

Hoe werkt de governance rond het MIRT?

In opdracht van: Ministerie van Financiën.

Auteur: Niek Mouter, Technische Universiteit Delft (n.mouter@tudelft.nl)

Datum: 6 december 2015

Samenvatting

Hoe werkt de governance rondom het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en welke rol speelt de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) in deze governance? Dit zijn de vragen die centraal staan in dit onderzoekspaper. In de periode juli 2014-november 2015 zijn 28 politici geïnterviewd over deze vragen. In de periode 2003-2015 waren 4 respondenten bewindspersoon, 22 Kamerlid en 2 gedeputeerde. Ook zijn 10 topambtenaren geïnterviewd om deze vragen te beantwoorden.

Bewindspersonen van I&M zijn de belangrijkste actoren in de formele governance (de bestuurlijke overleggen en de Tweede Kamerdebatten over het MIRT) rondom infrastructuurprojecten. In het bestuurlijk overleg MIRT nemen bewindspersonen in samenspraak met decentrale bestuurders beslissingen over infrastructuurprojecten in de betreffende regio. Deze beslissingen worden gemeld aan de Tweede Kamer. Twee keer per jaar treedt de Tweede Kamer in debat met de bewindspersonen van I&M over het MIRT.

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 (bijv. Kamerleden, ambtenaren, decentrale bestuurders) 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. Zo is er één bewindspersoon die consequent wordt beschreven als een zeer gedreven persoonlijkheid die duidelijke doelen voor ogen had en weinig ruimte bood voor doelen van andere actoren. Ook komt in verscheidene interviews terug dat andere bewindspersonen juist veel ruimte lieten aan andere actoren om de prioritering te beïnvloeden.

Tweede Kamerleden hebben in principe een kleine rol in de formele governance rondom het MIRT. 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. 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. Als je iedere keer de Tweede Kamer afpoeiert, dan krijg je een onaangename sfeer waarin de Tweede Kamer je weinig tot niets meer gunt. 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 wilt realiseren. De bewindspersoon van I&M moet met name zorgen voor een goede verstandhouding met Kamerleden van coalitiepartijen, omdat deze over het algemeen nodig zijn om een meerderheid voor een project te realiseren.

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: “als jij voor mijn project stemt, stem ik voor jouw project”) 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”). Volgens respondenten zijn er geen andere beleidsvelden waar het regionale karakter van de informele governance en de rol van regionale Kamerleden zo sterk is als het MIRT.

Naast ruilhandel hanteren regionale Kamerleden het organiseren van werkbezoeken als strategie om een Kamermeerderheid voor hun project te realiseren. Ingrediënten voor een succesvol werkbezoek die in verschillende interviews terugkomen zijn: 1) het probleem dat het project moet oplossen wordt tijdens het werkbezoek zo groot mogelijk gemaakt; 2) tijdens het werkbezoek zorg je ervoor dat Kamerleden een fijne tijd hebben; 3) aan het einde van de dag is er pers aanwezig. Respondenten geven aan dat de kans groot is dat Kamerleden een project ten overstaan van de pers steunen als zij een mooie dag hebben gehad en allerlei mensen hebben gesproken die een probleem ervaren. Je wilt als Kamerlid liever niet de ‘odd one out’ zijn die in de pers komt als ‘de politicus die blijkbaar niet snapt wat het probleem is’.

Een andere interessante observatie is dat de invloed van regionale Kamerleden groter lijkt in de periode 2003-2010 dan in de periode 2010-2015. Hoe is dit te verklaren? In de periode 2010-2015 was er een strakkere coalitiediscipline (waardoor er weinig ruimte was voor Kamerleden van de coalitie om deals te sluiten met Kamerleden van de oppositie), maar was er vooral minder financiële ruimte om – in de woorden van een respondent – ‘met het geld te spelen’. Verschillende respondenten stellen dat er in de periode 2003-2010 echt geld te verdelen was en er dus meer ruimte was om verschillende Kamerleden wat te geven.

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. Zo zetten zij professionele lobbyisten in, organiseren zij werkbezoeken voor Kamerleden en zetten zij Kamerleden onder druk wanneer deze niet pleiten voor projecten in hun regio (bijvoorbeeld door over het Kamerlid te klagen bij de partijleiding).

De Minister van Financiën is een actor die geen rol heeft in de formele governance, maar die door geïnterviewde politici en ambtenaren wel wordt aangemerkt als een actor die achter de schermen veel invloed kan hebben op de besluitvorming rondom infrastructuurprojecten. Wanneer de Minister van Financiën – mede op basis van informatie van haar ambtenaren – twijfelt aan de doelmatigheid van een infrastructuurproject dat veel kosten met zich meebrengt of politiek saillant is, dan kan het zo zijn dat het Ministerie van Financiën probeert het infrastructuurproject te blokkeren.

Uit de interviews volgt dat politici ook gevoelig kunnen zijn voor protestacties van omwonenden en andere actievoerders. 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 het project zijn. Uiteraard kun je als oppositielid proberen te zorgen voor protestacties, maar protest 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 in de media de standpunten van politici sterk heeft beïnvloedt. 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. Het is voor politici veel makkelijker om te zeggen: ‘je krijgt het niet’ als mensen zelf niet aanwezig zijn bij het debat, dan wanneer de mensen wel aanwezig zijn.

Onder respondenten bestaat er consensus dat lobbyisten (o.a. 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. 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). 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 een politicus kan prioriteren lastig zijn wanneer projecten ongeveer gelijk scoren op de criteria die voor hem/haar 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.

Volgens verschillende politici hebben deze lobbyisten onterecht een slechte naam, omdat ze onmisbaar zijn. 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 respondenten zijn lobbyisten voor Kamerleden soms het enige toevluchtsoord om aan informatie te komen. De informatie en argumenten die lobbyisten aanleveren zijn uiteraard niet neutraal. Een lobbyist levert geobjectiveerde informatie aan vanuit een bepaald belang. Toch zijn Kamerleden content met deze informatie. Volgens geïnterviewde Kamerleden is het beter om geobjectiveerde informatie vanuit een bepaald belang te krijgen dan geen informatie.

Naast de informatie die lobbyisten aan politici geven, worden analytische studies zoals de MKBA gebruikt om besluiten van bewindspersonen van I&M te onderbouwen. De MKBA wordt ook opgestuurd naar Kamerleden. In het kader van dit onderzoek is aan de respondenten gevraagd voor welke doeleinden zij de MKBA gebruiken. Drie typen gebruik zijn vastgesteld: 1) Gebruik van de MKBA in het vormen van een standpunt; 2) Gebruik van de MKBA als politieke ammunitie (opportunistisch gebruik); 3) Gebruik van de MKBA door een politicus om zichzelf en zijn beslissingen rationeler te laten lijken (symbolisch gebruik).

Geen van de politici baseert beslissingen louter op de uitkomsten van een MKBA. De meeste politici kunnen geen voorbeelden noemen van projecten waarbij de MKBA hun standpunt over de wenselijkheid van een project heeft veranderd. Ook topambtenaren kunnen weinig voorbeelden noemen van projecten waarvoor geldt dat het standpunt van de bewindspersoon is veranderd door een MKBA. Een aantal respondenten stelt dat een zeer negatieve MKBA-score de houding van politici ten opzichte van een infrastructuurproject geleidelijk kan veranderen. De MKBA van de Zuiderzeelijn wordt door verschillende respondenten genoemd als een studie die standpunten van politici heeft veranderd. Verschillende respondenten geven aan dat de negatieve MKBA-studie een onvoldoende voorwaarde was om hun standpunt aan

te passen. Pas toen verschillende experts in hun netwerk duidelijk maakten dat het project om verschillende redenen – waaronder de negatieve MKBA – niet nuttig was besloten de geïnterviewde politici hun standpunt te heroverwegen. Indien politici de MKBA gebruiken, dan vinden zij het instrument vooral bruikbaar bij het selecteren van alternatieven. Politici kennen met name waarde toe aan de resultaten van een MKBA bij het selecteren van varianten, wanneer het hen niet zoveel uitmaakt voor welke variant er wordt gekozen, zolang er maar een positieve beslissing wordt genomen over een project. De MKBA wordt slechts bij uitzondering gebruikt om projecten ten opzichte van elkaar te rangschikken. De bezuiniging in 2010 was een voorbeeld van een uitzondering.

Een andere interessante conclusie van deze studie is dat er geen barrières voor opportunistisch gebruik en symbolisch gebruik van de MKBA zijn gevonden, terwijl er verschillende barrières voor het gebruik van de MKBA bij het vormen van standpunten zijn geïdentificeerd. Politici noemen zeven barrières voor het gebruik van de MKBA in hun standpuntvorming: 1) Mijn standpunt is al duidelijk 2) Ik vorm mijn mening op basis van gesprekken, niet op basis van het lezen van rapporten. 3) Ik vertrouw de onpartijdigheid van de MKBA niet; 4) Ik ben het niet eens met de normatieve uitgangspunten van de MKBA; 5) Ik vind de verklarende kracht van de MKBA beperkt; 6) Ik ontvang de MKBA te laat; 7) Als er voldoende geld is, dan is het maatschappelijk rendement van een project minder belangrijk.

Geconcludeerd kan worden dat politici een MKBA altijd opportunistisch en symbolisch zullen gebruiken, wanneer je hen een MKBA geeft, maar dat er bewust moet worden nagedacht over het wegnemen van barrières, indien het doel is dat politici de MKBA ook gebruiken bij het vormen van hun standpunt over infrastructuurprojecten.

Kamerleden noemen barrières 3 en 6 als de belangrijkste barrières. Barrières 3 en 6 worden door bewindspersonen niet als barrières genoemd. Zij kunnen vaak eerder beschikken over conceptuitkomsten van de MKBA en als zij de onpartijdigheid van MKBA's niet vertrouwen dan kunnen zij een beroep doen op het KiM en/of Rijkswaterstaat (Minister van I&M) of het CPB (Minister van Financiën). Kamerleden noemen het opstellen van een regel dat MKBA's minimaal twee maanden voorafgaande aan een MIRT-debat naar de Tweede Kamer moeten worden toegestuurd als de belangrijkste oplossing om deze barrières weg te nemen. Dit geeft hen de tijd om het rapport te laten controleren door een vertrouweling. Daarnaast kunnen zij een hoorzitting organiseren met de opstellers van de MKBA. Ook kunnen zij binnen de fractie bespreken of het standpunt van de partij moet worden aangepast op basis van de resultaten van de MKBA. De observatie dat verschillende Kamerleden aangeven dat hun standpunt pas wordt beïnvloed door een MKBA als meerdere mensen in hun netwerk hen op de resultaten wijzen is een laatste argument om de studie tijdig te publiceren.

Een probleem met de haalbaarheid van de tijdige publicatie van MKBA's is dat de meerderheid van de topambtenaren/bewindspersonen van I&M die geïnterviewd zijn voor dit onderzoek het niet als hun taak zien om deze barrières op te heffen. Bewindspersonen en topambtenaren lijken over het algemeen geen verantwoordelijkheid te voelen om resultaten van MKBA's zo vroeg mogelijk naar de Tweede Kamer te sturen om ervoor te zorgen dat Kamerleden de uitkomsten van de studies kunnen meewegen bij het vormen van hun standpunten. Bewindspersonen en topambtenaren zien de Tweede Kamer primair als een controlerend orgaan. Daarnaast stellen verschillende topambtenaren/bewindspersonen in hun interview dat het strategisch timen van de publicatie van onderzoeksrapporten 'hoort bij het

spel'. Zij vragen zich af waarom bewindspersonen studies ver voorafgaande aan een debat naar de Tweede Kamer zouden moeten sturen, terwijl andere actoren in het spel (bijvoorbeeld brancheorganisaties en Kamerleden) ook op de dag voor het debat met nieuwe studies in de media komen. Hoewel de topambtenaren/bewindspersonen die het strategisch vertragen van de publicatie van MKBA's geoorloofd vinden in de meerderheid zijn, zijn er ook topambtenaren die een andere mening hebben. Deze topambtenaren vinden dat je de Tweede Kamer de tijd moet geven om op basis van resultaten van studies een standpunt te kunnen vormen.

Het is opvallend dat actoren regelmatig naar elkaar wijzen als aan hen wordt gevraagd welke actor ervoor moet zorgen dat MKBA's vroeger worden ontsloten dan nu het geval is. Verschillende Tweede Kamerleden en twee geïnterviewde topambtenaren vinden dat de bewindspersoon van I&M verantwoordelijk is voor de tijdige ontsluiting van MKBA's. De meerderheid van de geïnterviewde bewindspersonen en topambtenaren stelt dat de Tweede Kamer moet afdwingen dat MKBA's eerder naar hen toe worden gestuurd (bijvoorbeeld via een wet of een motie). Uit dit onderzoek volgt dat de claim dat de Tweede Kamer verantwoordelijk is voor het afdwingen van de tijdige publicatie van MKBA's lastig te verdedigen is. Ten eerste geldt dat Tweede Kamerleden van coalitiefracties nodig zijn om een verandering door te voeren, omdat er een Kamermeerderheid nodig is. Deze Kamerleden peilen bij de bewindspersoon of deze iets voelt voor de verandering en de bewindspersoon informeert bij haar ambtenaren of zij hier iets voor voelen. Als ambtenaren/bewindspersonen niets voelen voor een verandering, dan wordt dit duidelijk gemaakt aan Kamerleden van coalitiefracties en dit verhoogt de drempel voor deze Kamerleden om hun wens door te zetten, terwijl de Kamerleden hun plan gemakkelijk kunnen doorzetten als ambtenaren en de bewindspersoon hun zege geven aan de verandering.

Ten aanzien van de barrière: 'ik ben het niet eens met de normatieve uitgangspunten van de MKBA' noemden politici als oplossingsrichting dat het belangrijk was om het effect van het 'verzetten van de normatieve/politieke knoppen in de MKBA' op de resultaten van de MKBA inzichtelijk te maken. Om deze barrière weg te nemen moet dus aan politici duidelijk worden gemaakt in hoeverre de MKBA-uitkomsten veranderen indien aan de 'politieke knoppen' in de MKBA wordt gedraaid (bijv. de discontovoet, de aanname dat welvaartseffecten voor elk individu even zwaar moeten worden meegewogen en de aanname dat preferenties van Nederlanders als consument bepalend zijn voor de manier waarop zij als burger de effecten van overheidsprojecten waarderen). Dit zou betekenen dat de politiek-normatieve keuzes in de MKBA door politici worden gemaakt en de objectieve analyses door MKBA-analisten/ambtenaren. Indien politicus A en politicus B verschillende politiek-normatieve keuzes maken, omdat zij een verschillend waardensysteem hebben, zal de MKBA-uitkomst voor hen verschillen, waardoor op basis van de MKBA kan worden geconcludeerd dat het welvaartseffect negatief is vanuit het perspectief van politicus A en positief vanuit het perspectief van politicus B. Ook kan het voorkomen dat een project negatief/positief scoort in de MKBA ongeacht de politiek-normatieve aannames die worden gemaakt.

