming, maar kan nog niet met zekerheid gesproken worden over doorwerking. Het ontbreken van de referentie is hier debet aan. Hetzelfde geldt voor de uitspraken in de categorie *niet conform zonder referentie* (7%). Voor de uitspraken die niet terug te vinden zijn in de Nota Mobiliteit (categorie niet bepaald) geldt dat zij volgens de beleidsmakers niet van belang zijn voor Nederland, of dat Nederland ervan uitgaat dat de Europese Unie het goed regelt en het daarom niet nodig vindt ze op te nemen in het eigen beleid. De onwetendheid van beleidsmedewerkers zou een derde reden kunnen zijn. Dit is echter niet bevestigd door de geïnterviewde beleidsmedewerkers.

Om de stap van overeenstemming naar doorwerking te kunnen maken, is het gebruik van het Witboek tijdens de besluitvorming van de Nota Mobiliteit van essentieel belang. Er is getracht dit gebruik door middel van een documentenanalyse en interviews aantoonbaar te maken. Uit de bekeken documenten blijkt dat het Witboek wel invloed heeft gehad. Bij het verschijnen ervan heeft de Nederlandse regering een reactie geschreven, waarin duidelijk wordt dat Nederland het niet eens is met de doelstelling naar modal shift. Op veel gebieden kan Nederland zich goed vinden in het Europese beleid en op sommige gebieden pleit zij zelfs voor meer Europese actie. Aangezien deze reactie ten tijde van het NVVP geschreven is, zegt

zij weinig over de invloed van het Witboek op de besluitvorming van de Nota Mobiliteit. Er is dan ook gekeken naar meer recentere documenten. Uit een rapport van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat komt naar voren dat de Nota Mobiliteit beoordeeld is op de aandacht voor de Europese dimensie. Het Witboek is hiervoor de leidraad geweest. Uit het onderzoek blijkt dat het beleid uit de Nota Mobiliteit op sommige vlakken niet duidelijk is over deze dimensie, of er mee in conflict komt. Dit rapport is in ieder geval meegenomen in de besluitvorming en zorgt er dus voor dat het Witboek indirect gebruikt is. Uit deze twee documenten wordt duidelijk dat het Witboek wel een rol heeft gespeeld in de besluitvorming.

Het beeld uit de documentenanalyse wordt door de geïnterviewde beleidsmedewerkers genuanceerd. Zij zijn van mening dat Nederland haar koers bepaalt aan de hand van de nationale situatie. Het Europese beleid wordt gebruikt voor toetsing aan Europese verordeningen en richtlijnen. Nederland bekijkt het Europese beleid en haalt eruit wat zij goed vindt en kan gebruiken. De geïnterviewden onderkennen allen het belang van de Europese Unie. De Europese Unie en haar vervoersbeleid is sterk op gebieden als harmonisatie, interoperabiliteit en het creëren van een 'level playing field'. De mogelijkheid tot het verkrijgen van subsidies zorgt ook voor invloed van Europees beleid.

De Nederlandse situatie (hoge bevolkingsdichtheid, erg mobiel) zorgt ervoor dat Europa vanuit Nederlands perspectief achter de feiten aanloopt. Zo is het Europese vervoersbeleid uit het Witboek voor Nederland achterhaald en gebaseerd op het beleid uit het SVV-2. Dit besef bij de Nederlandse beleidsmedewerker zorgt ervoor dat het Witboek niet wordt bestudeerd voor zijn baanbrekende ideeën of concepten. Er wordt meer gelet op richtlijnen en verordeningen die Nederland verplicht is in te voeren en waarbij mogelijk de Nederlandse wet- en regelgeving aangepast moet worden. Verder zou het raar zijn als het beleid uit de Nota Mobiliteit dit soort beleid tegen zou spreken.

Dit besef heeft een duidelijke invloed op de rol van het Witboek in de besluitvorming van de Nota Mobiliteit. De geïnterviewden geven aan dat er volgens hen een grote mate van communicatieve doorwerking bestaat. Deze communicatieve doorwerking wordt echter niet veroorzaakt door het Witboek. De grote hoeveelheid aan advies- en expertgroepen en de regelmaat waarmee er overleg gevoerd wordt zorgen voor deze doorwerking. De doorwerking van het Witboek is vooral formeel. Er is Europees beleid waaraan Nederland zich moet houden als lid van de EU. Dit beleid wordt overgenomen in de nationale nota's.

6.3. Mate van doorwerking

Uit het doorwerkingsonderzoek komt duidelijk naar voren dat er sprake is van doorwerking van Europees vervoersbeleid. Het antwoord op de centrale vraagstelling is dan ook positief. Er resteert ons nu nog één vraag: In welke mate is er sprake van doorwerking? Het antwoord hierop wordt verkregen door de uitkomsten van twee deelonderzoeken te combineren.

