

Wie trekt er aan de touwtjes? 28 politici over de actoren die politieke besluiten over het MIRT achter de schermen beïnvloeden

Niek Mouter – Technische Universiteit Delft – n.mouter@tudelft.nl

**Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk
24 en 25 november 2016, Zwolle**

Samenvatting

Welke actoren beïnvloeden achter de schermen besluitvorming rondom het MIRT en hoe doen zij dit? 28 politici en 10 topambtenaren zijn geïnterviewd om deze vraag te beantwoorden. Voor de schermen zijn bewindspersonen van I&M de belangrijkste actor, omdat zij een hoofdrol spelen in de bestuurlijke overleggen met bestuurders van decentrale overheden en in de Tweede Kamer debatten. Uit dit onderzoek volgt dat bewindspersonen van I&M hun rol achter de schermen verschillend invullen. Waar de ene bewindspersoon ook achter de schermen de besluitvorming domineert, heeft de andere bewindspersoon een veel minder grote rol achter de schermen. In dit laatste geval hebben andere actoren de touwtjes in handen (bijv. Kamerleden of ambtenaren). Met name in de periode 2003-2010 hebben Kamerleden die een specifieke regio vertegenwoordigen via verschillende strategieën (bijvoorbeeld ruilhandel: "als jij mijn project steunt, steun ik jouw project") infrastructuurprojecten zeker gesteld voor hun regio. Uit dit onderzoek volgt dat decentrale bestuurders verschillende strategieën gebruiken om de kans te vergroten dat bewindspersonen en Kamerleden projecten in hun regio omarmen. Zo zetten zij professionele lobbyisten in, organiseren zij werkbezoeken voor Kamerleden en zetten zij Kamerleden van hun eigen partij onder druk wanneer deze niet pleiten voor projecten in hun regio (bijvoorbeeld door te klagen bij de partijleiding over het Kamerlid). Verschillende geïnterviewde politici noemen een krachtige lobby (of het gebrek eraan) als de belangrijkste factor die maakt dat een infrastructuurproject doorgaat (en een ander project niet). Waarom heeft een goede lobby zoveel invloed? Voor een politicus kan prioriteren lastig zijn, wanneer projecten ongeveer gelijk scoren op de criteria die voor hem/haar belangrijk zijn. Indien een lobbyist ervoor kan zorgen dat de aandacht van politici gericht is op het project waar zij voor lobbyt (en niet op een concurrerend project), dan kan dit het verschil maken. Volgens verschillende politici zijn lobbyisten onmisbaar, omdat Kamerleden vaak slechts over één medewerker kunnen beschikken. Lobbyisten zijn voor Kamerleden soms het enige toevluchtsoord om aan informatie te komen. De informatie die lobbyisten aanleveren is niet neutraal, maar volgens geïnterviewde Kamerleden is het beter om geobjectiveerde informatie vanuit een bepaald belang te krijgen dan geen informatie. Andere actoren die proberen achter de schermen de besluitvorming over het MIRT te beïnvloeden zijn de Minister van Financiën, de Minister-President, topambtenaren, omwonenden en andere actievoerders. De strategieën die deze actoren hanteren worden besproken in dit paper.

1. Introductie

Er zijn heldere spelregels voor de manier waarop de besluitvorming rondom het Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) is georganiseerd (het MIRT-Spelregelkader, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). Bestuurlijke overleggen en de tweejaarlijkse Kamerdebatten zijn vaste formele momenten in het jaar waar politieke besluiten over het MIRT worden genomen. Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de mate waarin politici de MKBA gebruiken in hun standpuntvorming (e.g. Annema et al. 2016; Mouter, 2016) en naar de informatierelatie tussen de Tweede Kamer en bewindspersonen (e.g. Enthoven, 2011; TCI, 2004). Ook de relaties tussen politici, lobbyisten, voorlichters en journalisten zijn onderzocht (Luyendijk, 2010). Echter, voor zover ik weet, is er geen systematisch onderzoek gedaan naar de actoren die besluitvorming rondom het MIRT achter de schermen beïnvloeden en de beïnvloedingsstrategieën die zij inzetten. Dit onderzoek probeert dit kennisgat te dichten door 28 politici en 10 topambtenaren te interviewen over dit onderwerp.

2. Methodologie

In de periode juli 2014-november 2015 zijn 28 politici geïnterviewd. De politici waren allen werkzaam in de periode 2003-2015. In deze periode waren 4 respondenten bewindspersoon, 22 Kamerlid en 2 gedeputeerde. Daarnaast zijn 10 topambtenaren geïnterviewd. De ambtenaren zijn geïnterviewd, omdat zij inzicht hebben in de mate waarin politieke processen achter de schermen verschillend werken onder de bewindspersonen die zij hebben meegemaakt. Alle interviews zijn volledig getranscribeerd. De uitspraken van politici zijn vervolgens systematisch gecodeerd en gecategoriseerd. Voorafgaande aan het interview is bij respondenten aangegeven dat, indien zij dit wensten, het interview volledig anoniem zou blijven. De eerste reden voor deze keuze is dat een aantal respondenten aangaf alleen onder deze voorwaarde mee te willen doen aan het onderzoek. De tweede reden voor deze keuze is dat dit respondenten meer ruimte gaf om 'het echte verhaal' te vertellen. Het kwam geregeld voor dat respondenten in hun interview het onderscheid maakten tussen 'het echte verhaal' (back stage) en het verhaal dat voor de Bühne was verteld (front stage). Verschillende respondenten vonden het geen probleem om met naam en toenaam te worden geciteerd. Om anonimiteit van respondenten die anoniem wilden blijven te waarborgen worden deze respondenten allen in de vrouwelijke vorm aangeduid (zij/haar) en indien deze respondenten spreken over 'het Ministerie van Verkeer en Waterstaat' is dit vervangen door 'Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M)' om te voorkomen dat het duidelijk is in welke periode de politicus actief was. Om de betrouwbaarheid van de resultaten van dit onderzoek te vergroten zijn voor de respondenten die hiermee akkoord gingen samenvattingen van hun interviews gepubliceerd op www.mkba-informatie.nl. Het is dus mogelijk voor de lezer om de betrouwbaarheid van de conclusies op basis van deze gepubliceerde interviews te controleren. De conclusies die de auteur trekt op basis van de anonieme interviews zijn gecontroleerd door een tweede codeur (Jan Anne Annema). Naast de 10 anonieme interviews heeft de tweede codeur 6 interviews gecontroleerd die wel op www.mkba-informatie.nl zijn geplaatst. De tweede codeur vond dat er bij één categorie codes sprake is van interviewer bias. Met interviewer bias wordt bedoeld dat een antwoord van de respondent kan zijn beïnvloed door de manier waarop de

interviewer de vraag stelt (Mouter, 2014). Deze code is echter niet gerelateerd aan de onderzoeksvraag die centraal staat in dit paper en heeft dus geen invloed op de resultaten.

3. Resultaten

Naast het bestuurlijk overleg, het MIRT-Spelregelkader en de Kamerdebatten zijn er andere mechanismen die de besluitvorming rondom het MIRT achter de schermen sturen en bepalen waarom er positief of negatief wordt besloten over infrastructuurprojecten (vanaf nu: de informele governance). Deze sectie bespreekt welke actoren welke rol spelen in de informele governance en welke strategieën zij hanteren.