1. Introductie

Hoe werkt de governance rondom het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) en welke rol speelt de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) in deze governance? In de periode juli 2014-november 2015 zijn 28 politici geïnterviewd over deze vragen. In de periode 2003-2015 waren 4 respondenten bewindspersoon, 22 Kamerlid en 2 gedeputeerde. Ook zijn 10 topambtenaren geïnterviewd om deze vragen te beantwoorden. Sectie 2 bespreekt de methodologie die is gebruikt in deze studie. Sectie 3 maakt de governance rond het MIRT inzichtelijk. Sectie 4 biedt inzicht in de rol van de MKBA in de governance rond het MIRT inzichtelijk. Secties 3 en 4 gaan in op de volgende vragen van de opdrachtgever.

Vraag 1: Welke actoren spelen welke rol bij de besluitvorming over infrastructuur en planning en financiering hiervan? Het gaat hierbij om meer dan de formele bevoegdheden en posities, maar om de wijze waarop de ‘governance’ functioneert, het bestuurlijke spel georganiseerd is. Wat zijn de formele en informele regels? Hoe functioneert de ‘governance’, zoals in de plannen geschetst, in de praktijk?

Vraag 2: Wat is de rol van de verschillende actoren in specifieke projectfasen van het MIRT? Op welke wijze vindt integrale afweging (binnen het MIRT als geheel, tussen modaliteiten en tussen projecten) plaats?

- In de analyse kan erbij stilgestaan worden, op welke wijze de ‘governance’ en informele spelregels van invloed zijn op de mate waarin het (on)mogelijk is om flexibiliteit in te bouwen in de besluitvorming.

Vraag 3: Wat zijn de doelen van de verschillende actoren en wat zijn de middelen die verschillende actoren inzetten om hun doelen te behalen? Wat zijn de strategieën die actoren hanteren om doelen te behalen? Deze vragen worden beantwoord voor de onderstaande actoren. De scope van de analyse is de periode 2003-2015. Indien het handelen van actoren aan verandering onderhevig is in deze periode wordt dit expliciet gemaakt in het rapport.

- Ministerie van I&M, beleid en uitvoering (RWS), incl. bijbehorende sturingsmodellen, bestuurlijk overleg MIRT
- Andere ministeries, waaronder in het bijzonder: FIN, EZ, BZK, AZ
- Advies- en kennisorganen, in het bijzonder CPB, PBL, KiM en wetenschap
- Parlement (Eerste en Tweede Kamer)
- Provincies, IPO, regionale samenwerkingsorganen, Gemeenten, VNG
- Koepelorganisaties/belangenorganisaties, Bedrijfsleven (bijv. Rotterdamse Haven, ANWB, EVO, TLN, Natuur en Milieu)
- Omwonenden
- Media
- Waterschappen

Vraag 4: In hoeverre gebruiken politici de MKBA bij het vormen van hun standpunt? Welke factoren beïnvloeden hun gebruik van de MKBA voor dit doeleinde? Welke andere functies heeft de MKBA in de ‘governance’ rondom infrastructuurprojecten? Wat zien politici als acties die kunnen worden ondernomen om ervoor te zorgen dat zij de MKBA beter kunnen gebruiken bij het vormen van hun standpunt? In hoeverre kan het gebruik van MKBA’s in het besluitvormingsproces bijdragen aan meer/minder flexibiliteit?

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. Politici zijn onder meer bevraagd naar hun gebruik van de MKBA, hun houding ten opzichte van de MKBA, de governance rondom infrastructuurprojecten en welke factoren bepalen dat het ene infrastructuurproject niet doorgaat en het andere wel. Alle interviews zijn volledig getranscribeerd. De uitspraken die politici deden die te maken hebben met de vier hierboven genoemde onderwerpen zijn systematisch gecodeerd en gecategoriseerd.

2.1 Anonimiteit

Voorafgaande aan het interview is bij respondenten aangegeven dat het interview volledig anoniem zou blijven, indien zij dit wensten. 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 de mogelijkheid 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).

Naast respondenten die expliciet aangaven dat zij niet op een identificeerbare manier wilden terugkomen in publicaties, waren er ook respondenten die er geen probleem mee hadden als zij met naam en toenaam zouden worden geciteerd. Om anonimiteit van de respondenten die anoniem wilden blijven te waarborgen zijn projecten en personen alleen niet-anoniem weergegeven als dit relevant is en de respondent er uitdrukkelijk toestemming voor heeft gegeven. Indien de naam van de respondent niet bekend wordt gemaakt wordt de respondent in de vrouwelijke vorm aangeduid (zij/haar). Indien respondenten spreken over ‘het Ministerie van Verkeer en Waterstaat’ is dit vervangen door ‘Ministerie van Infrastructuur en Milieu’ om te voorkomen dat het duidelijk is in welke periode de politicus actief was. Een aantal passages is volledig in de verleden tijd geschreven om te voorkomen dat duidelijk is over welke periode wordt geschreven.

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 te controleren die de auteur trekt op basis van de gepubliceerde interviews. De conclusies die de auteur trekt op basis van de anonieme interviews zijn gecontroleerd door een collega van de TU Delft (Jan Anne Annema). De auteur heeft deze interviews gecodeerd en de codes zijn gecontroleerd door de collega. Naast de 10 anonieme interviews heeft de collega de 6 interviews gecontroleerd van respondenten die ermee akkoord gingen dat het interview zal worden geplaatst op www.mkba-informatie.nl, maar waarvoor geldt dat er nog geen tijd was om het interview samen te vatten en het te plaatsen op de website. De collega was van mening dat er bij één categorie codes sprake is van enige vorm van interviewer bias. Met interviewer bias wordt bedoeld dat een antwoord van de respondent kan zijn beïnvloedt door de manier waarop de interviewer de vraag stelt. De code waarvoor dit geldt zal in het rapport expliciet worden benoemd.

3. De governance rondom infrastructuurprojecten

Het eerste doel van dit onderzoekspaper is het inzichtelijk maken van de governance rondom het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Wat zijn de formele en informele mechanismen die de besluitvorming rondom dit rijksinvesteringsprogramma van projecten en programma's in het ruimtelijk fysieke domein beïnvloeden? Wat zijn de doelen van de verschillende actoren die een rol spelen in het besluitvormingsproces rondom het MIRT en wat zijn de strategieën die verschillende actoren hanteren om hun doelen te behalen? Het eerste hoofdstuk van dit paper heeft als doel om antwoord te geven op deze vragen. Sectie 3.1 gaat in op de manier waarop de governance rondom het MIRT formeel georganiseerd is. Er zijn een aantal formele spelregels rondom de governance vastgelegd in het MIRT-Spelregelkader (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011) en bestuurlijke overleggen zijn een vast moment in het jaar waar bewindspersonen en regionale bestuurders afspraken maken over infrastructuurprojecten. Sectie 3.2 gaat in op de manier waarop de governance rondom het MIRT informeel georganiseerd is. Actoren die een kleine of helemaal geen rol hebben in de formele governance rondom het MIRT, maar toch invloed willen uitoefenen op de besluitvorming proberen hun doelen te bereiken via het informele circuit.

3.1 De formele governance rondom het MIRT

Sectie 3.1 bestaat voornamelijk uit een samenvatting van het geactualiseerde MIRT-Spelregelkader (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011).

3.1.1 De bestuurlijke overleggen

Het MIRT-spelregelkader stelt dat besluiten over MIRT-projecten worden genomen vanuit een intensieve samenwerking tussen het Rijk en de decentrale overheden. Om dit te faciliteren is er twee keer per jaar het bestuurlijk overleg MIRT waarin, op basis van de gezamenlijk vastgestelde visie op een gebied, bestuurders van het Rijk en de regio (provincie, gemeenten) rijksinvesteringen en regionale investeringen op elkaar afstemmen. In het overleg komt het lopende rijksinvesteringsprogramma en regionaal programma aan bod. Aan de hand hiervan maken de bestuurders nadere (financiële) afspraken en, waar nodig, bestuurlijke afspraken. Ook bespreken ze voortgang en agendering van nieuwe projecten. De Minister van I&M meldt de resultaten van de bestuurlijke overleggen MIRT per brief aan de Tweede Kamer en tijdens het notaoverleg MIRT bespreekt de minister deze brief met de Tweede Kamer.

De basis voor het bespreken van onderwerpen in de bestuurlijke overleggen MIRT en het maken van concrete (financiële) afspraken vormen de gebiedsagenda's. Een gebiedsagenda bestaat grosso modo uit twee delen. Deel één beschrijft de door Rijk en regio gedeelde visie en ontwikkelrichting van de betreffende regio, inclusief daaruit voortvloeiende majeure opgaven. Het tweede deel betreft de uitwerking van deze opgaven: welke mogelijke programma's en projecten kunnen nu of in de toekomst bijdragen aan het invullen van de opgaven? De gebiedsagenda's zijn in de bestuurlijke overleggen MIRT vastgesteld en vormen de onderlegger voor deze overleggen. De gebiedsagenda's zelf zijn geen besluit om programma's of projecten tot uitvoering te brengen en zijn geen beleidsstukken. De centrale rol van de gebiedsagenda's in het MIRT wordt versterkt door ze tevens in te zetten als inhoudelijk kompas bij het prioriteren van opgaven en projecten, inclusief de rolverdeling tussen Rijk en regio's.

3.1.2 Het MIRT-Spelregelkader

De formele governance rondom nationale infrastructuurprojecten wordt accuraat omschreven in het geactualiseerde MIRT-Spelregelkader (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). Tijdens bestuurlijke overleggen kunnen de bestuurders concrete beslissingen nemen over MIRT-projecten. Het belangrijkste doel van de Spelregels van het MIRT is het beschrijven van de rollen en taken van partijen alsmede de besluitvormingsvereisten bij het Rijk om te komen tot een beslissing over een eventuele financiële rijksbijdrage. De spelregels gelden voor alle betrokkenen bij een (mogelijke) MIRT opgave dan wel project/programma in het ruimtelijk domein. De spelregels schetsen het proces dat een MIRT-opgave dan wel project/programma doorloopt van verkenning, planuitwerking tot en met realisatie, inclusief de bijbehorende beslismomenten. De spelregels werken daarbij als een zeef. Per fase wordt een expliciete beslissing genomen over het wel of niet (blijven) opnemen van het project in het MIRT. Er worden vier beslismomenten onderscheiden, te weten start-, voorkeurs-, project- en opleverings- beslissing. Er is, uitgezonderd de opleveringsbeslissing, geen automatische doorstroming van een project van de ene naar de volgende fase. Per beslismoment dient te worden voldaan aan het bijbehorende informatieprofiel, waar wordt ingegaan op de opgave/probleemanalyse, oplossingsrichtingen, betrokken partijen, financiën, besluitvorming en aanpak vervolg. Hieronder worden een aantal onderdelen van het Spelregelkader nader beschreven.

De Startbeslissing

De eerste stap op weg naar een beslissing over een mogelijke rijksinvestering is de startbeslissing. Het MIRT-Spelregelkader maakt duidelijk dat aan de hand van de urgentie van de opgave wordt bepaald of het initiatief voor agendering van een Startbeslissing wordt genomen. Dit betreft een politiek-bestuurlijke afweging, waarvoor geen vastomlijnde en harde criteria gelden.

Een startbeslissing volgt in principe uit een gebiedsagenda. Zowel Rijk als decentrale overheden kunnen een opgave agenderen en daarmee het initiatief nemen tot het opstellen van een startdocument. Op basis van een startdocument neemt het Rijk wel of geen startbeslissing. Initiatieven van private partijen, maatschappelijke organisaties en burgers kunnen alleen worden aangemeld via de overheid. Voorwaarde voor het agenderen van een eventuele startbeslissing is dat er sprake is van een nationaal belang. De startbeslissing wordt in principe besproken tijdens de reguliere bestuurlijke overleggen en wordt in principe genomen door de betrokken bewindspersoon van I&M. Als er een startbeslissing is genomen wordt dit ter kennisgeving aangeboden aan de Tweede Kamer. De startbeslissing markeert de start van de MIRT-verkenning, maar biedt geen garantie dat het uitmondt in een door het Rijk (mede)gefinancierd project.

MIRT-Verkenning en Voorkeursbeslissing

Nadat de startbeslissing is genomen, kan worden gestart met de verkenningsfase. Kern van de verkenningsfase is het trechteringsproces: van veel oplossingsrichtingen trechteren naar een robuuste voorkeursbeslissing met één voorkeursalternatief. Bevoegde bewindspers(o)on(en) beslissen in overleg met decentrale overheden over het voorkeursalternatief.

Hulpmiddelen bij dit trechterproces zijn de Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA) en de business case. Als onderdeel van de verkenning worden relevante partijen (inclusief marktpartijen) in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken, hetzij in de rol van

belanghebbende, probleemveroorzaker of ontwerper, financier en/of toekomstig beheerder. Gedurende het proces van totstandkoming en (tussentijdse) besluitvorming houden betrokken partijen elkaar op de hoogte van het proces en de belangrijkste randvoorwaarden, afwegingen en keuzes. Ook vindt er steeds communicatie met de relevante omgevingspartijen en burgers plaats.

De betrokken bewindsperso(o)n(en) bespreekt of bespreken de voorkeursbeslissing tijdens de reguliere bestuurlijke overleggen in overleg met de relevante decentrale bestuurder(s). De (financiële) betrokkenheid van het Rijk en andere partijen, zoals decentrale overheden bij gebiedsgerichte projecten, wordt vastgelegd in een bestuursovereenkomst. Een voorkeursbeslissing markeert de start van de Planuitwerkingsfase, maar biedt geen garantie dat het uitmondt in een door het Rijk (mede)gefinancierd project. Wel worden er tussen Rijk en Regio verwachtingen in die richting naar elkaar gewekt in de vorm van de bestuursovereenkomst. De Minister I&M meldt de voorkeursbeslissing aan de Tweede Kamer.