Bij de conformiteitsmeting is een hoge mate van conformiteit vastgesteld. Deze hoge conformiteit wordt echter vooral bepaald door de categorie (conform zonder referentie). In combinatie met de bevindingen uit het onderzoek naar het proces van doorwerking kan nu worden gesteld dat het overgrote deel van deze beleidsuitspraken doorwerkt. Vooral op gebieden als harmonisatie, interoperabiliteit, verkeersveiligheid en vrije markt is dit het geval.

In deze categorie worden echter ook uitspraken aangetroffen, die gerelateerd zijn aan modal shift. Voor de uitspraken *niet conform zonder referentie* is het moeilijk te kunnen spreken over doorwerking. Het betreft hier uitspraken, die betrekking hebben op modal shift en dan met name het revitaliseren van het spoor tot doel hebben. Het Witboek is wel bestudeerd, maar zodra blijkt dat modal shift het credo is, is er niet meer naar gekeken. Er is hier dus geen sprake geweest van communicatieve doorwerking. De laatste categorie betreft uitspraken, die niet terug te vinden zijn in de Nota Mobiliteit. Voor deze categorie moet vastgesteld worden dat hier in de meeste gevallen geen sprake is van communicatieve doorwerking. Deze uitspraken hebben geen rol gespeeld in het besluitvormingsproces.

De volgende conclusie kan nu worden getrokken: de hoge mate van conformiteit kan voor een groot deel worden toegewezen aan doorwerking van het Europese vervoersbeleid. Dit betekent verder dat het fundamentele verschil in denkwijze tussen modal shift aan de ene kant en vervoerswijzen op eigen kracht aan de andere kant de doorwerking van Europees vervoersbeleid maar ten dele dwarsboomt. Dit is echter geen goed bewaard geheim. Nederland en de Europese Unie weten dat dit verschil bestaat. Er is een groeiend besef bij de Europese Unie dat het modal shift beleid niet de juiste weg is. Nederland heeft aan dit besef bijgedragen door vast te houden aan het eigen beleid en heeft in de afgelopen jaren getracht met ondersteuning van verschillende onderzoeken (JEGTE en NEAA) aan te tonen dat de in het Witboek gekozen richting niet de juiste is, wil men komen tot een duurzaam vervoerssysteem.

De consequenties van het verschil in denkwijze voor de doorwerking van Europees vervoersbeleid zijn dus minder groot dan men op het eerste gezicht zou denken. De Europese Unie heeft op bepaalde gebieden van het vervoersbeleid veel invloed en dit is ook te merken aan de hoge mate van formele doorwerking. Op gebieden waar de doorwerking gebrekkig is of ontbreekt is in veel gevallen wel sprake van beïnvloeding. Nederland probeert zich in een vroeg stadium te bemoeien met de besluitvorming in Brussel. Door dit vroegtijdig te doen, wordt de kans op effectieve doorwerking vergroot en dat is alleen maar goed voor beide partijen en voor het vervoersbeleid in zijn geheel.

6.4. Tot slot.....

Aan het einde van dit onderzoek wil ik graag terug komen op het rapport van het RPB getiteld: 'Unseen Europe'. Hierin wordt gesteld dat de doorwerking van het Europese vervoersbeleid te wensen overlaat. Dit onderzoek laat zien dat dit wel meevalt. De Europese Unie is op sommige gebieden van het vervoersbeleid erg sterk en toonaangevend. Het is waar dat de doelstelling van modal shift niet meer van deze tijd is en dat Nederland gekozen heeft voor een andere richting. Desondanks is de invloed van het Europese vervoersbeleid en het Witboek waarin dit beleid gestalte krijgt verre van gering. Het bevat alleen geen baanbrekende concepten en is vaak een beetje achterhaald. Of dit in de toekomst nog zo zal zijn? De tijd zal het leren. Ik ben in ieder geval erg benieuwd naar de uitkomst van de revisie van het Witboek aan het einde van 2005.