3.1 Welke rol spelen bewindspersonen van I&M in de informele governance?

Hoewel bewindspersonen van I&M een belangrijke rol in de formele governance hebben, kan het in theorie zo zijn dat zij in de informele governance geen rol spelen. In dit geval is de bewindspersoon een 'marionet' en bepalen andere actoren achter de schermen de prioritering van de bewindspersoon. De bewindspersoon heeft in dit geval louter de formele taak om deze opgedragen prioritering te realiseren. Aan de andere kant kan het in theorie zo zijn dat de bewindspersoon de informele governance als een 'dictator' domineert. In dit geval bepaalt de bewindspersoon de prioritering zelf en hebben andere actoren geen invloed op de prioritering. Uit de interviews volgt dat de manier waarop bewindspersonen van I&M hun rol in de informele governance rondom het MIRT invullen ergens tussen een 'marionet' en een 'dictator' inzit. Wel is het duidelijk dat de ruimte die andere actoren krijgen om de prioritering te beïnvloeden sterk verschilt tussen bewindspersonen. Ter illustratie wordt hieronder beschreven hoe drie bewindspersonen van I&M hun rol binnen de informele governance invulden.

Een paar weken nadat Bewindspersoon A was beëdigd organiseerde zij een persconferentie waar zij verklaarde welke doelen zij wilde halen tijdens haar periode als bewindspersoon, zonder dat zij met topambtenaren had besproken wat de boodschap van de persconferentie zou zijn. Topambtenaren waren verrast door deze actie, maar het verhoogde ook hun motivatie om er alles aan te doen om deze projecten te realiseren. De bewindspersoon wordt beschreven als een talent als het gaat om het gebruiken van macht om projecten te realiseren. Zo deinsde zij er niet voor terug om decentrale politici onder druk te zetten ("ik weet wat jouw doelen zijn en als jij niet met mij meewerkt, dan zorg ik ervoor dat jij jouw doelen nooit zal realiseren") en zette zij ambtenaren onder druk om adviezen te schrijven die overeen kwamen met haar wensen. Respondenten stellen dat Bewindspersoon A er alles aan deed om haar doelen te realiseren en als ambtenaren hierin meegingen, ging zij ook door dik en dun voor de ambtenaren door het vuur. Verschillende respondenten gaan in op de grote zichtbaarheid van Bewindspersoon A in de media. De meerderheid van de respondenten heeft Bewindspersoon A ervaren als iemand die ter bevordering van haar politieke carrière overal het gras wegmaaide als zij kon scoren. Een Kamerlid stelt dat dit wrevel kon opleveren: *"als dat het beeld van jou wordt. Je bent nogal eager en wil alles zelf doen. Dat kan tegen je gaan werken."*

Bewindspersoon B wordt beschreven als een getalenteerde procesbegeleider en een probleemoplosser. Verschillende respondenten benadrukken dat Bewindspersoon B een zeer goede luisteraar is. Ze vroeg de politieke oppositie om feedback te geven op haar plannen en besteedde altijd uitgebreid aandacht aan stakeholders die tegen haar plannen waren. Volgens verschillende geïnterviewde Kamerleden kon je het oneens zijn met Bewindspersoon B, maar je kon nooit zeggen dat ze niet naar je had geluisterd. Ze

was zakelijk, professioneel en kon met iedereen door één deur. Bewindspersoon B discussieerde ook met ambtenaren over haar plannen en ambtenaren hadden het gevoel dat zij het beleid medevormgaven. De bewindspersoon had eigen ideeën over infrastructuurprojecten, maar de belangrijkste beslissingen waren opgenomen in het regeerakkoord en Bewindspersoon B zorgde ervoor dat deze processen tot een goed einde werden gebracht. Bewindspersoon B prefereerde het behalen van doelen en het oplossen van problemen boven zichtbaarheid en prestige. Ze probeerde doelen te bereiken middels het depolitiseren van de besluitvorming. De oppositie kreeg de mogelijkheid om invloed uit te oefenen, maar aan de andere kant werd van de oppositiepartijen die deze mogelijkheid benutten wel verwacht dat zij hun bijdrage tijdens belangrijke debatten deelden, zodat Bewindspersoon B tijdens het debat niet zou worden verrast.

Bewindspersoon C wordt beschreven als een goede netwerker en als een zeer aardig mens. Ze had een aantal basale ideeën rondom infrastructuurbeleid. Ze vond bijvoorbeeld dat de Regio net zoveel recht had op infrastructuurprojecten als de Randstad. Daarbij had ze een afkeer van projecten met grote negatieve effecten voor omwonenden. Daarbuiten had ze geen sterke a priori mening over infrastructuurbeleid. Eén respondent stelt dat Bewindspersoon C 'op de winkel paste' maar geen 'sturing' gaf. Een resultante van de afwezigheid van een sterke a priori opvatting was dat zij openstond voor ideeën van ambtenaren. Ze nam bijvoorbeeld het idee van ambtenaren over om veel te investeren in beheer en onderhoud. Verschillende actoren (genoemd worden: Kamerleden, ambtenaren, decentrale politici, andere ministers) hadden sterk de neiging om het standpunt van Bewindspersoon C te beïnvloeden. Bewindspersoon C kende veel waarde toe aan overleggen met regionale bestuurders. Ze vond dat deze regionale bestuurders de problemen in hun regio vaak beter konden inschatten dan haar eigen ambtenaren.

Respondenten zijn het erover eens dat de rol van de bewindspersoon in de informele governance invloed kan hebben op de mate waarin de doelen van de bewindspersoon en die van andere actoren (o.a. Kamerleden, decentrale politici, ambtenaren) kunnen worden gerealiseerd. De rol die de bewindspersoon inneemt in de informele governance vormt de informele governance. Andere actoren passen zich aan. Meer precies, in de periode van Bewindspersoon A centreerde de informele governance zich rond de doelen van deze bewindspersoon en was er relatief weinig ruimte voor doelen van andere actoren. Bewindspersoon B toonde achter de schermen een relatief grote bereidheid om te debatteren met andere actoren en haar doelen aan te passen aan de behoeften van andere actoren, zolang de essentie van haar doelen overeind bleef. Bewindspersoon C liet veel ruimte voor projecten en doelen van andere actoren, zolang deze niet strijdig waren met haar basisprincipes.

Verschillende respondenten gaan in op de verhouding die de hierboven beschreven bewindspersonen hadden met de Tweede Kamer. Er is consensus dat je als bewindspersoon de Tweede Kamerleden af en toe een project moet laten binnenhalen met een motie om ervoor te zorgen dat je als bewindspersoon je doelen kunt realiseren. De bewindspersoon die zich in de informele governance als een 'dictator' gedraagt richting de Tweede Kamer bestaat alleen in theorie. Als je iedere keer de Tweede Kamer afpoeiert, dan krijg je een onaangename sfeer waarin de Tweede Kamer je niets meer gunt en er bovenop springt als de bewindspersoon een keer een klein foutje maakt. Als je daarentegen de Kamer ook af en toe wat gunt, dan is de gunfactor vanuit de Kamer ook wat groter als de bewindspersoon een project wil realiseren of een keer een foutje maakt.

Bewindspersoon A wordt genoemd als iemand die vijanden maakte. Bewindspersoon B heeft een hoge gunfactor, bijvoorbeeld omdat zij woordvoerders van coalitiepartijen (en oppositiepartijen) in de informele governance relatief veel invloed gaf in de besluitvorming. De gunfactor werkt ook andersom. Indien jij als Kamerlid altijd de bewindspersoon op de hoogte stelt van wat je in het debat of in de media gaat vertellen, dan is de kans dat de bewindspersoon jou wat gunt groter dan wanneer je de bewindspersoon probeert te verrassen tijdens een debat. Max Hermans (LPF) stelt zelfs dat je als Kamerlid alleen iets voor elkaar kunt krijgen als je dit eerst achter de schermen sondeert met de bewindspersoon: *"Als je als Kamerlid dingen geregeld wilt krijgen is het ook belangrijk dat je voorafgaande aan het debat aan de minister of staatssecretaris laat weten wat je wensen zijn. Je stuurde dan voorafgaande aan het debat je inbreng voor het debat op aan de politiek-assistent van de minister en via de politiek-assistent liet de minister dan weten waar je toezeggingen op zou krijgen. De minister wil tijdens een debat niet verrast worden. Als je tijdens een debat met een voorstel komt, dan zal de minister 'nee' zeggen of als je geluk hebt, zegt ze dat ze erover gaat nadenken. Maar als je van tevoren al hebt laten weten wat je wensen zijn, dan heeft de minister dit met haar ambtenaren goed kunnen doordenken en zegt ze misschien: 'goed idee'. Over het algemeen geldt dat je alleen iets kunt bereiken in de politiek als je dit achter de schermen doet in plaats van in de openbaarheid"* (bron: www.mkba-informatie.nl).