Planuitwerkingsfase en Projectbeslissing

Nadat de positieve voorkeursbeslissing is genomen, wordt gestart met de planuitwerkingsfase. In de planuitwerkingsfase wordt de beslissing voorbereid die de realisatie van het voorgenomen (deel)project wettelijk en financieel mogelijk moet maken. De planuitwerkingsfase wordt afgerond met een projectbeslissing. Essentie van de projectbeslissing is dat er finale duidelijkheid is over de scope van het project, de realisatieperiode, het budget, de verdeling tussen partijen, het kasritme en de marktbenadering.

Het Rijk neemt in overeenstemming met het bevoegd gezag de projectbeslissing op grond van de wet die van toepassing is op het betreffende project. Dit vindt in principe plaats tijdens de reguliere bestuurlijke overleggen. Met het nemen van een positieve projectbeslissing verschaft het Rijk zichzelf de juridische grondslag om het (deel)project te realiseren.

De afspraken over de bekostiging en financiering van het project, kasritmes, uitbetaling, verantwoording en de wijze van risicoverdeling worden vastgelegd in een bestuursovereenkomst tussen bevoegd gezag en andere betalende partijen. Een positieve projectbeslissing markeert de start van de realisatiefase. De Minister meldt de projectbeslissing aan de Tweede Kamer. Omdat de realisatiefase van minder belang is voor de governance rondom het MIRT wordt deze fase niet verder besproken.

3.1.3 Waarom eigenlijk het MI(R)T?

In de jaren 80 bestond er nog geen rijksinfrastructuurprogramma zoals het MIRT. Een respondent beschrijft dat in deze periode alle Kamerleden een weg voor hun regio wilden en er teveel toezeggingen waren gedaan voor wegen. Omdat dit systeem niet meer werkte werd het MIT geïntroduceerd (later werd dit het MIRT). Het budget voor infrastructuurprojecten stond daardoor vast voor een bepaalde periode. Het gevolg van de introductie van het MIT was dat Kamerleden ‘dekking’ moesten organiseren voor projecten die zij wilden. Meer specifiek, indien zij wilden dat een extra infrastructuurproject werd toegevoegd aan het MIT, moesten zij ook bepalen voor welk infrastructuurproject er dan geen financiering meer was. Voordat het MIT werd geïntroduceerd, was het de minister die dit ‘probleem’ moest oplossen.

3.1.4 Het notaoverleg MIRT

Een laatste element in de formele governance zijn de halfjaarlijkse Kamerdebatten tussen de bewindspersonen van I&M en de vaste Kamercommissie I&M over het MIRT. Uit sectie 3.1.2 volgt dat de bewindspersonen van I&M de Tweede Kamer op de hoogte stellen van de beslissingen die in de bestuurlijke overleggen zijn genomen. De Tweede Kamer debatteert twee keer per jaar met de bewindspersonen over deze keuzes. In eerste instantie was er slechts één keer per jaar een debat over het MIRT (net voor de kerst).

Om welke reden is er door de Tweede Kamer besloten om twee keer te debatteren in plaats van één keer? Een respondent geeft aan dat de reden is om de besluiteloosheid een iets grotere kans te geven. Als er slechts één behandeling van het MIRT per jaar is en het project dat een Kamerlid dat een bepaalde regio vertegenwoordigd wordt afgewezen, dan moet de regio een jaar wachten op het project en dat is volgens de respondent voor Kamerleden lastiger uit te leggen in de regio: *“als je regiokamerlid bent is het lastig om te zeggen dat een project weer een jaar moet wachten. Mede daarom is ervoor gekozen om het in mei nog een keer dunnetjes over te doen. Nieuwe ronde nieuwe kansen en meer hoop en geloof op het realiseren van projecten. Ook kan je de lobby beter organiseren. Wat er dan de eerste keer uitvalt, kan er dan de tweede keer nog bijkomen”*, aldus de respondent. Deze uitspraak van de respondent maakt duidelijk dat de informele governance (andere mechanismen dan de formele governance zoals het bestuurlijke overleg, het MIRT spelregelkader en de Kamerdebatten) invloed kan uitoefenen op de manier waarop de formele governance is georganiseerd.

3.2 De informele governance rondom het MIRT

Sectie 3.2 gaat in op de manier waarop de governance rondom het MIRT informeel georganiseerd is. Naast het bestuurlijk overleg, het MIRT-Spelregelkader en de Kamerdebatten zijn er andere mechanismen die de besluitvorming rondom het MIRT sturen en bepalen waarom er positief of negatief wordt besloten over infrastructuurprojecten. Deze sectie start met een bespreking van de mechanismen.

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

Bewindspersonen van I&M spelen zowel in het bestuurlijk overleg als in de MIRT-debatten een grote rol. Ambtenaren van I&M bereiden de bestuurlijke overleggen waar de bewindspersonen van I&M een grote rol in spelen uitvoerig voor. Bewindspersonen beslissen welke prioriteiten zij willen aanbrengen in de bestuurlijke overleggen. Krijgt het ene landsdeel bijvoorbeeld wat meer dan het andere landsdeel?

Met de prioritering van de bewindspersonen van I&M in het achterhoofd starten ambtenaren van I&M onderhandelingen met ambtenaren van de regio. Verschillende geïnterviewde ambtenaren stellen dat in deze vooronderhandelingen al 90% van het bestuurlijke overleg wordt afgekaart. Het bestuurlijk overleg zelf gaat in de regel met name over de projecten die de regio wel wil, maar waar de bewindspersoon van I&M geen prioriteit aan wil geven. Een andere ambtenaar geeft aan dat het bestuurlijk overleg ook een moment kan zijn waarop de bewindspersoon de ‘good cop’ kan spelen. Vooraf is afgesproken dat de ambtenaar van I&M die de onderhandelingen voorafgaande aan het bestuurlijk overleg leidt de ‘bad cop’ speelt en erg streng onderhandelt, waarna de bewindspersoon tijdens het bestuurlijk overleg iets weggeeft, waardoor de bewindspersoon goodwill opbouwt bij de regionale bestuurders en het bestuurlijk overleg uitloopt als de gevierde man/vrouw.

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 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. Na de persconferentie droeg de bewindspersoon haar ambtenaren op om ervoor te zorgen dat deze doelen gehaald zouden worden. Topambtenaren waren verrast door deze actie, maar het verhoogde ook hun motivatie om er alles aan te doen om deze projecten te realiseren. Binnen het ambtelijk apparaat ontstond er een gevoel van momentum, omdat er nu een bewindspersoon was die projecten wilde gaan realiseren die jarenlang door de politiek waren genegeerd. Volgens de respondenten kan de enorme drive van Bewindspersoon A worden verklaard door een inhoudelijke overtuiging van de nut en noodzaak van een aantal projecten. 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"), zette zij woordvoerders van coalitiepartijen onder druk om debatten te laten doorgaan, terwijl de Tweede Kamer informatie veel te laat had ontvangen om zich goed te kunnen voorbereiden op een debat en zette zij ambtenaren onder druk om adviezen te schrijven die overeen kwamen met haar wensen. Een andere tactiek die de Bewindspersoon gebruikte was om in debatten zeer uitvoerig antwoord te geven op vragen, waardoor men bij debatten met een vaste eindtijd in tijdnood kwam. Bewindspersoon A wilde tempo maken met besluiten nemen. Indien andere actoren (bijv. decentrale bestuurders of bedrijven) hier niet aan meewerkten, dan paste zij een 'naming and shaming' strategie toe. In de pers en in een debat werd dan meerdere malen herhaald dat het aan de houding van 'Actor X' lag dat er maar geen besluit werd genomen. Bewindspersoon A kon autoritair omgaan met haar ambtenaren, maar aan de andere kant nam zij ambtenaren ook mee naar Nieuwspoort om successen te vieren. 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. De bewindspersoon gebruikte regelmatig emotionele argumenten om haar standpunten te verdedigen. De argumentatie was niet altijd consistent. Soms telde een argument in het ene dossier wel mee en in het andere niet. Ook kon Bewindspersoon A ineens het standpunt 180 graden draaien. 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 overall

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.”* Maar er zijn ook twee respondenten die stellen dat de grote zichtbaarheid in de media iets is wat Bewindspersoon A overkwam. Eén van de respondenten stelt dat de bewindspersoon in oneliners sprak wat fijn was voor journalisten. De respondent stelt dat de grote zichtbaarheid van Bewindspersoon A ontstond, doordat journalisten haar opzochten en niet omdat Bewindspersoon A zelf graag zichtbaar wilde zijn.

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 voor verrassingen kon komen te staan. Daarbij probeerde ze haar beslissingen zo rationaal als mogelijk te onderbouwen. De consistentie in haar argumentatielijnen werd nauwgezet gecontroleerd door haar ambtenaren. Wat betekent het gebruiken van Argument C voor project X voor de onderbouwing van het toekomstige project Y? Bewindspersoon B wilde de mogelijkheid uitsluiten dat een Kamerlid zou kunnen zeggen: ‘als u dit argument gebruikt om project X te verdedigen, dan zou u ook voor project Y moeten kiezen’. De reden hiervoor is dat zij liever geen emotionele/irrationele argumenten wilde gebruiken om een beslissing te onderbouwen (“ik wil dit project gewoon”, “mijn politieke partij vindt de belangen van deze groep belangrijk, dus gaan we dit project doen”). Indien zij toch een positief besluit wilde nemen, terwijl het project niet paste in haar lijn van argumentatie, dan maakte zij in het debat duidelijk dat de beslissing gebaseerd is op politieke motieven. *“Bewindspersoon B is nooit ergens op te pakken”*, aldus een respondent.

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 persoonlijk geen ambitie had om bewindspersoon van I&M te worden, maar dat dit een noodzakelijke stap was om een andere functie te krijgen die zij wel ambieerde. Een andere 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 te proberen de mening van Bewindspersoon C te beïnvloeden. Een respondent stelt dat zij wel degelijk heeft geprobeerd Bewindspersoon C te beïnvloeden, maar geen misbruik maakte van haar vanwege haar fijne persoonlijkheid. 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. Bewindspersoon C was geen partijtjger. Wanneer zij goed kon opschieten met politici van andere politieke partijen stond zij open voor hun ideeën. Wanneer zij slecht door een deur kon met een politicus, dan wilde zij ook niets meer met deze politicus te maken hebben.

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. De prioritering zoals Bewindspersoon A deze neerlegde in bestuurlijke overleggen en MIRT-debatten werd in de informele governance nauwelijks beïnvloedt door 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. Een geïnterviewde bewindspersoon geeft aan dat zij heeft geleerd dat je in de problemen komt als je niet luistert naar de wensen van coalitiepartijen. Als je eigen partij of een andere coalitiepartij afhaakt, dan wordt het lastig om een meerderheid voor een project te realiseren. Je moet deze partijen dus wat gunnen om ervoor te zorgen dat ze ook jouw ideeën steunen.

Bewindspersoon A wordt genoemd als iemand die vijanden maakte door het gras voor de voeten van Kamerleden weg te maaien. Bewindspersoon B heeft een hoge gunfactor, bijvoorbeeld omdat zij woordvoerders van coalitiepartijen (en oppositiepartijen) in de informele governance relatief veel invloed geeft 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 hoger 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).

3.2.2 De invloed van topambtenaren

Uit de vorige sectie volgt dat er onder de ene bewindspersoon meer ruimte is voor topambtenaren om ideeën in te brengen dan onder de andere bewindspersoon. Een geïnterviewde 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.

Als een bewindspersoon ruimte geeft aan topambtenaren, hoe ga je daarmee om? Geïnterviewde topambtenaren hebben hier een verschillende mening over. 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 zijn ook collega’s waarvan ik mij afvaag wat ze nou zelf vinden.”* Eén 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 project of idee door te drukken, kunnen zij als actor (of groep actoren) worden aangemerkt die achter de schermen (en dus informeel) de governance rondom infrastructuurprojecten beïnvloedt.

Uit de interviews volgt dat ambtenaren zeer loyaal zijn naar een bewindspersoon. Ook indien een bewindspersoon een beslissing neemt tegen het ambtelijk advies in. Ambtenaren kunnen drie keer proberen de bewindspersoon te overtuigen van een beslissing – en daarvoor heel veel argumenten aandragen – maar als de bewindspersoon toch iets anders kiest, dan dragen ambtenaren toch argumenten aan die het besluit van de bewindspersoon ondersteunen.

Een topambtenaar die geregeld wordt genoemd in de interviews als een ambtenaar die een belangrijke rol vervuld in de informele governance is de politiek-assistent (PA) van de bewindspersoon. Een belangrijke functie van de PA is de communicatie met de Tweede Kamer. De PA inventariseert hoe een idee van de bewindspersoon ‘valt’ in de Tweede Kamer en haalt op wat de wensen zijn van Kamerleden. Een belangrijk doel van de PA is dat de bewindspersoon precies weet wat de Kamerleden gaan inbrengen tijdens het Kamerdebat, zodat het debat volgens plan verloopt. De PA komt in de interviews niet terug als een ‘zelfstandige actor’ in de informele governance. De PA kan eerder worden gezien als een

verlengstuk van de bewindspersoon. Zie van der Steen et al. (2009) voor een interessant onderzoek naar de rol van politiek-assistenten.

3.2.3 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. Waarom dit zo is en hoe deze Kamerleden invloed uitoefenen wordt in deze sectie besproken.

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. Indien een partij voldoende stemmen heeft voor vijf zetels, maar de nummer zes op de lijst heeft een groot aantal voorkeurstemmen, dan kan het gevolg zijn dat niet de nummer vijf op de lijst, maar de nummer zes op de lijst in de Kamer komt. 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 drie traditioneel grote politieke partijen (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. De belangrijkste reden voor deze praktijk is het vergroten van de herkenbaarheid van de politieke partij in de verschillende regio’s. De kiezers hebben een aanspreekpunt voor regionale problemen. Geïnterviewde politici die duidelijk aan een regio verbonden zijn worden ‘regionale Kamerleden’ genoemd. Deze regionale Kamerleden hebben nauwe banden met regionale afdelingen van de partij – ze zijn bijvoorbeeld aanwezig bij vergaderingen van de regionale afdeling in het weekend – en ze worden geacht om regionale problemen voor het voetlicht te brengen in de Tweede Kamer. De regionale afdelingen voeden het regionale Kamerlid niet alleen met onderwerpen waar het Kamerlid het woord op voert, maar ook met onderwerpen waar deze niet het woord op voert.