Literatuurlijst

- Annema, J.A. (2005). *Effectiveness of the EU White Paper: European transport policy for 2010*. Bilthoven: Milieu-natuurplanbureau
- Barret, S. en Fudge, C. (1981), *Policy and Action: Essays in the Implementation of Public Policy*. London: Methuen
- Bressers J.Th.A. en Hoogerwerf A. (1991). *Beleidsvaluatie*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Bukkems, G. (1989). *Doorwerking van het in nationale ruimtelijke plannen verwoorde beleid*. Nijmegen: Planologisch instituut, Faculteit der beleidswetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Buunk, W.W. (2003). *Discovering the Locus of European Integration*. Delft: Uitgeverij Eburon
- Coenen, F. *Doorwerking van plannen in de dagelijkse beleidsvoering*, in *Beleidswetenschap 1993-1*, pp. 13-21
- European conference of ministers of transport (2000). *Key issues for transport beyond 2000*. Parijs: OECD Publications Service.
- Europees Parlement, (2005). *Resume of the conference on European transport policy in the European Parliament: Strangling or Liberating Europe's potential?* Brussel: Europees Parlement.
- Europese Commissie (2001). *Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen*. Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen.
- Evertse M. (2004). *Reikwijdte van Rijksbeleid: een onderzoek naar doorwerking van niet-geratificeerde rijksnota's*. Groningen: RijksUniversiteit Groningen.
- Graaf van de, H. en Hoppe, R. (1989). *Beleid en politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Muiderberg: Coutinho.
- Joint Expert Group on Transport and Environment (2005). *Mid Term Review 2005 EU White Paper on Transport*.
- Kerstens, M. (1994). *Doorwerking: Over de pretenties en potenties van een evaluatie-criterium*. Nijmegen: Vakgroep Planologie, Faculteit der Beleidswetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Kiriiazidis, T. (1994). *European transport: Problems and Policies*. Newcastle upon Tyne: Athenaeum Press Ltd.
- Korthals Altes, W. (1995). *De Nederlandse planningsdoctrine in het fin de siècle*. Assen: Van Gorcum & Comp. B.V.
- Lange de, M. (1995). *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid: Verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*. Amsterdam: Thesis Publishers
- Mastop, J.M. en Faludi, A. *Doorwerking van strategisch beleid in de dagelijkse beleidsvoering*, in *Beleidswetenschap 1993-1*, pp. 71-90
- Mastop, J.M. en Faludi, A. *Evaluation of strategic plan: the performance principle*, in *Planning and Design 1997-24*, pp. 815-832
- Mastop, H. en Needham, B. *Performance studies in spatial planning: the state of the art*, in *Planning and Design 1997-24*, pp. 881-888
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004). *Nota Mobiliteit: Aanzet voor NoMo's internationale uitvoeringsagenda*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005). *De Nota Mobiliteit en de Europese dimensie:*

- als Mozes niet naar de berg komt, komt de Europese berg naar Mozes.*
- Ministerie Verkeer en Waterstaat (2005). *Position paper Luchtkwaliteit: Nederlandse wensen en argumentatie daarvoor t.a.v. nieuwe Europese luchtkwaliteitsreggeving.*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat. *Nederlandse reactie op het Witboek 'het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen'.*
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat en VROM (2004). *Nota Mobiliteit: Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid.* Den Haag: Rijksoverheid
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001). *Van A naar beter: Nationaal verkeers- en vervoersplan 2001-2020.* Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Needham, B., Zwanikken, T.H.C. en Faludi, A. *Strategies for improving the performance of planning*, in *Planning and Design 1997-24*, pp. 876-879
- Prud'homme, R. (2005). *The current EU transport policy in perspective.*
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2005), *Meer dynamiek, beter bereikbaar: reactie op de Nota Mobiliteit*, Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat.
- Ravensteyn van, N. en Evers, D. (2004). *Unseen Europe: A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands.* Rotterdam: Nai publishers.
- SER (2005), *Advies Nota Mobiliteit*, Den Haag: Sociaal Economische Raad
- Vatanen, A. (2005). *Transport conference breaks the camel's back.* Brussel: Europees Parlement.
- Zwanikken, T.H.C, Needham, B. en Faludi, A. (1993). *Doorwerkingsstrategieën bij streek- en structuurplannen.* Nijmegen: Vakgroep Planologie, Katholieke Universiteit Nijmegen.

Internetsites (bezoekt op verschillende data)

www.eu.int
www.eu.nl
www.europadecentraal.nl
www.verkeerenwaterstaat.nl
www.europesegrondwet.nl
www.vananaarbeter.nl
www.cec.int
www.ser.nl
www.raadvenw.nl
www.haagsekennis.nl
www.parlado.nl

Interviews

Dhr. A. Dikmans: projectleider Nota Mobiliteit, gehouden op 14 juli 2005

Dhr. H. Rees: adviseur Directoraat Energie en Vervoer, gehouden op 19 juli 2005

Dhr. H. Verkooijen: algemeen secretaris Raad voor Verkeer en Waterstaat, gehouden op 25 juli 2005

Dhr. J. van Riet: werknemer Directoraat Personenvervoer en verantwoordelijk voor de Europese dimensie in de Nota Mobiliteit, gehouden op 28 juli 2005

Dhr. J. Dik: werknemer Directoraat Transport en Luchtvaart en projectleider Motorways of the Sea, gehouden op 1 augustus 2005