3.2 De invloed van topambtenaren

Uit de vorige sectie volgt dat de ene bewindspersoon meer ruimte geeft aan topambtenaren om ideeën in te brengen dan de andere bewindspersoon. Een topambtenaar geeft aan dat zij bewindspersonen heeft meegemaakt die zelf geen enkele agenda hadden, waardoor de topambtenaar soms het gevoel had dat zij zelf de bewindspersoon was. Topambtenaren denken verschillend over de manier waarop je met deze ruimte moet omgaan. Waar de ene topambtenaar zegt dat het als ambtenaar gevaarlijk is om zelf een voorkeur te hebben over projecten, geeft de andere aan dat ambtenaren ook een agenda hebben en daarvoor lobbyen bij de minister. Een ambtenaar die tot de laatste groep behoort zegt hier het volgende over: *"niets is zo comfortabel als dat jij iets adviseert wat de minister graag wil horen. Ook als het fout gaat kan ze zeggen: mijn eigen ambtenaren zeggen het ook. Maar je moet niet iets adviseren wat je zelf niet vindt...Je moet wel een beetje wil hebben als topambtenaar anders waai je alleen maar met alle winden mee. Er waren ook collega's waarvan ik mij afvroeg wat ze nou zelf vonden."* Een ambtenaar stelt zelfs dat verschillende ministers onder druk zijn gezet door ambtenaren om een bepaald idee uit te voeren. Indien een topambtenaar of een groep topambtenaren bij elke nieuwe minister probeert een bepaald idee door te drukken, kunnen zij als actor(en) worden aangemerkt die achter de schermen de besluitvorming rondom infrastructuurprojecten beïnvloedt.

3.3 De thuisbasis van Kamerleden van de vaste Kamercommissie I&M

Tweede Kamerleden hebben in principe een kleine rol in de formele governance rondom het MIRT. Bewindspersonen van I&M nemen samen met decentrale bestuurders de beslissingen en deze beslissingen worden – zoals het MIRT-spelregelkader het zegt – ter kennisgeving aangeboden aan de Tweede Kamer. Uit de interviews volgt dat er verschillende Kamerleden zijn die meer invloed (willen) uitoefenen op het besluitvormingsproces dan in de formele governance aan hen wordt gegeven.

Het Nederlandse electorale systeem is 'Party List Proportional Representation' wat inhoudt dat politieke partijen een kandidatenlijst opstellen en het aantal stemmen op de lijst bepaalt hoeveel mensen die op de lijst staan in de Tweede Kamer komen. In tegenstelling tot een districtenstelsel kan het in theorie voorkomen dat alle Kamerleden in dezelfde stad wonen of in dezelfde stad geboren zijn. In de praktijk zorgen met name de VVD, PvdA en CDA voor een regionale spreiding in de top van de kandidatenlijst. Bij het CDA is het zelfs het doel dat de eerste 12 kandidaten in verschillende provincies wonen. Politici die duidelijk aan een regio verbonden zijn worden 'regionale Kamerleden' genoemd. Deze regionale Kamerleden hebben nauwe banden met regionale afdelingen van de partij en ze worden geacht om regionale problemen voor het voetlicht te brengen in de Kamer.

Met name in de periode 2003-2007 waren veel Kamerleden van de vaste Kamercommissie I&M (toen nog V&W) regionaal Kamerlid. Drie Kamerleden die allen hun wortels hadden in Zwolle, te weten van Hijum (CDA), Verdaas (PvdA) en Slob (CU), domineerden de Kamercommissie. Deze Kamerleden trokken veel met elkaar op en kregen met succes infrastructuurprojecten (maar ook andere projecten) in hun regio voor elkaar door samen te werken. Verschillende respondenten duiden dit trio met een bijnaam aan zoals 'het Zwolse supertrio', 'Zwolle Vooruit' of zelfs 'de Zwolse maffia'. Respondenten stellen dat Kamerleden uit het Noorden, Oosten en Zuiden van Nederland voortdurend aan ruilhandel deden om tot geaccepteerde moties en amendementen te komen. De Kamerleden uit het Zuiden steunden dan projecten in het Noorden en andersom. Een belangrijke voorwaarde die de voortdurende ruilhandel in deze periode mogelijk maakte was de afspraak tussen coalitiepartijen dat zij elkaar vrij zouden laten op het gebied van infrastructuurprojecten. Zo konden het CDA en de VVD gemakkelijk deals sluiten met andere partijen, zonder dat D66 – de andere coalitiepartij die in deze tijd vooral veel pleitte voor openbaar vervoerprojecten – hen hierbij in de weg zou staan. Co Verdaas deed in de periode 2003-2010 wel volop mee aan de ruilhandel, maar zette hier – zowel achter de schermen als in het debat – vraagtekens bij. Zie de volgende quote: *"Ik heb toen een keer als Kamerlid heel reflectief een inbreng gedaan. 'Wat zijn we hier eigenlijk aan het doen?' Ik had zelf zoiets van: dit leidt toch nergens toe? Hoe lang blijven wij nog over brugges en viaductjes praten? Ik maakte mij natuurlijk wel erg kwetsbaar, omdat mijn partij net als elke andere partij in dit hele spel jarenlang had meegedraaid. Wij hadden geen debat meer over 'is dit de juiste investering?', maar 'wie heeft er vandaag punten gescoord?', 'Wie heeft er vandaag de meeste kiezers tevreden gesteld of kiezers aan zich weten te binden?' Dat zat mij dwars. Natuurlijk is het als je aan politiek doet van groot belang om een achterban te hebben. Maar als dat het enige doel nog maar is, dan vind ik dat je de politiek verabsoluteert naar alleen nog maar macht genereren, maar die macht moet altijd gericht zijn op in dialoog, in coalitie, besluiten te nemen zodat je verder komt en we waren elkaar aan het gijzelen op een pepernotenagenda. Mag ik van jou dat viaduct, dan krijg ik van jou die brug, maar of je die brug nou echt nodig vond dat interesseerde ons niet, daar waren we al voorbij."*

In de periode 2007-2010 domineerden de woordvoerders Roefs (PvdA) en Koopmans (CDA) die allebei uit Limburg kwamen de vaste Kamercommissie I&M. De PvdA en het CDA vertegenwoordigden in deze periode 74 zetels, waardoor de Limburgse Kamerleden slechts de hulp van één partij nodig hadden (vaak coalitiepartner ChristenUnie) om een project in Limburg van de grond te krijgen. Verschillende respondenten stellen dat er op de portefeuille infrastructuur geen strenge coalitiediscipline was in deze periode, behalve rondom het onderwerp 'Anders Betalen voor Mobiliteit'.

Uit de interviews volgt dat de thuisbasis van Kamerleden van de vaste Kamercommissie I&M in de periode 2010-2014 een relatief kleine invloed heeft op de besluitvorming vergeleken met de andere perioden. Een Kamerlid dat relatief sterk pleitte voor projecten uit zijn eigen regio (Friesland) is Sander de Rouwe van het CDA. Het gebrek aan voldoende andere Kamerleden met een duidelijke regionale verankering maakte het voor hem moeilijker om deals te sluiten. Verklaringen voor de geringe mate van ruilhandel in deze periode zijn het geringe budget (waardoor er weinig geld te verdelen is) en de strakke coalitiediscipline vergeleken met bijvoorbeeld de periode 2003-2007. Zowel in Rutte I als in Rutte II worden standpunten strak afgestemd tussen coalitiepartijen.