De periode 2003-2007

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. Gezamenlijk vertegenwoordigden zij een meerderheid in de Tweede Kamer, waardoor zij invloed op de besluitvorming konden uitoefenen via geaccepteerde moties en amendementen. 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’, ‘de Zwolse Trojka’, ‘Zwolse Vooruit’ of zelfs ‘de Zwolse maffia’. Naast het succesvolle Zwolse trio maakten verschillende andere Kamerleden uit de vaste Kamercommissie I&M zich (succesvol) sterk voor projecten uit hun regio. Mastwijk (CDA), Atsma (CDA), Dijkema (PvdA) en Hofstra (VVD) maakten zich sterk voor het Noorden van het land, Koopmans (CDA) maakte zich sterk voor de provincie Limburg en Boelhouwer (PvdA) voor projecten in de provincie Brabant.

De meerderheid van deze regionale Kamerleden is geïnterviewd voor deze studie. Zij 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. De regionale Kamerleden van de VVD en het CDA deden niet alleen zaken met regionale Kamerleden van andere partijen, maar ook met Kamerlid Max Hermans van de LPF. Hermans steunde met name wegprojecten die CDA en VVD wilden realiseren, waarna CDA en VVD bijvoorbeeld projecten in de regio Rotterdam (de regio waar LPF een grote achterban had) steunden. Terugkijkend op deze periode in zijn interview geeft Boris van der Ham (D66) aan spijt te hebben van de zoals hij dat noemt ‘burgemeester in oorlogstijd strategie’ die hij hanteerde.

“Als D66 waren wij in de periode 2003-2006 coalitiepartij en hadden wij de tactiek dat wij op dossiers als infrastructuur liever onze groene kleur wilden behouden, dan dat we vage compromissen zouden sluiten waar we nooit goed uitkwamen. Dat was een soort houding van ‘we agree to disagree’. De fracties van CDA en VVD doen allemaal vreselijke dingen rond natuur, milieu en landbouw. Wij hielden onze handen zuiver. Achteraf gezien vind ik die tactiek niet goed. Zou ik nooit meer zo doen. Ik had geprobeerd af te dwingen dat sommige dingen in landbouw, natuur en milieu niet door zouden gaan, ook al hadden VVD en CDA – onze collega’s in de coalitie – ons niet nodig voor een meerderheid: “als je ons als coalitiepartner wilt hebben, moet je ook op deze dossiers water bij de wijn doen”. Op dat soort punten moet je de troef van de macht uitspelen. Maar toen was de politieke afspraak gemaakt dat we elkaar daar ruimte zouden laten. Dit is de tactiek van de burgemeester in oorlogstijd. We zijn aan de macht, maar hebben niets te zeggen”. (bron: www.mkba-informatie.nl).

Naast de afwezigheid van coalitiediscipline wordt het feit dat Kamerleden ‘elkaar goed konden vinden in deze periode’ als tweede voorwaarde voor de ruilhandel in deze periode aangemerkt. De collegiale verhoudingen waren goed en er werden afspraken gemaakt, waardoor iedereen iets kon laten zien aan de achterban.

De analyse van de interviews met regionale Kamerleden wijst uit dat het ene regionale Kamerlid een stuk opportunistischer is dan het andere regionale Kamerlid als het gaat om ruilhandel. Het ene Kamerlid stelt dat de wenselijkheid van het project dat de andere partij inbracht in de ruilhandel voor hem/haar geen issue was, terwijl het andere Kamerlid aangeeft dat de ruilhandel voor hem/haar niet doorging als het project dat de andere partij inbracht in zijn/haar ogen volstrekt onwenselijk was.

De periode 2007-2010

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. Een extra voordeel dat deze Kamerleden hadden was dat

ook Camiel Eurlings – de Minister van Verkeer en Waterstaat in deze periode – uit Limburg kwam (al volgt uit de interviews dat Eurlings minder georiënteerd was op Limburg dan de twee Kamerleden). Verschillende respondenten stellen dat er op de portefeuille infrastructuur geen strenge coalitiediscipline was in deze periode, behalve rondom het onderwerp ‘Anders Betalen voor Mobiliteit’.

De periode 2010-2014

Uit de interviews volgt dat de thuisbasis van Kamerleden van de vaste Kamercommissie I&M in deze periode 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. Het feit dat zowel oud-staatssecretaris Wilma Mansveld (PvdA) als Kamerlid Betty de Boer (VVD) uit Groningen komt zou een potentiële basis kunnen zijn voor het bevoordelen van Groningen, maar in de interviews komt niet naar voren dat dit het geval is geweest. 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 was en is er sprake van strakke afstemming over standpunten tussen coalitiepartijen. Een laatste verklaring voor de relatieve geringe ruilhandel is dat een aantal Kamerleden dat deelnam aan dit onderzoek zich negatief uitsprak over de ruilhandel die in de eerdere perioden veelvuldig plaatsvond. Zij stellen nog steeds gek te worden van moties van regionale Kamerleden uit het verleden. Dit staat in schril contrast met de beleving van de politici uit de periode 2003-2010 die op één Kamerlid na allemaal aangaven het normaal te vinden dat Kamerleden opkwamen voor projecten uit hun eigen regio en ook aangaven plezier te hebben gehaald uit de ruilhandel. Het Kamerlid dat de ruilhandel in deze periode niet steunde, besloot al snel om te stoppen met het woordvoerschap op het onderwerp Infrastructuur & Milieu, omdat zij zich stoorde aan deze praktijk. Een ander Kamerlid 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 uit het interview met dit Kamerlid.

“Ik heb toen een keer als Kamerlid heel reflectief een inbreng gedaan. Wat zijn we hier eigenlijk aan het doen? Op zo’n moment ben je je er niet van bewust dat je als Kamerlid een hele afwijkende rol pakt, maar ik had zelf zoiets van: ‘dit leidt toch nergens toe?’ Hoe lang blijven wij nog over brugjes 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. Toch heb ik toen de rol gepakt. Ik zie politiek nog steeds zo. Politiek is voor mij als samenleving tot besluitvorming komen en als samenleving een stap vooruit te maken en politiek werd toen al – dat is daarna alleen nog maar erger geworden – een doel in zichzelf. 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 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.”

Wat zijn de motieven van regionale Kamerleden?

Als regionaal Kamerlid moet je proberen een Kamermeerderheid zien te organiseren voor een project. Indien je een Kamermeerderheid hebt georganiseerd kan je via een motie, een amendement of al via een mededeling aan de bewindspersoon dat er een Kamermeerderheid is de bewindspersoon tot actie dwingen (bijvoorbeeld het nemen van een startbeslissing). Wat is de achterliggende reden voor het feit dat verschillende Kamerleden proberen een startbeslissing voor infrastructuurprojecten in de regio waar zij vandaan komen af te dwingen? In de interviews worden vijf motieven genoemd.

De eerste reden is het feit dat infrastructuurprojecten zoals de ‘Public Choice’ literatuur 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. Uit de interviews volgt dat regionale Kamerleden ook pleiten voor andere *‘centrally provided local public goods’* – bijvoorbeeld het overeind houden van een regionaal orkest, het openhouden van een ziekenhuis of een kazerne en het beschermen van een natuurgebied – maar regionale Kamerleden kunnen hun lokale achterban nergens zo blij mee maken als met het regelen van een infrastructuurproject. De perceptie is dat een infrastructuurproject een sterke impuls kan geven aan de regionale economie.

De tweede 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. Zie de volgende quote van een Kamerlid:

“Je kunt dus heel concreet tegen die wethouder en daarmee naar je eigen kiezers zeggen: ‘omdat wij dit nu serieus nemen in de kamer heeft u straks een oplossing voor doorstroming of leefbaarheidsvraagstukken’. Dus heel tastbaar heel concreet. En bij zorg en andere onderwerpen zit het toch veel meer op stelselniveau. Daar heb je natuurlijk ook wel dat we ziekenhuizen willen openhouden ofzo, maar dat is niet een afgebakend iets, want dat heeft ook te maken met zorgverzekeraars, kwaliteit van de zorg en specialisten die er wel of niet willen wonen en werken. Als politiek kun je niet zeggen: ‘dit ziekenhuis houden wij open’, maar je kunt wel zeggen ‘hier gaan wij een regionale weg verbreden of omleggen’ en dat heeft geen zak te maken met een stelsel ofzo. Dat is heel erg afgebakend: ‘is er wel of geen geld voor’.”

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. Aan de andere kant is het volgens respondenten zo dat er gemor kan

ontstaan onder de mensen uit de regio als zij het idee hebben dat je te weinig voor hen doet, waardoor je de kans loopt dat je een lage positie krijgt op de Kandidatenlijst van de partij bij de volgende Tweede Kamerverkiezingen.

Uit de interviews kan niet direct de conclusie worden getrokken of het voor regionale Kamerleden belangrijker is om een startbeslissing af te dwingen of dat het juist belangrijker is om een bepaald voorkeursalternatief af te dwingen. Hier zijn respondenten niet specifiek op bevraagd in de interviews. Echter, er zijn aanwijzingen dat de startbeslissing het meest belangrijk is. Indien regionale Kamerleden er via een motie of via de mededeling aan de bewindspersoon dat er een Kamermeerderheid is voor een project voor kunnen zorgen dat de bewindspersoon begint met het uitvoeren van studies hebben zij punten gescoord bij hun regio.

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. Je kunt ook samen met politici die ook voor het project hebben gestreden op de foto gaan bij de opening van het project om jouw inzet te vereeuwigen. Zo concreet is het. De eerder genoemde sterke causaliteit tussen de inspanning van een regionaal Kamerlid en een positieve beslissing over een infrastructuurproject verhoogt ook de prestige van het zekerstellen van een infrastructuurproject voor een Kamerlid.

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 hier hinder van ondervinden als zij op reis zijn, terwijl zij minder goed bekend zijn met problemen in andere regio's. 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. Twee voorbeelden: *‘als je met de trein vanuit mijn woonplaats naar de Randstad wilt, dan moet je helemaal omreizen via stad X en je moet ook nog eens twee keer overstappen’* en *‘als je vanuit mijn woonplaats naar de Randstad toe wilt dan moet je twintig minuten omrijden via Stad Y’*. Daarbij stelt een Kamerlid dat het niet vreemd is dat als je ergens woont en je daar je contacten hebt dat je ook scherper ziet wat er nodig is. Je hebt ook korte lijntjes naar mensen die je informatie kunnen aanreiken. Ze kennen je en ze hebben je nummer.

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 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 zijn Kamerleden (maar ook bewindspersonen) die in de periferie wonen van mening dat ambtenaren van de Rijksoverheid vaak in de Randstad wonen en dus sterk gericht zijn op problemen in de Randstad.

Regionale Kamerleden geven twee argumenten waarom je naast in de Randstad ook in regio's met een lagere dichtheid moet investeren. Hun eerste argument is dat mensen in de regio's

ook belastinggeld betalen en dat zij net zoveel recht hebben op lusten en lasten van overheidsbeleid als mensen in de Randstad. Volgens de politici moeten mensen buiten de Randstad ook iets terugzien van het belastinggeld dat zij betalen. Zo stelt een politicus: *“Ik vind het zo’n misvatting dat de belasting wordt geconcentreerd in de Randstad. We moeten allemaal belasting betalen. Waarom heeft nou een belastingbetaler in de schil van Nederland minder recht op fatsoenlijke infrastructuur of werkgelegenheid dan een belastingbetaler in de Randstad?”* Deze politici stellen dat de relatief hoge dichtheid aan mensen in de Randstad ten opzichte van de regio ervoor zorgt dat MKBA’s over het algemeen laten zien dat investeren in infrastructuur en andere voorzieningen in de Randstad rendabeler is (dergelijke investeringen leveren voor relatief veel mensen voordelen op), en dat alle activiteiten met een veiligheidsrisico (zoals kernreactoren, CO₂-opslag, vervoer van gevaarlijke stoffen en gaswinning) rendabeler zijn in de Regio – en niet in de Randstad – omdat deze activiteiten daar tot relatief weinig doden leiden als er iets misgaat. Deze politici stellen dat je lusten en lasten over het land moet verdelen.

Oud-Kamerlid Ger Koopmans verwoordt dit argument als volgt:

“De gemiddelde Limburger betaalt net zoveel belasting als de gemiddelde Amsterdammer. Je kunt ook de redenering neerzetten dat de Limburger recht heeft op zijn deel van de pot. Deze redenering is net zo goed te verdedigen als dat we de resultaten van een MKBA moeten volgen. Kamerleden die uit de Randstad komen hebben nog wel eens de neiging om heel erg makkelijk te zeggen: ‘o jee daar heb je de Kamerleden van de regio die weer gaan pleiten voor hun regio’. Tegelijkertijd regelen ze alleen wegen voor hun eigen regio, de Randstad. Maar dat heet dan geen ‘regionaal belang’ meer, maar ‘algemeen belang’. Ja, flikker op. Wat zullen we nou krijgen? Alsof niemand voor het belang van een regio mag opkomen? Zij komen ook op voor een belang, maar dan noemen ze dat het ‘algemeen belang’. Ik hou niet zo van ‘het algemeen belang’. Dat is altijd stiekem.” (bron: www.mkba-informatie.nl)

Het tweede argument is dat regionale Kamerleden het gevoel hebben dat negatieve effecten van het fors investeren in projecten met een positieve MKBA in de Randstad over het hoofd worden gezien. De redenering van deze politici is als volgt: 1) Als je de MKBA’s volgt wordt er meer geïnvesteerd in de Randstad; 2) Dit zorgt ervoor dat dit gebied relatief aantrekkelijk wordt ten opzichte van dunbevolkte gebieden, waardoor er mensen vanuit dunbevolkte gebieden naar de dichtbevolkte gebieden trekken; 3) Dit leidt volgens deze groep politici ‘tot een opeenstapeling aan mensen in de Randstad’, waardoor de wegen opnieuw zullen vastlopen en er opnieuw moet worden geïnvesteerd in infrastructuur; 4) Het overmatig investeren in projecten in dichtbevolkte gebieden werkt volgens deze politici uiteindelijk probleemverhogend. Kortom, het volgen van MKBA’s is volgens de regionale Kamerleden op de lange termijn veel nadeliger dan het spreiden van investeringen over het land, waardoor mensen in de dunbevolkte gebieden blijven wonen. De politici beredeneren dat het investeren in Randstedelijke projecten met een positieve MKBA op het eerste gezicht erg aantrekkelijk lijkt, maar uiteindelijk probleemverhogend werkt en dus op de lange termijn helemaal niet ‘MKBA-proof’ is.

Welke strategieën gebruiken regionale Kamerleden?

Hoe organiseer je een Kamermeerderheid voor je project? Eerder is beschreven dat ruilhandel een belangrijke methode is om dit voor elkaar te krijgen. Respondenten merken op dat soms expliciete afspraken worden gemaakt tussen Kamerleden om te onderzoeken of ruilhandel

mogelijk is. Zo geven verschillende respondenten aan dat er vergaderingen waren met alle Kamerleden – en soms ook bewindspersonen – met Noordelijke roots om te onderzoeken of het mogelijk was om te komen tot een gedepoliteerde agenda van Noordelijke projecten. Daarnaast kwamen regionale Kamerleden die verschillende delen van het land vertegenwoordigden ter voorbereiding op het MIRT-debat bij elkaar om te onderzoeken of er deals konden worden gemaakt. In de meeste gevallen vindt de ruilhandel echter spontaan plaats. Kamerleden die in het Noorden, Oosten of Zuiden van het land wonen hebben vaak een appartement in Den Haag waar zij tussen dinsdag en donderdag verblijven. Terwijl Kamerleden die in de Randstad wonen 's avonds teruggaan naar huis, eten regionale Kamerleden regelmatig samen en drinken zij nog wat in Nieuwspoor. Tijdens deze gelegenheden komt ook het MIRT ter sprake en worden er plannen gemaakt.

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 volgens één van de Kamerleden 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. De wethouder van het CDA vertelde hoe belangrijk dit project was voor de zesde stad van Nederland. De SP en de SGP waren voor, want die waren bijna per definitie voor binnenvaartprojecten. Ook de ChristenUnie en Groenlinks waren voor en de CDA wethouder van Tilburg had de woordvoerder van het CDA in de Tweede Kamer opgetrommeld. Dan begint er een windje door de zaal heen te waaien dat het onvermijdelijk is dat het gebeurt. Er worden wel vragen gesteld, maar 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. Ze kregen allemaal een handje van de Kamerleden. Dat was weer een weerzien.....Uiteindelijk was het tijdens het debat 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).

Rekening houden met regionale Kamerleden

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 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 Noorderling. 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. Het CDA en de PvdA worden genoemd als partijen waar het vaak voorkomt dat verschillende regionale Kamerleden onderdeel uitmaken van de vaste

Kamercommissie I&M, waardoor binnen de fractie een keuze moet worden gemaakt welk project prioriteit krijgt in het MIRT en dus ook welk deel van de achterban en welk regionaal Kamerlid bediend wordt. Een geïnterviewd Kamerlid geeft aan dat fractievergaderingen over ‘infrastructuur’ daardoor afwijken van fractievergaderingen over andere onderwerpen: *“ik weet nog wel dat de zorgwoordvoerders niets snapten van die regionale spreiding bij infrastructuur. Aan de andere kant had je dan weer het Zeeuwse Kamerlid die helemaal niet over infra ging, maar vanuit zijn achterban nog een wens had meegekregen en of we dat misschien konden invullen.”* Een ander geïnterviewd Kamerlid geeft aan dat zij met andere regionale Kamerleden van de partij die deel uitmaakten van de vaste Kamercommissie Infrastructuur en Milieu coalities smeedde. Meer specifiek pleitte dit Kamerlid dan in het fractieoverleg voor het project uit de regio van het andere Kamerlid en andersom, in de hoop dat beide projecten opgenomen zouden worden in de bijdrage van de partij in het MIRT. Ook binnen een politieke partij vindt er dus ruilhandel plaats.

3.2.4 De rol van de Minister van Financiën in de informele governance

Het Ministerie van Financiën en met name de Minister van Financiën is een actor die geen formele rol heeft in de bestuurlijke overleggen, Kamerdebatten over het MIRT en het MIRT-spelregelkader, maar die door geïnterviewde politici en ambtenaren wel wordt aangemerkt als een actor die achter de schermen veel invloed kan hebben op de besluitvorming rondom infrastructuurprojecten. Op grond van de Compatibiliteitswet heeft de Minister van Financiën de bevoegdheid om opmerkingen te maken over de doelmatigheid, rechtmatigheid en doeltreffendheid van de uitgaven van de overheid. Als de Minister van Financiën – of een ambtenaar van de Inspectie Rijksfinanciën uit naam van de minister – een infrastructuurproject ziet dat niet doelmatig is, dan kan zij daar opmerkingen over te maken. 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. Merk op dat de invloed van de Minister van Financiën vooral groot is bij grootschalige infrastructuurprojecten. Het is onmogelijk voor de Minister- en het Ministerie van Financiën om de doelmatigheid van alle kleinere projecten te controleren. Voor dergelijke projecten geldt dat het Ministerie van Financiën zowel geen rol speelt in de formele- als de informele governance.

Respondenten zijn het erover eens dat de ene Minister van Financiën meer invloed uitoefent op de informele governance rond MIRT-projecten dan de andere Minister van Financiën. Een Minister die zeer veel invloed uitoefende op de informele governance 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. Ik geloof dat ik daar bij infrastructuurprojecten aardig in ben geslaagd, want ik kan zo snel geen infrastructuurproject met een negatieve MKBA noemen dat door is gegaan in mijn tijd. Een negatieve MKBA is voor een Minister van Financiën prachtig materiaal om een project te blokkeren. Naast projecten met een negatieve MKBA had je ook nog projecten met een zeer negatieve MKBA zoals de Zuiderzeelijn die gewoon voor pure welvaartsvernietiging zouden 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, dan zijn ze veel meer geneigd om naar ambtenaren van Financiën te luisteren, dan dat ze denken dat de Minister van Financiën het laat waaïen”*, 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. Als de Minister van I&M niet in staat is om de Minister van Financiën te overtuigen, dan hebben de ambtenaren van I&M een relatief zwakke positie en andersom.

3.2.5 Invloed van Minister President en fractievoorzitters 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 Infrastructuur en Milieu van de coalitiepartijen. Respondenten geven aan dat er voor hen in principe geen ruimte is om te pleiten tegen een project dat is opgenomen in het Regeerakkoord.

Uit de interviews volgt dat de invloed van (potentiele) woordvoerders Infrastructuur en Milieu op de onderhandelaars van het Regeerakkoord voor infrastructuurprojecten per periode kan verschillen. In het ene geval werden potentiele woordvoerders Infrastructuur en Milieu 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 infrastructuur 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; Tijdelijke Commissie Infrastructuur, 2004).

3.2.6 De rol van andere Bewindspersonen

Andere Bewindspersonen dan de Minister van Infrastructuur en Milieu, de Minister van Financiën en de Minister President worden nauwelijks als belangrijke actoren genoemd in de governance rondom infrastructuurprojecten. Een respondent stelt dat naast de Minister van Financiën ook de Minister van Economische Zaken ‘moeilijk kan gaan kijken’ als zij twijfels heeft over nut en noodzaak van een infrastructuurproject. Een andere respondent stelt dat het voorkomt dat ministers die uit een bepaalde regio komen tijdens de Ministerraad steeds over een weg beginnen die in een bepaalde regio ligt. Ook ministers die een portefeuille hebben die niets met I&M te maken heeft: *“het nadeel van Bewindspersoon van Infrastructuur en Milieu zijn is dat 17 miljoen mensen verstand van het onderwerp hebben en die zitten ook allemaal in de Ministerraad. In de Ministerraad heeft iedereen een eigen weg. Waarom is er nog nooit iets aan weg A gebeurt in deze periode? Omdat weg A van niemand was. Die was van niemand. Geen minister die er over ging. Niemand pleitte voor Weg A.... Er is nooit een minister voor weg A gegaan. Een andere minister dan de minister van Infrastructuur en Milieu.”*

3.2.7 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 goed regionaal 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 Infrastructuur en Milieu, 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. Verschillende respondenten stellen dat het uitmaakt of de decentrale bestuurder die heeft gelobbyd voor een project ook persoonlijk aanwezig is bij de behandeling van het MIRT. *“Als je persoonlijk aanwezig bent, dan denkt het Kamerlid waarschijnlijk: ‘hé zij is er, dus zij vindt het project erg belangrijk’, aldus een respondent.*

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. Deze politicus stelt dat 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) proberen het Kamerlid onder druk te 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 de drie traditionele partijen het erover eens zijn dat het project er moet komen. Zelfs als je het project als Kamerlid persoonlijk niet ziet zitten. De lobby van decentrale politici is dus veel krachtiger als er met een groep 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. Met name als deze lobbyist niet gerelateerd is aan een bepaalde politieke partij, dan kan deze verschillende Kamerleden van argumenten voorzien om voor het project te pleiten, wat tot steun voor het project kan leiden. Ook het leveren van een eigen financiële bijdrage aan een project vanuit de regio kan ervoor zorgen dat Kamerleden het project gaan steunen. Een Kamerlid hanteerde bijvoorbeeld de volgende stelregel: *“als een regio niet wil meebetalen is er blijkbaar niet zo’n groot probleem en steun ik het project niet”*.

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’.

Volgens respondenten passen decentrale politici 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 ‘werkbezoektruc’ 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 Kamerlid het zegt: *‘een toezegging 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, zeker in die tijd. 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 hoef je eigenlijk niet na te denken. Ik maak hem heel plat nu, maar dit is wel de kern.” (bron: www.mkba-informatie.nl)

Volgens oud-Kamerlid Jan Boelhouwer kan een werkbezoek een extra dimensie krijgen als het spectaculair is.

“Ik ken nog een mooi werkbezoek dat er duidelijk aan heeft bijgedragen dat een project is gerealiseerd. Jan Kamminga was Commissaris van de Koningin van Gelderland. Die wilde duidelijk maken dat de Veluwe aan het verrommelen was. Als je op de kaart kijkt of door de Veluwe rijdt dan kan je dat moeilijk zien. Dat kan je alleen vanuit de lucht zien. Wat deed hij? Hij regelde bij het Rijk een Chinook helikopter en alle Kamerleden vlogen mee met de laadklep open. Kamminga vertelde via de koptelefoon over de verrommeling en wat ze van plan waren. Dit is natuurlijk het werkbezoek dat op mij de meeste indruk heeft gemaakt. Ik had nog nooit in een helikopter gezeten laat staan in zo’n Chinook. Na de vlucht was het voor de Kamerleden wel duidelijk dat de verrommeling van de Veluwe ineens een onderwerp was. De belevingswaarde van zo’n werkbezoek telt natuurlijk mee. Zo’n leuke dag met de Kamerleden verbreedert ook.” (bron: www.mkba-informatie.nl)

3.2.8 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. Wanneer een bedrijf of brancheorganisaties (of de lobbyist die voor hen werkt) er altijd voor weet te zorgen dat het contact met Kamerleden goed is, dan noemen respondenten dit een 'consistente lobby'. Zij noemen EVO en TLN als voorbeelden van partijen met een 'consistente lobby'. Een Kamerlid gaf tijdens het interview aan dat zij voorafgaande aan de MIRT overleggen een afspraak had met deze partijen waar een lijstje werd besproken met projecten die voor deze partijen prioriteit hadden. Het Kamerlid gaf aan dat dit lijstje grote invloed had op de 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 Kamerlid: *“Die (red: lobbyisten) hebben een grotere invloed dan menigeen 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.”* Omdat Kamerleden weinig ondersteuning hebben, komt het volgens respondenten geregeld voor dat moties en amendementen volledig geschreven zijn door lobbyisten. Een respondent benadrukt dat dit niet erg is als het goede moties en amendementen zijn.

Wat zijn de kenmerken van een goede lobby? Verschillende respondenten geven aan dat lobbyisten een grote invloed hebben, maar dat een onbetrouwbare lobbyist niet lang rondloopt op het binnenhof. Respondenten benadrukken dat je als lobbyist bepaalde feiten en argumenten kan benadrukken, maar dat je nooit meer terug hoeft te komen als je met informatie komt die niet deugt. Elco Brinkman heeft zelf veel ervaring als lobbyist. Volgens hem is het belangrijk om te beginnen met lobbyen bij de ministeries:

“Timing is erg belangrijk. je moet er aan het begin van de beleidsvoorbereiding bij zijn. Je moet constant oren en ogen open hebben en als er een paar keer over een thema wordt gecongresseerd, dan weet je dat je op dit thema moet anticiperen. Een goede lobby begint dan

op het ministerie. Je moet permanent met de beleidsdirecties om de tafel zitten om te kijken wat er bij hen speelt en om te vertellen wat er bij jou speelt. Als je pas gaat beginnen met lobbyen als een idee op het binnenhof is aangespoeld, ben je al te laat. Kabinet en de minister hebben dan vaak al een standpunt ingenomen en dan kan je hooguit nog iets doen met een amendement.” (bron: www.mkba-informatie.nl).

3.2.9 Achterban kan invloed hebben op politieke standpunten en dus op beslissingen

Uit de interviews volgt dat politici sterk rekening houden met de voorkeuren van hun achterban. Verschillende Kamerleden voelen zich vertegenwoordiger van de mensen die op hun partij gestemd hebben. Bij het vormen van hun standpunt vragen zij zich af wat hun achterban van het project zal vinden. Naast dat het volgens verschillende Kamerleden je plicht is om goed te luisteren naar de wensen van de mensen die op je hebben gestemd om ervoor te zorgen dat je hen goed vertegenwoordigt, kan het ook een must zijn om herkozen te worden. Vaak komen de voorkeuren van de achterban (betreffende een infrastructuurproject) en de politicus/politieke partij met elkaar overeen. Indien dit het geval is, dan kan worden vastgesteld dat de achterban geen zelfstandige actor is in de governance rondom infrastructuurprojecten. De politicus is de actor die de achterban vertegenwoordigt.