Regionale Kamerleden proberen een Kamermeerderheid te organiseren voor een project in hun regio. Maar waarom doen zij dit? In de interviews worden verschillende redenen genoemd. De eerste reden is het feit dat infrastructuurprojecten zoals de 'Public Choice' literatuur (o.a. Celbis et al., 2014) het noemt 'centrally provided local public goods' zijn wat wil zeggen dat er een nationale bijdrage nodig is om de projecten van de grond te krijgen, maar de effecten vooral in de regio van het project neerslaan. De hoge kosten die gepaard gaan met het aanleggen van nieuwe infrastructuur zorgen ervoor dat een regio afhankelijk is van de Rijksoverheid. Het feit dat infrastructuurprojecten 'centrally provided local public goods' zijn impliceert dat een positieve beslissing over een infrastructuurproject in Regio A ervoor kan zorgen dat er op dat moment geen geld wordt toegekend aan een infrastructuurproject in Regio B. Indien het regionale Kamerlid van Regio A ervoor zorgt dat een infrastructuurproject in Regio A wordt gefinancierd, dan zal dit positief gewaardeerd worden door de regio. De tweede gerelateerde reden is dat voor regionale Kamerleden het regelen van een infrastructuurproject voor de regio een belangrijk middel is om hun politieke leven zeker te stellen. Dit heeft volgens de respondenten vooral te maken met het feit dat de causaliteit tussen de inspanning van een Kamerlid en de positieve beslissing over een infrastructuurproject kristalhelder is. Bij een infrastructuurproject kan je heel goed duidelijk maken dat het feit dat jij je als Kamerlid hebt hardgemaakt voor een infrastructuurproject ervoor heeft gezorgd dat het project er komt. Als je als regionaal Kamerlid graag Kamerlid wilt blijven is het belangrijk dat je laat zien aan de regio dat je hen goed vertegenwoordigt. Via het binnenhalen van een infrastructuurproject maak je goed zichtbaar aan de regionale afdeling en de kiezers dat je goed de belangen van de regio vertegenwoordigt. De derde reden is dat het bewerkstelligen van een infrastructuurproject voor jouw regio kan zorgen voor persoonlijke prestige. Een geïnterviewde politicus stelt dat in zijn regio de mensen zich altijd zullen blijven herinneren dat zij een project mogelijk heeft gemaakt. Een andere respondent stelt dat als je haar 'googled' je de projecten ziet die zij mogelijk heeft gemaakt. Volgens de geïnterviewde politici haal je meer persoonlijke prestige uit het regelen van een infrastructuurproject voor je regio dan uit 'beleid', omdat de zichtbaarheid van een infrastructuurproject veel groter is. Een vierde reden voor het feit dat Kamerleden regelmatig pleiten voor projecten uit hun woonomgeving is dat zij zelf gebruik maken van infrastructuur in hun regio en dus veel beter bekend zijn met infragerelateerde problemen in hun regio dan met problemen elders in het land. Met name politici die in de periferie van Nederland wonen, noemen de slechte bereikbaarheid van de Randstad vanuit hun woonplaats, wanneer zij werden gevraagd waarom zij vooral pleiten voor projecten in hun regio. Een vijfde reden is dat politici die zelf in de periferie wonen nagenoeg allemaal het gevoel hebben dat al het geld voor infrastructuurprojecten naar de Randstad toegaat als zij niet ingrijpen. Ten eerste geven studies zoals de MKBA volgens hen aan dat je in de Randstad moet investeren, omdat de files in de Randstad langer zijn, deze files meer mensen raken en meer schade aan de economie toebrengen.

Ten tweede vinden Kamerleden (en bewindspersonen) die in de periferie wonen dat ambtenaren van de Rijksoverheid sterk gericht zijn op problemen in de Randstad, omdat zij hier zelf wonen.

Hoe organiseer je een Kamermeerderheid voor je project? Eerder is beschreven dat ruilhandel een belangrijke methode is om dit voor elkaar te krijgen. Verschillende Kamerleden die dienden in de periode 2003-2010 geven expliciet aan dat het plannen van een werkbezoek met de leden van de vaste Kamercommissie I&M die je over de streep wilt trekken een belangrijke rol kan spelen in het zekerstellen van een meerderheid voor een project. Als je het werkbezoek goed inricht kan je er voor zorgen dat een Kamermeerderheid instemt met een project waar zij anders niet mee hadden ingestemd. Hoe gaat zo'n werkbezoek in zijn werk? Het werkbezoek begint met verhalen van stakeholders die het probleem ervaren. Het doel is om het probleem op tafel te leggen en dit zo groot mogelijk te maken. Tijdens het werkbezoek zorg je ervoor dat Kamerleden een fijne tijd hebben en je organiseert dat aan het eind van de dag de regionale- en het liefst landelijke pers aanwezig is. Journalisten vragen dan aan Kamerleden of het probleem voor hen duidelijk is geworden. Respondenten zijn het erover eens dat het erg verleidelijk is voor Kamerleden om te zeggen dat de problematiek goed voor het voetlicht is gekomen en dat dit als het aan hen ligt zo snel mogelijk wordt opgelost. Er gebeurt op dit moment iets erg menselijks met de Kamerleden, aldus een respondent. Omdat ze een mooie dag hebben gehad en allerlei mensen hebben gesproken die een probleem ervaren is het erg verleidelijk om het project te steunen als de pers erbij is. Je wilt liever niet de 'odd one out' zijn die in de pers komt als 'de politicus die blijkbaar niet snapt wat het probleem is'. Een succesvol werkbezoek dat terugkomt in verschillende interviews, is het werkbezoek aan het Wilhelminakanaal georganiseerd door Jan Boelhouwer. Boelhouwer zegt het volgende over dit werkbezoek: *"een project dat mede door mijn inzet voor mijn regio (Brabant) is gerealiseerd, is de verbreding van het Wilhelminakanaal bij Tilburg. Het Wilhelminakanaal moest verbreed worden, anders zouden er allerlei bedrijven wegtrekken naar een snelweglocatie en dan zou de vracht verder over de weg worden vervoerd. Echter, minister Peijs vond dat het niet moest gebeuren. Ik heb toen een paar Kamerleden uitgenodigd voor een werkbezoek bij die bedrijven. Die bedrijven vertelden wat het belang was en dat ze zich zouden verplaatsen als het niet door zou gaan. Op het moment dat de pers erbij zit gaat geen één Kamerlid azijn zitten zeiken. Dan ben jij degene die in de pers komt die er geen oog voor heeft wat hier allemaal belangrijk is. Zo'n soort psychologisch wollen deken waar iedereen onder komt te liggen wordt op dat moment georganiseerd. Het is dus ook extreem belangrijk dat er pers aanwezig is bij zo'n werkbezoek. Na het werkbezoek heb ik tegen die bedrijven gezegd: 'die Kamerleden zijn bij jullie geweest. Jullie zitten allemaal op de publieke tribune als het behandeld wordt in de Tweede Kamer.' Het is heel erg belangrijk dat zij daar aanwezig zijn, anders denken Kamerleden dat het probleem blijkbaar niet belangrijk genoeg is. Uiteindelijk zaten ze ook allemaal op de publieke tribune bij het debat en tijdens het debat was het ook kat in het bakkie. Als regionaal Kamerlid probeer je dit soort projecten tot stand te brengen, omdat je daarmee laat zien dat jij je inzet voor Brabant en Tilburg."* (bron: www.mkba-informatie.nl).

Uit de interviews volgt dat woordvoerders I&M die geen regionaal Kamerlid zijn, er verstandig aan doen om rekening te houden met belangen van regionale Kamerleden. Zie bijvoorbeeld de volgende quote van een niet-regionaal Kamerlid: *"Als je iets voor elkaar wilt krijgen moet je gesloten gelederen hebben. Als je als woordvoerder bezig bent en je heb je partijcongres en van alle kanten komt kritiek, dan sta je minder sterk en krijg je minder voor elkaar. In de fractie zitten ook mensen uit de regio. Die komen op*

een lagere plaats op de lijst maar toch op de lijst. Omdat ze de eerste kandidaat uit Drenthe, Friesland of Overijssel zijn. Zo gaat dat. Als het in de fractie gaat rommelen, dan is dat niet goed. De kunst is toch om een beetje wat je echt vindt dat moet gebeuren vast te houden, maar wel die lui uit de regio erbij te houden. Soms hou je een verhaal over een project waarvan je weet dat het toch nog niet gebeurt, omdat de minister er geen geld voor heeft. Ik heb nooit gedonder gehad in de fractie, omdat ik wel een beetje keek of er iets bij zat voor het noorden en het zuiden en het oosten en er voor Zeeland ook nog iets bij zat. Soms een klein projectje en dan zijn ze voorlopig weer tevreden."

De positie van regionale Kamerleden is bijzonder. Verschillende respondenten benadrukken dat het binnen de partij wordt geaccepteerd als een regionaal Kamerlid vooral pleit voor infrastructurele projecten in zijn/haar regio. Echter, regionale Kamerleden geven ook aan dat zij aandacht moeten besteden aan infrastructurele projecten in andere regio's waar de partij een grote achterban heeft. Zie bijvoorbeeld de volgende quote van Pieter Hofstra (VVD): *"wat je bij infrastructuurprojecten vaak hebt is dat een Kamerlid van een partij is, maar hij komt ook uit een regio. Ik ben een geboren en getogen Noordeling. Als Noorderling probeerde ik infrastructuurprojecten in deze regio voor elkaar te krijgen. Als je Kamerlid bent en je wil dit graag blijven, dan moet je wel zorgen dat je weer herkozen wordt en dus moet je zichtbaar zijn. Als je terugkomt in Groningen of Drenthe en iedereen zegt: 'aan jou hebben we ook niets, want je doet niets voor ons', dan heb je wel een probleem. Iedereen vindt het ook normaal in de politiek dat je opkomt voor jouw regio. Je moet natuurlijk altijd wel het evenwicht bewaren tegenover andere regio's anders kun je niet in de fractie overeind blijven. Dan zegt men: 'we nemen een andere woordvoerder'. Als ik als Noorderling alleen maar de projecten in Noord-Nederland zou noemen en niets zou zeggen over andere projecten, dan krijg je natuurlijk grote bonje in de fractie"* (bron: www.mkba-informatie.nl). Regionale Kamerleden hebben dus als het ware twee achterbannen waar zij rekening mee proberen te houden. De achterban in hun regio en de achterban van de partij. Er is dus sprake van een dubbele loyaliteit.

3.4 De rol van de Minister van Financiën

De Minister van Financiën is een actor die politici en ambtenaren aanmerken als een actor die veel invloed kan hebben op de besluitvorming rondom infrastructuurprojecten. Wanneer een infrastructuurproject veel kosten met zich meebrengt of politiek saillant is, dan volgt het Ministerie van Financiën het project nauwgezet en wanneer er reden is om te twijfelen aan de doelmatigheid van het project – bijvoorbeeld door een negatieve MKBA – dan kan het zo zijn dat het Ministerie van Financiën gaat proberen het infrastructuurproject te blokkeren. In eerste instantie proberen ambtenaren van Financiën de ambtenaren van I&M ervan te overtuigen om te stoppen met het project, maar als de bewindspersoon van I&M toch wil doorzetten kan het er uiteindelijk toe komen dat het project wordt besproken in de Ministerraad. Verschillende respondenten geven aan dat de Minister van Financiën een krachtige actor is in discussies in de Ministerraad.

Respondenten zijn het erover eens dat de ene Minister van Financiën meer invloed uitoefent op de governance rond MIRT-projecten dan de andere Minister van Financiën. Een Minister die zeer veel invloed uitoefende op besluitvorming rond infrastructuurprojecten die in zijn ogen niet doelmatig waren, was Gerrit Zalm. Zalm gaf in zijn interview aan dat hij met name als de MKBA negatief was, infrastructuurprojecten probeerde te blokkeren: *"als het project negatief scoorde in de MKBA, was ik als Minister van Financiën dubbel gemotiveerd om het project tegen te houden. Dit project zorgt dan*

én voor financieel verlies én voor maatschappelijk verlies. Je probeert je collega's duidelijk te maken dat je het project niet zou moeten doen, ook al zou er voldoende geld voor zijn. Naast projecten met een negatieve MKBA had je ook nog projecten met een zeer negatieve MKBA zoals de Zuiderzeelijn die gewoon voor pure welvaartsvernietiging zou zorgen. Als men in de Ministerraad had besloten dat zo'n project toch door zou gaan, dan was ik als minister waarschijnlijk opgestapt. Ik wilde niet meewerken aan welvaartsvernietiging. Andere ministers voelden ook op de één of andere manier aan dat dit een grens was die niet overschreden mocht worden" (bron: www.mkba-informatie.nl). Indien een Minister van Financiën zo gemotiveerd is als Zalm zorgt dit ook voor meer invloed voor ambtenaren van Financiën (een ambtenaar noemt dit ook wel 'doorzettingsmacht'). *"Als de ambtenaren van I&M ervan overtuigd zijn dat de Minister van Financiën er achteraan gaat, zijn ze veel meer geneigd om naar ambtenaren van Financiën te luisteren, dan dat ze denken dat de Minister van Financiën het laat waaien"*, aldus een respondent. Respondenten zijn het erover eens dat de overtuigingskracht en de motivatie van de ministers van I&M en Financiën bepalend is voor de machtsverhouding tussen de ambtenaren van I&M en Financiën. Hoe je als ambtenaar 'in de wedstrijd zit' hangt sterk af van je minister.

3.5 De rol van de Minister President en fractievoorzitters van coalitiepartijen

De Minister President en fractievoorzitters van de coalitiepartijen hebben met name invloed op besluitvorming over infrastructuurprojecten tijdens het schrijven van het Regeerakkoord. Volgens één respondent kan je het Regeerakkoord zien als de arbeidsvoorwaarden van ministers. Zelfs voor de Minister van Financiën is het moeilijk om dwars te gaan liggen, wanneer een infrastructuurproject is opgenomen in het Regeerakkoord. Hetzelfde geldt voor de woordvoerders I&M van de coalitiepartijen. Uit de interviews volgt dat de invloed van (potentiele) woordvoerders I&M op de onderhandelaars van het Regeerakkoord voor infrastructuurprojecten per periode kan verschillen. In het ene geval werden potentiele woordvoerders gevraagd om met elkaar conceptteksten te maken voor het Regeerakkoord, in het andere geval werden de afspraken over infrastructuur meer top-down gemaakt door de onderhandelaars en werden potentiele woordvoerders alleen op de hoogte gehouden.