Echter, het kan voorkomen dat de achterban van een politieke partij verschilt van mening over de wenselijkheid van een infrastructuurproject. Voor dit onderzoek zijn CDA- en VVD politici geïnterviewd die voor ‘Anders Betalen voor Mobiliteit’ waren/zijn en CDA/VVD politici die tegen dit concept waren/zijn. Politici geven aan dat het feit dat de perceptie bestond bij deze partijen dat de meerderheid van hun achterban tegen dit project was en mogelijk ook niet meer op de partij zou stemmen als zij het project zouden blijven steunen van doorslaggevende betekenis is geweest voor het ingenomen standpunt. Het was volgens een respondent electoraal onverantwoord om het project te blijven steunen. Een geïnterviewd Kamerlid verwoordt de invloed van de achterban op besluitvorming rondom infrastructuurprojecten als volgt: *“als mijn achterban een onzinproject wil en een groot deel stemt niet meer op de partij als ik het onzinproject niet geef, dan geef ik ze het onzinproject en daar kan geen framework tegenop”*. Merk op dat in potentie niet alleen de achterban een actor kan worden in de governance rondom infrastructuurprojecten, maar dat ook opiniemakers en media die de mening van de achterban kunnen beïnvloeden relevante spelers kunnen worden in het spel. Merk ook op dat in de governance rondom infrastructuurprojecten het met name de voorkeuren van de achterban van coalitiepartijen en partijen die de coalitiepartijen aan een meerderheid helpen van belang zijn.

3.2.10 De invloed van opiniemakers en het netwerk rondom politici

Respondenten uit alle vier de regeringsperioden stellen dat de mate waarin een project strookt met hun persoonlijke politieke opvatting of de politieke opvatting van de partij over infrastructuurbeleid bepalend kan zijn voor hun voorkeur voor (of aversie tegen) een infrastructuurproject. Neem bijvoorbeeld Bewindspersoon C die geen sterke voorkeur had voor of tegen projecten, behalve als deze niet strookten met haar ideologische principes. Een andere respondent geeft aan dat zij vanuit haar overtuiging allergisch is voor beleid of projecten met een moraliserende toon. Als voorbeeld noemt zij projecten die als doel hebben om mensen vanuit de auto in het openbaar vervoer te krijgen. Uit de interviews volgt dat bij de meeste respondenten de politieke opvatting/overtuiging sterke overlap vertoont met de factor ‘voorkeuren van de achterban’. Indien de politieke overtuiging van de partij is dat de lusten en lasten van overheidsbeleid evenwichtig moeten worden verdeeld over de Randstad

en de Regio deelt de achterban vaak deze opvatting. De voorkeuren van de achterban lijken altijd onderdeel te zijn van de politieke overtuiging van de politicus en de politieke partij.

Echter, uit de interviews blijkt dat de politieke overtuiging van politici breder kan zijn dan alleen de ideologie van de achterban en de partij. Het komt geregeld voor dat politici een overtuiging hebben die niet direct terug te herleiden is naar de opvatting van hun achterban of de partijideologie. De opvatting over een project kan bijvoorbeeld beïnvloedt worden door ervaringen die zij op hebben gedaan voordat zij bewindspersoon of Kamerlid werden (bijvoorbeeld in hun vorige baan), door uitkomsten van een studie, een stuk dat zij in de krant hebben gelezen of door gesprekken met experts. Soms is het een combinatie van verschillende factoren. Boris van der Ham (D66) geeft bijvoorbeeld aan dat de combinatie van een studie en gesprekken met verschillende experts in zijn netwerk hem overtuigde om zijn mening over de Zuiderzeelijn aan te passen:

“Eén ding wat je leert is dat een cijfer zeer relatief is. De MKBA is een handig middel. Maar het is ook een beetje: ‘wat je erin stopt krijg je eruit’. Er zit subjectiviteit in de aannames die worden gemaakt en daarom moet je de MKBA-resultaten altijd daartoe in relatie zien. Je moet resultaten van een MKBA niet verabsoluteren en het mag niet zo zijn dat je nooit meer een vraag mag stellen of iets mag toevoegen, omdat een MKBA een bepaald resultaat heeft. Alles is aanvechtbaar. Ook als het een cijfer is. Maar wat er bij de Zuiderzeelijn gebeurde was dat er op een gegeven moment verschillende mensen die de MKBA over dit project konden doorgronden, en ook de verschillende scholen van lezing vertegenwoordigden, duidelijk maakten dat dit project om meerdere redenen niet nuttig was. Dezelfde geluiden hoorde je van -oud ambtenaren en oud-politici waar politieke agenda’s minder speelden, Op een gegeven moment kan er een atmosfeer ontstaan waarin je ‘gut feeling’ zegt dat de cijfers van zo’n MKBA kloppen, ook al weet je dat cijfers en modellen altijd aanvechtbaar zijn. Je praat als Kamerlid met een hoop mensen, en raadpleegt vele bronnen, en als die allemaal dezelfde conclusie trekken dan geeft dat kracht aan de cijfers.” (bron: www.mkba-informatie.nl).

Als het gaat om de governance rondom infrastructuurprojecten dan zijn met name de experts die de opvatting van politici kunnen beïnvloeden interessant. Zij hebben invloed op politieke standpunten en dus op de besluitvorming. Wie zijn dit? Sommige politici blijken een heel netwerk van experts om zich heen te hebben gebouwd waaraan zij advies kunnen vragen en die hen constant voeden met informatie. Een andere politicus zegt veel profijt te hebben gehad van een oud-ambtenaar van I&M die haar specifieke adviezen gaf over een onderwerp.

3.2.11 De rol van omwonenden/actievoerders

Eerder kwam aan de orde dat de meningsvorming van de achterban van de partij van significante invloed kan zijn op de mening van politici. 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.

Uiteraard kun je 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 beïnvloedt. 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 is 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 die 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. Ook Jan Boelhouwer (PvdA) gaat in zijn interview in op dit fenomeen:

“Als een groep burgers een debat bijwoont, omdat zij voor of tegen een project zijn, dan is de kans aanmerkelijk groter dat volksvertegenwoordigers hier iets mee doen. Een vrij kleine groep kan heel massaal lijken, zeker als ze zich goed hebben georganiseerd en in de media veel aandacht genereren. Een project kan doorgaan, simpelweg omdat er een grote groep mensen aanwezig is met spandoeken die dit project steunt. Dit heeft een overtrokken invloed op de besluitvorming. De reden hiervoor is dat je als volksvertegenwoordiger burgers per definitie serieus neemt. Je kunt als volksvertegenwoordiger niet zeggen: “u moet maar ergens anders aankloppen met uw probleem”. Dat kun je als bewindspersoon nog zeggen, maar als Kamerlid niet. Je neemt mensen serieus. Als er een groep mensen om 5.30 uur vanuit Friesland een bus in is gestapt om een debat bij te wonen en ze dienen van tevoren al een petitie in. Dan ga je niet zeggen: “wat heeft u nou voor doms gedaan. U bent in de bus gestapt om 5:30 uur. Toedeledokie. Een goede reis terug.” Dat doe je niet. Omdat je ze dan niet serieus neemt. Wij politici zijn de laatste die de burger niet serieus willen nemen.” (bron: www.mkba-informatie.nl).

Ten slotte valt het op dat omwonenden/actievoerders een actor zijn die zich over het algemeen meer lijkt te bemoeien met de variantkeuze dan de startbeslissing. Actievoerders tegen de Naardermeervariant van de A6-A9 probeerden deze variant te voorkomen, maar voerden geen actie tegen de variant waar mensen in de Bijlmer effect van zouden ondervinden.

3.2.12 Het machtsspel tussen politici van dezelfde partij

In de interviews wordt een aantal keer genoemd dat het machtsspel tussen politici van dezelfde politieke partij een project in de weg kan zitten. Politicus A en B zijn in een machtsstrijd verwickeld en omdat Politicus A project X wil, probeert Politicus B dit te dwarsbomen. Zoals een respondent zegt: ‘de grootste vijand van een minister is haar eigen partij’. Hieronder worden een aantal voorbeelden anoniem weergegeven. De voorbeelden zijn volledig anoniem gemaakt, op verzoek van respondenten:

- Kamerlid A wilde eigenlijk bewindspersoon worden, maar uiteindelijk is een partijgenoot bewindspersoon geworden, waardoor het Kamerlid de plannen van de bewindspersoon probeert te dwarsbomen;
- Politicus X wordt steeds populairder en heeft uitzicht op een belangrijke positie binnen de partij. Omdat Politicus Y ook deze positie wil krijgen, probeert deze ervoor te zorgen dat het project waar Politicus X voor pleit niet doorgaat;
- De partijleiding van partij X is niet tevreden over het functioneren van Bewindspersoon Y. De partijleiding van partij X sluit achter de rug van Bewindspersoon Y een deal met andere partijen waardoor Bewindspersoon Y in een lastig parket komt.

3.2.13 Gunnen en misgunnen

Verschillende respondenten benadrukken dat politiek ‘mensenwerk’ is. De mate waarin Kamerleden/Bewindspersonen goed met elkaar overweg kunnen heeft invloed op besluitvorming over infrastructuurprojecten. Politici kunnen volledig met elkaar gebrouilleerd raken, waardoor het feit dat de ene politicus een project steunt ervoor kan zorgen dat de andere politicus een project niet steunt. Verschillende persoonlijke vetes komen terug in de

interviews. Aan de andere kant geven Kamerleden aan dat zij ‘vrienden in de politiek’ hadden, waarmee zij elkaars moties steunden (soms zonder deze zelf te lezen).

Het beeld dat uit de interviews ontstaat is dat Kamerleden/Bewindspersonen met een hoge gunfactor soms puur op basis van deze gunfactor projecten voor elkaar krijgen. Een Kamerlid noemt als voorbeeld dat Persoon A van partij Y veel vaker moties gesteund krijgt dan Persoon B van dezelfde partij. De reden is volgens de respondent niet dat Persoon A betere moties schrijft, maar dat iedereen overweg kan met Persoon A en niet met Persoon B. De volgende twee quotes van Kamerleden illustreren het belang van de gunfactor goed: *“sommige dingen moeten je gegund worden. Als collega’s je het niet gunnen, dan heb je een probleem en krijg je niets voor elkaar”* en: *“Mijn ervaring in de politiek is dat theorieën, modellen en instrumenten heel erg belangrijk zijn, maar waarom bepaalde dingen wel of niet lukken heeft zoveel met mensen te maken en dan bedoel ik niet alleen in hun professionele skills, maar ook hoe ze zich tot elkaar verhouden en of ze elkaar begrijpen en zeggen: ‘daar gaan wij voor’. Die dimensie is nauwelijks nog onderzocht op een serieuze evidence based manier.”*

3.2.14 De rol van de media

De mate en de manier waarop een project wordt weergegeven in de media komt in de voorgaande secties regelmatig terug als een belangrijke factor in het besluitvormingsproces over infrastructuurprojecten. De media wordt als een zeer belangrijk middel gezien om projecten op de agenda te krijgen. De mediaoptredens van Wim de Bie en Herman Wijffels worden aangemerkt als de game-changers in de besluitvorming rondom de A6-A9. Daarnaast heeft de media volgens de respondenten een grote invloed op de politieke carrière van een politicus. Als je niet ‘zichtbaar’ bent in de media kan je een goede plaats op de Kandidatenlijst van de volgende verkiezingen volgens verschillende respondenten wel vergeten. Ook voor bewindspersonen is ‘zichtbaarheid’ en ‘scoren in de media van belang’. Bewindspersonen die ‘scoren’ trekken kiezers en hebben dus meer kans op een plek in het volgende Kabinet, is de redenering. Zie bijvoorbeeld de volgende quote van een ambtenaar: *“Het eerste wat ze (red. bewindspersonen) ’s ochtends doen is de krant lezen. Ook niet te geloven. Eerste is: hoe kom ik over. De politiek-assistent ’s ochtends zegt ook: “u hebt gescoord”, “u wordt niet genoemd” of “u wordt al twee weken niet genoemd.” Iemand die dan wel genoemd wil worden zit onrustiger in zijn gesprek met zijn ambtenaren. Dat zijn echt de dominante invloeden op alle besluiten.”*

Kortom, de media heeft een belangrijke invloed op de besluitvorming. Maar is de media ook echt een zelfstandige actor die vanuit een belang de besluitvorming beïnvloedt. De meeste respondenten zien de media eerder als één van de belangrijkste wapens die een politicus kan inzetten om zijn doel te bereiken, dan als een zelfstandige actor. Zie bijvoorbeeld de volgende uitspraak van een Kamerlid: *“De pers is gewoon een instrument van Kamerleden. De pers ziet dat niet zo, want zij vinden dat zij een eigenstandige rol hebben. Maar bij dit soort projecten zijn ze niets anders dan het zoveelste instrument van Kamerleden om hun zin te krijgen.”* Wel bestaat er onder de respondenten consensus dat de kans groot is dat politicus en journalisten samenwerken wanneer een groep Nederlanders op een bepaalde partij stemt en tegelijkertijd een bepaalde krant leest. Zo is het aannemelijk dat journalisten van de Telegraaf meer contact hebben met VVD-politici dan GroenLinks-politici. Het contact houdt dan bijvoorbeeld in dat de politicus de journalist af en toe een nieuwtje geeft en de politicus krijgt media-aandacht

van de journalist als die hierom vraagt (lees hier meer over in: ‘Je hebt het niet van mij, maar... van Joris Luyendijk, 2010’).

3.2.15 Conclusie en Discussie

Bewindspersonen van I&M zijn de belangrijkste actoren in de formele governance (de bestuurlijke overleggen en de Tweede Kamerdebatten over het MIRT). In het bestuurlijk overleg MIRT nemen bewindspersonen in samenspraak met decentrale bestuurders beslissingen over infrastructuurprojecten in de betreffende regio. Deze beslissingen worden gemeld aan de Tweede Kamer. Twee keer per jaar treedt de Tweede Kamer in debat met de bewindspersonen van I&M over het MIRT.

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 (bijv. Kamerleden, ambtenaren, decentrale bestuurders) 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.