De Minister President en de fractievoorzitters kunnen ook invloed hebben op politieke besluitvorming over infrastructuurprojecten via de 'Bewindspersonen overleggen' op donderdagavond. Tijdens deze overleggen vergaderen de bewindspersonen van een coalitiepartij met de fractievoorzitter. Ten slotte hebben De Minister President en de fractievoorzitters invloed op de besluitvorming over infrastructuurprojecten als woordvoerders van de coalitiefracties er met elkaar of met de bewindspersoon niet uitkomen. Dit geschil moet dan opgelost worden door de leiding van de coalitie. Dit wordt ook wel 'chefsache' genoemd. Een bekend voorbeeld van 'chefsache' rondom infrastructuurprojecten van voor de periode die onderwerp is van deze studie is de beslissing van Wim Kok om te kiezen voor een tunnel onder het Groene Hart door om de coalitiepartijen bij elkaar te houden, terwijl de woordvoerder van de PvdA het hier niet mee eens was (o.a. Enthoven, 2011; TCI, 2004).

3.6 De rol van decentrale politici in de informele governance

Decentrale bestuurders kunnen invloed uitoefenen op de besluitvorming via het bestuurlijk overleg met de minister en via eventuele regionale Kamerleden. Maar wat als je als regio geen Kamerlid hebt dat voor het gewenste infrastructuurproject opkomt en

de Bewindspersoon van I&M tijdens het bestuurlijk overleg voet bij stuk houdt dat het project er de komende tijd niet inzit? Is het spel dan afgelopen? Volgens geïnterviewde politici zijn er nog andere paden te bewandelen.

Omdat infrastructuurprojecten 'centrally provided local public goods' zijn, hebben decentrale politici net als regionale Kamerleden een prikkel om ervoor te zorgen dat de Rijksoverheid een infrastructuurproject in hun regio aanlegt. Het MIRT-Spelregelkader verwoordt het hoofddoel van een decentrale politicus zeer goed: *"de eerste stap op weg naar een beslissing over een mogelijke rijksinvestering is de startbeslissing"* (Ministerie van I&M, 2011). Zodra er een startbeslissing is genomen, is er een gereede kans dat het infrastructuurproject uiteindelijk gerealiseerd wordt. Om een startbeslissing te realiseren moet een project eerst 'op de agenda komen'. Volgens respondenten kan een project 'op de agenda komen' als het wordt genoemd door een Kamerlid tijdens het MIRT-overleg. Als een Kamerlid aan de bewindspersoon vraagt om aandacht voor het project, dan staat het op de agenda. Decentrale politici kunnen dit doel realiseren door met het Kamerlid van hun eigen politieke partij die het woord voert tijdens het MIRT-debat te gaan praten en het project voor het voetlicht te brengen. Om deze reden worden Kamerleden in de aanloop naar een MIRT-debat door tientallen partijgenoten benaderd.

Het kan zijn dat je het Kamerlid niet hebt kunnen overtuigen van het belang van het project, waardoor het project niet genoemd wordt tijdens het MIRT-debat, maar dan is er volgens een oud-Kamerlid nog een andere strategie. Je kunt aangeven bij de partijleiding dat het Kamerlid niet functioneert, omdat het Kamerlid geen oog heeft voor problemen in een bepaalde regio. Ook kun je op het partijcongres en via Partijprominenten (vaak oud-bewindspersonen/Kamerleden die op de achtergrond nog macht hebben, omdat zij allerlei functies binnen de partij bekleden) het Kamerlid onder druk zetten.

De kans dat je als decentrale politicus een project kunt realiseren voor jouw regio neemt toe als decentrale politici van VVD, CDA en de PvdA allemaal voorstander zijn van het project, waarna zij hun Kamerleden benaderen. Verschillende Kamerleden geven aan dat je van goede huizen moet komen om een project nog tegen te houden als in een regio deze drie partijen het erover eens zijn dat het project er moet komen. De lobby van decentrale politici is dus veel krachtiger als er met een groep decentrale politici van verschillende politieke partijen wordt afgesproken om samen te lobbyen.

Respondenten stellen dat het inzetten van een professionele lobbyist ook kan helpen om een project onder de aandacht te brengen bij Kamerleden en bewindspersonen. De lobbyist kan verschillende Kamerleden van argumenten voorzien om voor het project te pleiten, wat tot steun voor het project kan leiden.

Een andere tactiek die wordt gebruikt om ervoor te zorgen dat een project wordt genoemd in een MIRT-debat is het inschakelen van de media. Zichtbaarheid is belangrijk voor Kamerleden om ervoor te zorgen dat zij bij de volgende verkiezingen op een verkiesbare plaats op de kandidatenlijst komen te staan. Verschillende respondenten stellen dat het voorkomt dat Kamerleden nog snel het project in hun bijdrage tijdens het MIRT-debat verwerken als zij vooraf door een journalist worden opgebeld met de vraag of zij het project gaan noemen, omdat de journalist na het debat nog een paar vragen wil stellen aan de politicus over het project. Als je als decentrale politicus kunt regelen dat een journalist dit doet, dan kan dit ertoe leiden dat het project wordt genoemd in het debat. Het mes snijdt in dit geval aan twee kanten voor de decentrale politicus. Hij/Zij is zelf ook aanwezig tijdens het debat en haar kiezers zien via het nieuwsitem dat zij hard aan het werk is voor de regio in 'Den Haag'.

Decentrale politici passen ook de 'werkbezoektruc' (zie sectie 3.2.3) toe om ervoor te zorgen dat Kamerleden voor het project pleiten in het MIRT-debat, of nog

beter, het project opnemen in een motie. Respondenten merken op dat de 'werkbezoekentruc' met name effectief is vlak voor de verkiezingen. Het is dan extra lastig voor politici om tegen een project te zijn. Zo is er een voorbeeld van een project waar Kamerleden voor de verkiezingen een toezegging deden tijdens een werkbezoek op de televisie, waarna zij na de verkiezingen een bandopname kregen toegestuurd met hun uitspraken. Ook bewindspersonen worden in verkiezingstijd uitgenodigd om op werkbezoek te gaan om zoals een geïnterviewd oud-bewindspersoon het zegt: 'een toezegginkje te ontfutselen'. Partijen van bewindspersonen willen graag dat de bewindspersonen hierop ingaan, want bewindspersonen zijn trekkers en het is goed als zij de krant halen aan de vooravond van de verkiezingen. Een toezegging van een bewindspersoon of een coalitiepartij voorafgaande aan de verkiezingen is nooit een 100% garantie dat het project doorgaat, want er kan een nieuwe regering komen, maar Co Verdaas geeft in zijn interview aan dat de aanhouder wint: *"ik heb wel eens gezegd dat het MIRT één grote grabbelton was. Iedere partij die in de oppositie zit is ongeveer voor elke tunnel, voor elke spoorwegonderdoorgang, verbreding of omlegging waar je op werkbezoek of in campagnetijd bent geweest. Als je maar lang genoeg Kamerleden uitnodigt op het goede moment, dan zijn ze allemaal binnen acht jaar met wisselende oppositie- en coalitierollen wel een keer voor jouw project geweest en dan kom je uiteindelijk in het grote MIRT-projectboek terecht. Bij Dieren en Nijverdal wilde men bijvoorbeeld ook een tunnelbak, omdat ze daar een groot probleem hadden. Ik weet nog dat ik in de fractie de portefeuille kreeg en dat ik op een gegeven moment tijdens een vergadering vroeg of dit nou een groot vraagstuk was en waarom ik hier voor moest zijn. Dan was het antwoord dat we hier drie jaar geleden langs zijn geweest en wij dachten stemmen te winnen door daar voor te zijn, dus wij zijn voor. Verder hoeft je eigenlijk niet na te denken. Ik maak hem heel plat nu, maar dit is wel de kern"* (bron: www.mkba-informatie.nl).

3.7 De invloed van bedrijven, belangenorganisaties en brancheorganisaties

In de vorige sectie kwam naar voren dat decentrale overheden lobbyen om projecten in een regio beter voor het voetlicht te brengen bij Kamerleden en bewindspersonen. Soms gebruiken zij daar een professionele lobbyist voor. Naast decentrale overheden lobbyen ook brancheorganisaties, belangengroepen en bedrijven – al dan niet via een professionele lobbyist – bij politici voor of tegen infrastructuurprojecten. Er is volledige consensus onder politici dat een goede lobby een grote invloed heeft op politieke besluitvorming over infrastructuurprojecten. Verschillende geïnterviewde politici noemen een krachtige lobby (of het gebrek eraan) zelfs als de belangrijkste factor die maakt dat een infrastructuurproject doorgaat (en een ander project niet). Het Havenbedrijf Rotterdam, TLN en EVO worden geregeld genoemd als partijen met een goede lobby.

Waarom heeft een goede lobby zoveel invloed? Respondenten stellen dat er altijd meer wensen voor infrastructuurprojecten zijn dan dat er budget beschikbaar is. De vraag is dus welk infrastructuurproject prioriteit krijgt. Voor politici kan prioriteren lastig zijn, want hoe bepaal je je keuze als twee projecten ongeveer gelijk scoren op de criteria die voor jou belangrijk zijn? Indien een brancheorganisatie of een professionele lobbyist ervoor kan zorgen dat de aandacht van politici gericht is op het project waar zij voor lobbyt (en niet op een concurrerend project), dan heeft zij haar werk goed gedaan. Lobbyisten kunnen meerdere dingen doen om dit te realiseren. Zij kunnen politici van argumenten voorzien om voor een project te kiezen, zij kunnen goede informatie aanleveren waarmee de argumenten kunnen worden ondersteund en zij kunnen bestaande argumenten nog eens benadrukken. De informatie en argumenten die worden

aangeleverd zijn uiteraard niet neutraal. Een lobbyist levert geobjectiveerde informatie aan vanuit een bepaald belang. Als lobbyist is het belangrijk om een goede relatie te onderhouden met Kamerleden. Ook als er niets te vragen is moet je contact onderhouden met politici, lever je af en toe nuttige informatie aan en je nodigt Kamerleden uit voor bijeenkomsten van de brancheorganisatie. Als je een Kamerlid dan een keer nodig hebt, dan is het geen probleem om het Kamerlid te benaderen als je een goede relatie hebt. Een Kamerlid stelde tijdens het interview dat zij voorafgaande aan het MIRT-debat een afspraak had met TLN en EVO waar een lijstje werd besproken met projecten die voor deze organisaties prioriteit hadden. Het Kamerlid stelde dat deze lijst grote invloed had op projecten die zij inbracht in het MIRT-debat.

Volgens verschillende politici hebben lobbyisten onterecht een slechte naam, want ze zijn onmisbaar. Dit heeft volgens politici alles te maken met de verhouding in ondersteuning tussen bewindspersonen en Kamerleden. Bewindspersonen kunnen beschikken over een ministerie en Kamerleden vaak maar over één medewerker. Volgens een respondent zijn lobbyisten voor Kamerleden soms het enige toevluchtsoord om aan informatie te komen of om snel iets te vinden van een wet, een project of een amendement. Geobjectiveerde informatie vanuit een bepaald belang is immers beter dan geen informatie. Zie bijvoorbeeld de volgende quote van een geïnterviewd oud-bewindspersoon: *"lobbyisten hebben een grotere invloed dan menig een denkt en dat hoeft niet verkeerd te zijn, want het is de enige manier om een beetje contramacht te mobiliseren tegenover ambtenaren die ook allemaal hun eigen belangetjes hebben. Als er één ding in het systeem fout is dan is het de ondersteuning van Kamerleden. Veel te marginaal. Beetje fractie heeft één beleidsmedewerker per departement."*

3.8 De rol van omwonenden/actievoerders

Uit de interviews volgt dat politici ook gevoelig kunnen zijn voor protestacties van burgers (die mogelijk helemaal niet tot hun stemmers behoren). De politieke oppositie maakt gebruik van dit mechanisme. Zo stelt een Kamerlid dat zij ervoor probeerde te zorgen dat tegenstanders zich zichtbaar organiseren tegen het project, zodat andere Tweede Kamerleden zien dat er ook burgers tegen zijn. Volgens het Kamerlid is het belangrijk dat de burgers die in beeld komen zo gewoon mogelijk zijn, dus geen extreme burgers of clichéburgers. Dan probeer je ervoor te zorgen dat het in de pers een issue wordt: *"Als iets in de pers niet bestaat dan bestaat het niet voor de andere politici."* Vervolgens klamp je volgens het Kamerlid in de wandelgangen andere Kamerleden aan en probeer je bijvoorbeeld voor elkaar te krijgen dat er een onderzoek komt: *"Daar kun jij toch ook niet tegen zijn dat dat goed gebeurt", zeg je dan in de wandelgangen. 'Je ziet toch ook dat al die mensen kwaad zijn. Laten we er nou eerst zorgen voor een goed onderzoek.' Je zoekt een eis die een eerste voet tussen de deur is, waardoor het debat in de toekomst een nieuwe dimensie kan krijgen."* Als lid van de oppositie ben je volgens het Kamerlid op zoek naar beweging en als er beweging is probeer je de beweging groter te maken. Een extra onderzoek of een alternatief erbij wil volgens haar nog wel eens een opening bieden.

Je kunt als oppositielid proberen te zorgen voor beweging rondom het project, maar de beweging kan ook in gang worden gezet door andere actoren. De discussie rondom de A6-A9 en het Naardermeer wordt door verschillende politici aangehaald als een project waar een kleine groep bekende Nederlanders met een aantal acties de standpunten van politici sterk heeft beïnvloed. Zie de volgende quote van oud Kamerlid Pieter Hofstra: *"Een heel aardig voorbeeld was de A1-A6-A9 langs het Naardermeer. Daar waren wij als VVD aanvankelijk voor. Maar er was zoveel maatschappelijke*

weerstand tegen waarbij het [optreden van Wim de Bie](#) bij mij wel de doorslag gaf. Die had een geweldige sketch over die weg en waarom die weg er niet moest komen. Toen heb ik in de fractie gezegd: 'er is zoveel weerstand tegen die weg, we krijgen het toch niet voor elkaar, waarom zullen we niet een vlucht naar voren maken en dan zeggen wij dat we tegen die weg zijn'. Dat vond iedereen wel raar. De VVD die tegen een weg was. Eigenlijk waren we wel voor die weg, maar als je ziet dat die weg niet haalbaar is, dan kun je beter eieren voor je geld kiezen. Dan kan je er beter voor kiezen om samen andere wegen te verbeteren en dit is uiteindelijk ook gebeurd" (bron: www.mkba-informatie.nl).

Twee ambtenaren noemen de [uitzending in Netwerk](#) waar Herman Wijffels van Natuurmonumenten met Karla Peijs in een bootje rondvaart op het Naardermeer als een andere game-changer in de discussie rondom dit project. Ambtenaar 1: "Waar het bij dat project misging was dat Karla Peijs zich liet verleiden om in een bootje te stappen voor een tv-programma. Nou ik zag dat en ik zei thuis tegen mijn vrouw, "nou die tunnel kunnen we wel vergeten". Ze liep daar ook helemaal vast. Want ze zei prachtige natuur en ze probeerde nog te verdedigen dat die tunnel daar geen probleem was. Heel Nederland dacht Jezus-Mina het Naardermeer gaat eraan. Je moest natuurlijk graven. Zo'n beeld. Dat was fantastisch gedaan door de lobby tegen dat Naardermeer. Zo'n beeld op tv is genoeg. Er was geen Kamerlid meer die de tunnel durfde te verdedigen." Ambtenaar 2: "Karla Peijs is toen een keer met Wijffels op het Naardermeer geweest en toen kon die tunnel daar niet meer, terwijl dit objectief gezien de beste oplossing was. Ik heb daarna ook vaak tegen Karla gezegd: "je moet niet meer gaan varen, dat is gevaarlijk."