Tweede Kamerleden hebben in principe een kleine rol in de formele governance rondom het MIRT. 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. Kamerleden hebben invloed omdat bewindspersonen van I&M alleen projecten kunnen doorvoeren als een Kamermeerderheid hiermee instemt. Er is consensus dat een bewindspersoon de Tweede Kamerleden af en toe een project moet laten binnenhalen (bijvoorbeeld met een motie) om ervoor te zorgen dat je als bewindspersoon je doelen kunt realiseren. Als je iedere keer de Tweede Kamer afpoeiert, dan krijg je een onaangename sfeer waarin de Tweede Kamer je niets meer gunt. De gunfactor werkt ook andersom. Indien Kamerleden voorafgaande aan het debat laten weten aan de bewindspersoon wat zij willen, dan is de kans dat de bewindspersoon hen wat gunt hoger dan wanneer Kamerleden de bewindspersoon tijdens het debat verrassen.

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”). Volgens respondenten zijn er geen andere beleidsvelden waar het regionale karakter van de informele governance en de rol van regionale Kamerleden zo sterk is als ‘infrastructuur’.

Een andere interessante observatie is dat de invloed van regionale Kamerleden groter lijkt in de periode 2003-2010 dan in de periode 2010-2015. In de laatste periode maken weinig regionale Kamerleden deel uit van de vaste Kamercommissie I&M en de regionale Kamerleden die in de commissie zitten lijken minder succesvol te zijn in het zekerstellen van projecten voor hun regio. Hoe is dit te verklaren? In de periode 2010-2015 was er een strakkere coalitiediscipline (waardoor er weinig ruimte was voor Kamerleden van de coalitie om deals te sluiten met Kamerleden van de oppositie), maar was er vooral minder financiële ruimte om – in de woorden van een respondent – ‘met het geld te spelen’. Verschillende respondenten stellen dat er in de periode 2003-2010 echt geld te verdelen was en er dus meer ruimte was om verschillende Kamerleden wat te geven. Vanuit de data die voortvloeit uit dit onderzoek kan niet hard worden gemaakt dat de schaarste aan middelen voor infrastructuurprojecten in de periode 2010-2015 de verklaring is voor het feit dat er weinig regionale Kamerleden momenteel woordvoerder I&M zijn. Dit is wel een hypothese die verder onderzocht zou kunnen worden.

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 onder druk wanneer deze niet pleiten voor projecten in hun regio (bijvoorbeeld door te klagen bij de partijleiding over het Kamerlid).

De Minister van Financiën is een actor die geen rol heeft in de formele governance, maar die door geïnterviewde politici en ambtenaren wel wordt aangemerkt als een actor die achter de schermen 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. Respondenten zijn het erover eens dat de Minister van Financiën vooral een belangrijke actor is in de informele governance over grote infrastructuurprojecten.

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.

In de interviews is niet expliciet aan de respondenten gevraagd om een onderscheid te maken tussen hun rol in verschillende fasen van het MIRT. Echter, verschillende respondenten stelden spontaan dat het voornaamste doel van actoren is om een startbeslissing te forceren. Om een voorbeeld te geven: als er in een regio geen enkel MIRT-project loopt, dan is het volgens een regionaal Kamerlid je eerste taak om ervoor te zorgen dat er uitzicht is op het toevoegen van een project aan het MIRT. Zonder startbeslissing is het uitzicht op financiering er nog niet, maar als er eenmaal een startbeslissing is genomen, dan is er een gereede kans dat het project uiteindelijk wordt gerealiseerd. Volgens dit regionale Kamerlid kan je vervolgens nog wel proberen het project naar voren te halen in het MIRT (door er bijvoorbeeld voor te zorgen dat het project start in 2020 in plaats van 2024). Regionale Kamerleden lijken zich minder te bemoeien met de variantkeuze. Ten slotte valt het op dat omwonenden/actievoerders een actor zijn die zich over het algemeen meer lijkt te bemoeien met de variantkeuze dan de startbeslissing. Actievoerders tegen de Naardermeervariant van de A6-A9 probeerden deze variant te voorkomen, maar voerden geen actie tegen de variant waar mensen in de Bijlmer effect van zouden ondervinden.

Een interessante bevinding van dit onderzoek is dat verschillende actoren die een rol spelen in het besluitvormingsproces over infrastructuurprojecten (integrale) afwegingen maken. Ten eerste maken Kamerfracties integrale afwegingen. Met name bij de VVD, PvdA en het CDA is het maken van een afweging binnen de fractie een intensief proces. Verschillende geïnterviewde Kamerleden hebben het over ‘schaken op meerdere borden’ of een ‘multidimensionaal schaakbord’. Leden van de fractie kunnen verschillende belangen hebben, je moet wheelen en dealen met Kamerleden van andere partijen, soms ook met de bewindspersonen en je moet rekening houden met wensen van regionale afdelingen. Dit alles komt samen in de conceptbijdrage van de fractie voor het MIRT. Deze conceptbijdrage moet ook nog worden goedgekeurd in de fractie. Ook lobbyclubs als TLN en EVO maken een prioritering van de projecten die zij vanuit hun belang het liefst zouden willen en één van de geïnterviewde Kamerleden geeft aan dat dit lijstje een belangrijke invloed had op haar standpunt. Daarnaast maken decentrale bestuurders een afweging binnen de projecten in hun regio. Welk project proberen zij te pushen in de bestuurlijke overleggen en in hun lobby naar Kamerleden toe?

Over het algemeen is de bewindspersoon van I&M de belangrijkste actor die een integrale afweging moet maken tussen verschillende infrastructuurprojecten. Op welke wijze maakt de bewindspersoon een afweging? Een beperkt aantal respondenten heeft hier ervaring mee of heeft gezien hoe dit proces werkt. Om deze reden kan niet met zekerheid worden geconcludeerd hoe dit proces in de meeste gevallen in zijn werk gaat. Op basis van de interviews kan wel worden geconcludeerd dat de afweging op verschillende manieren kan werken. Ten eerste kan de bewindspersoon zelf een voorkeur hebben voor een infrastructuurproject. In dit geval tasten ambtenaren en de politiek-assistent af of dit haalbaar is in de Tweede Kamer, hoe het Ministerie van Financiën ‘erin staat’ en wat de consequenties van het project qua budget zijn (welke infrastructuurprojecten kunnen er door het goedkeuren van het project niet doorgaan?). Ten tweede kunnen ambtenaren ideeën aandragen. Als een idee de goedkeuring van de bewindspersoon van I&M kan wegdragen, onderzoekt de politiek-assistent of er een meerderheid voor het project is in de Tweede Kamer. Ten derde kunnen

Kamerleden projecten aandragen. De bewindspersoon van I&M moet met name rekening houden met ideeën van woordvoerders I&M van de coalitie. Vaak dragen Kamerleden projecten aan bij de politiek-assistent. De politiek-assistent bespreekt dit met de bewindspersoon. Indien de bewindspersoon heil ziet in het project, dan wordt het teruggelegd bij de ambtenarij. Ambtenaren laten vervolgens in een schema zien aan de bewindspersoon wat de consequenties zijn van het invullen van de wens van de Kamerleden. De bewindspersoon weegt af of deze consequenties opwegen tegen de wensen van de Kamerleden en dit wordt met de Kamerleden gecommuniceerd. Indien de Kamerleden met een nieuw voorstel komen, herhaalt het proces zich. In een aantal interviews wordt aangegeven dat de onderhandeling tussen Kamerleden en bewindspersoon/ministerie een langdurig proces kan zijn. Een vierde vorm van afwegen die terugkomt in de interviews is het doorvoeren van een bezuiniging. Indien er moet worden bezuinigd, wordt bekeken welke infrastructuurprojecten moeten afvallen, omdat zij het minst prioriteit hebben. In sectie 4 wordt verder besproken dat bij de heroverwegingen van 2010 door het Ministerie van I&M aan de hand van een aantal criteria (zoals de MKBA) is beslist welke projecten afvallen.

Een andere interessante observatie die volgt uit het onderzoek is dat de manier waarop de informele governance werkt sterk 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.

Voor de informele governance zijn er weinig formele regels. In principe zijn allerlei strategieën zoals ‘ruilhandel’, ‘het werkbezoek’, ‘het inzetten van de media’ en ‘klagen bij de partijleiding’ toegestaan om de doelen te behalen. Wel is het duidelijk dat je als politicus een risico neemt als je regelmatig ‘het gras onder de voeten van andere politici wegmaait’. Een Kamerlid vat deze informele regel als volgt samen: *“In de politiek zijn vier woorden heel erg belangrijk. Geven en nemen, gunnen en misgunnen.”*

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 enscenering 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. In de meeste gevallen lukt het om een debat volledig te ensceneren. Uiteraard zijn er uitzonderingen denkbaar, waarbij de theatervoorstelling anders loopt dan gepland. Zie het voorbeeld van de actiegroep die de mening van Kamerleden beïnvloedde (sectie 3.2.11) en de woordvoerder die probeerde de minister pootje te lichten door een ander standpunt in te nemen dan vooraf gecommuniceerd met de bewindspersoon (sectie 3.2.12). De enscenering van Kamerdebatten en bestuurlijke overleggen wil niet zeggen dat deze formele gelegenheden geen betekenis hebben in de governance rondom MIRT-projecten. Deze momenten zijn kristallisatiepunten van de informele governance. Uit dit onderzoek komt naar voren dat het voor Kamerleden zelfs wenselijk is om twee van dit soort kristallisatiemomenten per jaar te

hebben en dat dit de reden is dat er momenteel twee MIRT-debatten per jaar zijn in plaats van één. Als een regionaal Kamerlid er niet in is geslaagd om in december het project zeker te stellen, dan is er voor de zomer weer een kans. De organisatie van de formele governance is in dit geval afhankelijk van de behoeften in de informele governance.

Respondenten noemen naast de Ministeries van Financiën en I&M nauwelijks andere ministeries en ministers die een grote invloed hebben op de besluitvorming rondom infrastructuurprojecten. Een respondent stelt dat de minister van EZ ‘moeilijk kan gaan kijken’ als een infrastructuurproject slecht scoort in de MKBA. De Minister-President en de fractievoorzitters kunnen wel invloed hebben op de besluitvorming, wanneer woordvoerders van coalitiepartijen er met elkaar of met de bewindspersoon niet uitkomen. Merk op dat er geen ambtenaren en bewindspersonen van EZ, BZK en AZ zijn geïnterviewd in het kader van dit onderzoek. Wellicht zouden zij voorbeelden kunnen aandragen waarin hun ministerie een grote rol heeft gespeeld in de besluitvorming. De uitkomsten van onderzoeken en uitspraken in de media van advies- en kennisorganen spelen een belangrijke rol in de formele governance rondom het MIRT. Met name onderzoeksresultaten worden in de MIRT-debatten te pas en te onpas gebruikt door bewindspersonen en coalitiepartijen om het besluit te onderbouwen en door de oppositie om bewindspersonen aan te vallen. Er is echter consensus onder respondenten dat de uitkomsten van onderzoeken en uitspraken in de media van advies- en kennisorganen geen belangrijke elementen zijn in de informele governance rondom MIRT-projecten. Het komt zelden voor dat de mening van een politicus over een project verandert op basis van de resultaten van een onderzoeksrapport. Het lijkt erop dat onderzoeksresultaten eerder een rol spelen in de variantenkeuze dan in de go/no go beslissing. Hierover meer in sectie 4.

Actoren die wel een grote rol lijken te spelen in de informele governance zijn de experts in een netwerk van de politicus. Dit kunnen wetenschappers zijn, maar ook oud-ambtenaren of oud-politici. Indien onderzoeksresultaten zeer negatief zijn over een project en verschillende experts in het netwerk van de politicus erkennen de resultaten en wijzen de politicus op deze resultaten, dan kan het voorkomen dat politici hun standpunt wijzigen. De Zuiderzeelijn is een goed voorbeeld van een project waar dit het geval is geweest. Uit de interviews volgt dat met name wethouders en gedeputeerden een grote invloed kunnen hebben op de besluitvorming rondom infrastructuurprojecten. IPO, regionale samenwerkingsorganen, waterschappen en VNG worden niet genoemd als zelfstandige actoren. Ook hier moet worden opgemerkt dat deze actoren niet zijn geïnterviewd voor dit onderzoek en er uit interviews met deze actoren mogelijk volgt dat de actor wel degelijk invloed heeft op de besluitvorming.

In hoeverre hebben media een eigenstandige rol in de informele governance rondom infrastructuurprojecten? Dit is een vraag die lastig is te beantwoorden op basis van dit onderzoek. Kamerleden zien de media vooral als een zeer krachtig instrument dat kan worden ingezet om een politieke strijd te winnen, maar niet als een zelfstandige actor. Het zou interessant zijn om dit voor te leggen aan journalisten die zich met infrastructuur bezighouden, om vervolgens te kijken of zij deze lezing onderschrijven.

Door de opdrachtgever is gevraagd om in de analyse ook te onderzoeken of de manier waarop de ‘governance’ werkt van invloed is op de mate waarin het (on)mogelijk is om flexibiliteit in te bouwen in de besluitvorming. Hoewel respondenten niet specifiek naar dit onderwerp zijn bevraagd, kan worden afgeleid uit het onderzoek dat er mechanismen zijn die het inbouwen

van flexibiliteit in de besluitvorming zouden kunnen belemmeren. Een belangrijk mechanisme is het feit dat met name regionale Kamerleden – maar ook bewindspersonen en decentrale politici – hun politieke leven veilig kunnen stellen met het zekerstellen van een infrastructuurproject. Via het binnenhalen van een infrastructuurproject maak je als regionaal Kamerlid goed zichtbaar aan de regionale afdeling en de kiezers dat je goed de belangen van de regio vertegenwoordigt. Daarbij geven geïnterviewde politici aan dat je meer persoonlijke prestige haalt uit het regelen van een infrastructuurproject voor je regio dan uit ‘het ontwikkelen van beleid’, omdat de zichtbaarheid van een infrastructuurproject veel groter is. Je kunt ook samen met politici die ook voor het project hebben gestreden op de foto gaan bij de opening van het project om jouw inzet te vereeuwigen. Geconcludeerd kan worden dat het feit dat regionale Kamerleden hun regionale afdelingen zeer blij maken met het binnenhalen van een infrastructuurproject en het ‘zichtbaarheidselement’/‘tastbaarheidselement’ van infrastructuurprojecten ervoor zorgt dat het waarschijnlijk is dat regionale Kamerleden liever een concreet project zekerstellen dan een flexibele investeringsstrategie. Dit mechanisme speelt waarschijnlijk ook bij regionale bestuurders en het is een mechanisme om rekening mee te houden, indien men graag wil dat er in regio’s flexibele investeringsstrategieën worden toegepast. Indien men geen rekening houdt met de bovengenoemde doelen van regionale Kamerleden en decentrale bestuurders, dan kan dit het succes van het uitrollen van flexibele investeringsstrategieën in de weg staan. Het mechanisme kan echter ook als een kans worden opgevat. Een flexibele investeringsstrategie kan aantrekkelijk worden gemaakt voor regionale Kamerleden en decentrale bestuurders als dit ervoor zorgt dat dit leidt tot meer zichtbaarheid dan een niet-flexibele investeringsstrategie. Mogelijk is het voor regionale Kamerleden en decentrale bestuurders gunstiger om verschillende mediamomenten te hebben bij de opening van deelprojecten. Zeker als wordt gegarandeerd dat het eerste kleine project op korte termijn van start kan gaan.