Actievoerders kunnen verder invloed uitoefenen door in grote getalen het debat bij te wonen. Volgens verschillende respondenten kunnen politici hier (over)gevoelig voor zijn en dit kan invloed hebben op het uiteindelijk besluit. "Politici willen ook erkenning en een schouderklopje. Als je een verhaal aan het vertellen bent en de hele tribune zegt 'boe' dan moet je een beetje stevig in je schoenen staan wil je dan doorgaan", aldus een Kamerlid. Een bewindspersoon vertelt in haar interview over een situatie waarin zij een project in de Kamer moest verdedigen en zij van tevoren wist van alle Kamerleden wat zij zouden doen. Toen kwam er een bus met actievoerders binnen en de Kamerleden deden ineens wat anders. Volgens de bewindspersoon is het voor Kamerleden veel makkelijker om te zeggen: 'je krijgt het niet' als mensen zelf niet aanwezig zijn dan wanneer de mensen wel aanwezig zijn.

4. Conclusie en Discussie

Hoewel bewindspersonen van I&M een belangrijke rol hebben in de bestuurlijke overleggen en de Tweede Kamerdebatten over het MIRT (formele governance), kan het in theorie zo zijn dat zij in de informele governance geen rol spelen. In dit geval is de bewindspersoon een 'marionet' en bepalen andere actoren (bijv. Kamerleden en ambtenaren) achter de schermen de prioritering van de bewindspersoon. De bewindspersoon heeft in dit geval louter de formele taak om deze opgedragen prioritering te realiseren. Aan de andere kant van het theoretische spectrum staat de bewindspersoon die als een 'dictator' de informele governance domineert. In dit geval bepaalt de bewindspersoon de prioritering zelf en hebben andere actoren geen invloed op de prioritering. Uit de interviews volgt dat de manier waarop bewindspersonen van I&M hun rol in de informele governance rondom het MIRT invullen ergens tussen deze theoretische uitersten ('marionet' en 'dictator') inzit. Ook kan worden geconcludeerd dat bewindspersonen van I&M hun rol in de informele governance verschillend invullen,

waardoor de ruimte die andere actoren krijgen om de prioritering van de bewindspersoon te beïnvloeden verschilt per bewindspersoon. Indien de bewindspersoon zelf nauwelijks een agenda heeft, is er meer ruimte voor andere actoren om de prioritering te beïnvloeden, dan wanneer de bewindspersoon al duidelijk voor ogen heeft wat er moet gaan gebeuren.

Kamerleden die een belangrijke rol vervullen in de informele governance zijn Kamerleden die een specifieke regio vertegenwoordigen. Met name in de periode 2003-2010 probeerden 'regionale Kamerleden' via verschillende strategieën (bijvoorbeeld ruilhandel) infrastructuurprojecten zeker te stellen voor hun regio. Zij handelden deels vanuit politieke overtuiging ("als ik niet voor mijn regio opkom gaat al het geld naar de Randstad en dit vind ik onrechtvaardig"), maar deden dit ook om hun politieke leven veilig te stellen en om zichzelf te vereeuwigen ("in mijn regio zullen de mensen zich altijd blijven herinneren dat ik dit project mogelijk heb gemaakt").

Decentrale bestuurders kunnen invloed uitoefenen op de besluitvorming via het bestuurlijk overleg met de bewindspersonen van I&M en via eventuele regionale Kamerleden. Uit het onderzoek volgt dat decentrale bestuurders ook andere strategieën gebruiken om projecten in hun regio voor het voetlicht te brengen bij Kamerleden en bewindspersonen. Decentrale bestuurders hebben dus zowel een positie in de formele governance (in bestuurlijke overleggen) als in de informele governance (via lobby naar Kamerleden). Zo zetten decentrale bestuurders professionele lobbyisten in, organiseren zij werkbezoeken voor Kamerleden en zetten zij Kamerleden van hun eigen partij onder druk, wanneer deze niet pleiten voor projecten in hun regio.

De Minister van Financiën kan veel invloed hebben op de besluitvorming rondom infrastructuurprojecten. Wanneer er reden is om te twijfelen aan de doelmatigheid van een project – bijvoorbeeld door een negatieve MKBA – dan kan het zo zijn dat de Minister van Financiën gaat proberen het infrastructuurproject te blokkeren.

Onder respondenten bestaat er consensus dat bedrijven, brancheorganisaties en belangengroepen belangrijke actoren kunnen zijn in de informele governance met name door te lobbyen bij Kamerleden voor een project waar zij voordeel uit halen. Volgens verschillende politici hebben lobbyisten onterecht een slechte naam, want ze zijn onmisbaar. Dit heeft volgens politici alles te maken met de verhouding in ondersteuning tussen bewindspersonen en Kamerleden. Bewindspersonen kunnen beschikken over een ministerie en Kamerleden vaak slechts over één medewerker. Volgens een respondent zijn lobbyisten voor Kamerleden soms het enige toevluchtsoord om aan informatie te komen of om snel iets te vinden van een wet, een project of een amendement. Geobjectiveerde informatie vanuit een bepaald belang is immers beter dan geen informatie.

Een interessante observatie die voortvloeit uit dit onderzoek is dat de interactie tussen de verschillende actoren tijdens de gelegenheden die behoren tot de formele governance (bestuurlijke overleggen en MIRT-debatten) een kleine betekenis lijkt te hebben voor de besluitvorming over infrastructuurprojecten. Bestuurlijke overleggen en MIRT-debatten worden in de regel minutieus voorbereid en tijdens de bijeenkomsten zelf zijn er nauwelijks verrassingen voor de actoren die hierbij aanwezig zijn. Verschillende respondenten noemen MIRT-debatten geënceneerde theateropvoeringen. De politiek-assistent van de bewindspersoon van I&M vervult een belangrijke rol in de encenering van debatten. Een belangrijk doel van de politiek-assistent is dat de bewindspersoon zo goed mogelijk weet wat de Kamerleden gaan inbrengen tijdens het Kamerdebat. Indien er geen verrassingen zijn voor de bewindspersoon en het debat volgens plan verloopt heeft de politiek-assistent zijn werk goed gedaan.

Tot slot valt het op dat de actor die aan de touwtjes trekt kan verschillen per infrastructuurproject. De ene keer is de wil van een bewindspersoon van doorslaggevende betekenis, de andere keer de acties van omwonenden en weer een andere keer een slim georganiseerd werkbezoek.

5. Literatuur

- Annema, J.A., K. Frenken, C. Koopmans, M. Kroesen, 2016. Relating cost-benefit analysis results with transport decisions in the Netherlands. *Letters in Spatial and Resource Sciences*. Online 20 July 2016. doi:10.1007/s12076-016-0175-5
- Celbis, M.G., de Crombrugghe, D. Muysken, J. 2014. Public investment and regional politics: the case of Turkey. *UNU-Merit Working Paper Series*. 2014.020.
- Enthoven, G. M. W. (2011). Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement Delft: Eburon
- Luyendijk, J., 2010. Je hebt het niet van mij, maar... Een maand aan het Binnenhof. Uitgeverij Podium B.V.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011. Spelregels van het Meerjarenprogramma, Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Den Haag.
- Mouter, N. 2014. Cost-Benefit Analysis in Practice. Thesis, TU Delft.
- Mouter, N., 2016. Dutch politicians' use of Cost-Benefit Analysis. *Transportation*. Online 26 april 2016. doi:10.1007/s11116-016-9697-3
- TCI, 2004. Grote Projecten Uitvergroot: Een Infrastructuur voor Besluitvorming (Tweede Kamer, 2004, TK 2004-2005, 29 283, nr.5-6).