4. De rol van de MKBA in de governance rondom het MIRT

In sectie 3.1.2 kwam naar voren dat het verplicht is om in de MIRT-Verkenning een Maatschappelijke Kosten-Batenanalyse (MKBA) te maken van drie alternatieven voor een project. Deze MKBA is een hulpmiddel bij het nemen van een beslissing over het voorkeursalternatief. Sectie 3 richt zich op de rol van de MKBA in de governance rondom infrastructuurprojecten. De volgende vragen komen aan de orde:

- In hoeverre gebruiken politici de MKBA bij het vormen van hun standpunt?
- Welke factoren beïnvloeden de mate waarin politici de MKBA gebruiken bij het vormen van hun standpunt?
- Welke andere functies heeft de MKBA in de ‘governance’ rondom infrastructuurprojecten?
- Wat zien politici als acties die kunnen worden ondernomen om ervoor te zorgen dat zij de MKBA beter kunnen gebruiken bij het vormen van hun standpunt?
- In hoeverre kan het gebruik van MKBA’s in het besluitvormingsproces bijdragen aan meer/minder flexibiliteit?

4.1 In hoeverre gebruiken politici de MKBA bij het vormen van hun standpunt?

Hoewel de MKBA in nagenoeg alle westerse landen wordt toegepast om infrastructuurprojecten te beoordelen (Mackie en Worsley, 2013) is er relatief weinig bekend over de manier waarop politici de uitkomsten gebruiken bij het vormen van hun standpunt over infrastructuurprojecten. Verschillende onderzoekers concluderen dat er geen correlatie bestaat tussen uitkomsten van MKBA-studies en beslissingen van politici (o.a. Annema et al., 2013; Eliasson and Lundberg, 2012; Eliasson et al. 2015; Rienstra, 2014). De studies van Karine Nyborg (1998) en Sager en Ravlum (2005) zijn wereldwijd de enige studies waarin aan politici is gevraagd hoe zij de MKBA gebruiken bij het vormen van hun standpunt over infrastructuurprojecten. Nyborg interviewde 16 Noorse Kamerleden en kwam tot de conclusie dat de Kamerleden de resultaten van de MKBA zagen als een alarmsignaal en een reden om verdere vragen te stellen over het project. De MKBA was echter nooit een doorslaggevende factor in hun oordeel over een project. Sager en Ravlum (2005) concludeerden dat de uitkomsten van MKBA-resultaten weinig invloed hadden op de standpunten van politici: *“there are strong indications that Norwegian politicians make decisions first and look to the results of CBAs only afterwards* (Sager and Ravlum, 2005).

Resultaten: gebruik van de MKBA door Nederlandse politici

Hieronder wordt uitgewerkt hoe Nederlandse politici de MKBA gebruiken. Geen van de politici die meedeed aan dit onderzoek gaf aan hun standpunt over een infrastructuurproject louter te baseren op de resultaten van een MKBA. Uit de interviews volgt dat vooral Ministers van Financiën veel waarde toekennen aan de uitkomsten van een MKBA. Voor andere politici geldt dat de MKBA op zijn best één van de factoren is die hun standpunt over de wenselijkheid van een infrastructuurproject beïnvloedt.

Nederlandse politici gebruiken de MKBA voor verschillende doeleinden. Ze gebruiken de MKBA bij het vormen van hun standpunt over: 1) de wenselijkheid van een specifiek project; 2) het maken van een keuze tussen varianten van een project; 3) het prioriteren van projecten.

De meeste politici kunnen geen voorbeelden noemen van projecten waarbij de MKBA hun standpunt over de wenselijkheid van een project heeft veranderd (doeleinde 1). Ook topambtenaren kunnen weinig voorbeelden noemen van projecten waarvoor geldt dat het standpunt van de bewindspersoon is veranderd door een MKBA. Er worden verschillende verklaringen gegeven voor dit resultaat. Ten eerste geven respondenten aan dat de go/no go beslissing al is genomen voordat gestart wordt met de MKBA-studie. Een tweede reden die wordt genoemd is dat wegprojecten in de Randstad vaak goed scoren in de MKBA en dat dit een reden is waarom politici die voorstander van deze projecten zijn hun standpunten niet aanpassen aan de uitkomsten van de MKBA. Ten derde is er een groep politici die stelt de MKBA niet voor het beoordelen van de wenselijkheid van het project te gebruiken, omdat zij het gevoel hebben dat de uitkomst van een MKBA gemakkelijk van teken kan veranderen als met andere aannames wordt gerekend.

Een aantal respondenten stelt dat een zeer negatieve MKBA-score de houding van politici ten opzichte van een infrastructuurproject geleidelijk kan veranderen. Een Kamerlid stelt dat een negatieve MKBA kan leiden tot een hoop vragen en een beslissing om het standpunt te heroverwegen in de fractie als de vragen onvoldoende beantwoord worden. De quote van Boris van der Ham die eerder werd getoond in sectie 3.2.10 illustreert zeer goed hoe de zeer negatieve MKBA over de Zuiderzeelijn ervoor zorgde dat verschillende Kamerleden geleidelijk aan gingen twifelen over hun standpunt. Dus daarom nog een keer de quote:

“Eén ding wat je leert is dat een cijfer zeer relatief is. De MKBA is een handig middel. Maar het is ook een beetje: ‘wat je erin stopt krijg je eruit’. Er zit subjectiviteit in de aannames die worden gemaakt en daarom moet je de MKBA-resultaten altijd daartoe in relatie zien. Je moet resultaten van een MKBA niet verabsoluteren en het mag niet zo zijn dat je nooit meer een vraag mag stellen of iets mag toevoegen, omdat een MKBA een bepaald resultaat heeft. Alles is aanvechtbaar. Ook als het een cijfer is. Maar wat er bij de Zuiderzeelijn gebeurde was dat er op een gegeven moment verschillende mensen die de MKBA over dit project konden doorgronden, en ook de verschillende scholen van lezing vertegenwoordigden, duidelijk maakten dat dit project om meerdere redenen niet nuttig was. Dezelfde geluiden hoorde je van -oud ambtenaren en oud-politici waar politieke agenda’s minder speelden, Op een gegeven moment kan er een atmosfeer ontstaan waarin je ‘gut feeling’ zegt dat de cijfers van zo’n MKBA kloppen, ook al weet je dat cijfers en modellen altijd aanvechtbaar zijn. Je praat als Kamerlid met een hoop mensen, en raadpleegt vele bronnen, en als die allemaal dezelfde conclusie trekken dan geeft dat kracht aan de cijfers.” (bron: www.mkba-informatie.nl).

Uit de interviews volgt dat politici de MKBA vooral gebruiken bij het vormen van een standpunt over wat de beste variant van het project is (doeleinde 2). Politici kennen met name waarde toe aan de resultaten van een MKBA in hun standpunt, wanneer het hen niet zoveel uitmaakt voor welke variant er wordt gekozen, zolang er maar een positieve beslissing wordt genomen over een project.

Geïnterviewde politici stellen dat zij de MKBA zelden gebruiken om projecten ten opzichte van elkaar te rangschikken (doeleinde 3). Een uitzondering zijn de brede heroverwegingen in 2010 geweest waar verschillende infrastructuurprojecten zijn geschrapt op basis van een negatieve MKBA-score.

4.2 Welke factoren beïnvloeden de mate waarin politici de MKBA gebruiken bij het vormen van hun standpunt?

De mate waarin politici gebruik maken van de MKBA in hun oordeelsvorming verschilt sterk. Terwijl de ene politicus veel waarde zegt toe te kennen aan de uitkomsten van een MKBA-studie, weegt de ander de resultaten nauwelijks mee. Daarbij zijn politici goed in staat om te benoemen of een collega veel dan wel weinig waarde toekent aan de MKBA bij het vormen van een standpunt. Politici noemen zeven barrières voor het gebruik van de MKBA in hun wenselijkheidsoordeel: 1) Mijn standpunt is al duidelijk 2) Ik vorm mijn mening op basis van gesprekken, niet op basis van het lezen van rapporten. 3) Ik vertrouw de onpartijdigheid van de MKBA niet; 4) Ik ben het niet eens met de normatieve uitgangspunten van de MKBA; 5) Ik vind de verklarende kracht van de MKBA beperkt; 6) Ik ontvang de MKBA te laat; 7) Als er voldoende geld is, dan is het maatschappelijk rendement van een project minder belangrijk. De zeven barrières worden hieronder verder uitgewerkt.

1) Mijn standpunt is al duidelijk

Omdat politici drukbezet zijn, moeten zij selectief zijn ten aanzien van het lezen van onderzoeksrapporten. Vanuit een politieke rationaliteit zal een politicus eerder geneigd zijn om een MKBA of een ander onderzoeksrapport te bestuderen, wanneer zij twijfelen aan hun standpunt, dan wanneer zij hun standpunt over een project reeds hebben bepaald. Het standpunt van een politicus kan bijvoorbeeld duidelijk zijn als een project volledig strijdig is met de ideologie van de partij (of hier juist volledig mee strookt). Indien een project een natuurgebied schaadt, dan is het zeer waarschijnlijk dat GroenLinks tegen dit project is, wat de uitkomst van de MKBA ook is. Ook het feit dat een project is opgenomen in het Regeerakkoord wordt als reden genoemd dat de beslissing vaststaat, waardoor een politicus minder geneigd zal zijn om een MKBA te lezen. Een Kamerlid illustreert dit als volgt: *“als het toch al helder is wat je vindt of moet vinden van een project, waarom zou je dan nog je huiswerk gaan doen?”*

Wanneer een politicus een beslissing over een infrastructuurproject een ‘ingewikkeld vraagstuk’ vindt, is het waarschijnlijker dat zij onderzoeksrapporten als de MKBA raadpleegt om haar mening te vormen. Dit is bijvoorbeeld het geval als een project zowel positieve- als negatieve aspecten heeft vanuit het perspectief van de politieke partij. Indien een project de bereikbaarheid van een regio verbetert, maar de leefbaarheid van een regio aantast, dan is de kans groot dat dit een ‘ingewikkeld vraagstuk’ is voor een politieke partij die beide effecten hoog in het vaandel heeft staan. Een situatie waarin er binnen een politieke partij twijfel is of zij zich moeten houden aan een belofte die zij in het verleden hebben gedaan, wordt ook als een ingewikkeld vraagstuk gezien. In dit geval is het zeer waarschijnlijk dat politici rapporten als de MKBA raadplegen bij de beslissing om hun belofte te houden of te breken.

Zoals in sectie 4.1 is besproken kan de causaliteit tussen MKBA en de moeilijkheidsgraad van een vraagstuk ook andersom werken. Het gevolg van een zeer negatieve MKBA kan zijn dat politici gaan twijfelen aan hun standpunt, wat uiteindelijk zelfs kan leiden tot een aanpassing van het standpunt.

2) Ik vorm mijn mening op basis van gesprekken, niet op basis van het lezen van rapporten.

Respondenten benadrukken dat de mate waarin politici graag op basis van het lezen van rapporten hun standpunt bepalen van invloed is op de waarde die zij aan de MKBA toekennen

bij het vormen van hun standpunt. De geïnterviewde politici zijn onder te verdelen in ‘lezers’ en ‘luisteraars’. Zwart-wit gezien bestuderen ‘lezers’ (ook wel ‘technocraten’ of ‘dossiervreters’ genoemd) eerst een aantal onderzoeksrapporten, waarna zij een groot gewicht toekennen aan de resultaten van deze rapporten bij het vormen van hun standpunt. Dit betekent niet dat ‘lezers’ de conclusies van een MKBA altijd volgen. Zij hebben sterk de neiging om zelf de aannames die zijn gemaakt door de analisten te beoordelen. Wanneer zij het niet eens zijn met een aanname of zelf meer of minder gewicht toekennen aan een effect van een infrastructuurproject dan de analist heeft gedaan, dan zien zij dit als een legitieme reden om de conclusies van een MKBA niet te volgen. ‘Luisteraars’ neigen ernaar om hun standpunt te vormen, nadat zij met andere politici, experts en stakeholders over de argumenten voor en tegen een project hebben gesproken. In deze gesprekken horen zij de gesprekspartner aan en stellen zij scherpe vragen. Een ‘luisteraar’ geeft aan dat zij Kamerleden die rapporten lezen bewondert, maar dat dit naar haar inzicht vrij ineffectief is: *“als Kamerlid heb je weinig tijd. Je kunt niet alle MKBA’s gaan lezen voor infrastructuurprojecten. Als je de tijd hebt, is het de vraag of je het snapt. En als je het snapt is het de vraag of je het onderzoek kunt vertrouwen. Daarom is het veel effectiever om een netwerk van experts om je heen te bouwen die dit soort rapporten voor jou kunnen lezen.”* Deze quote illustreert dat de standpunten van ‘luisteraars’ wel kunnen worden beïnvloedt op een indirecte manier, wanneer de mensen waar zij mee spreken de MKBA hebben gelezen en dit als argument gebruiken in een gesprek. Waar Kamerleden die zichzelf ‘luisteraars’ noemen kunnen worden beïnvloedt door MKBA’s via hun netwerk, kunnen bewindspersonen die ‘luisteraars’ zijn vooral beïnvloedt worden door uitkomsten van MKBA’s via hun ambtenaren.

3) Ik vertrouw de onpartijdigheid van de MKBA niet

Het valt op dat politici die het gevoel hebben dat MKBA’s zo onpartijdig mogelijk worden uitgevoerd, vaak ook in hun interview stellen dat zij veel waarde toekennen aan de MKBA bij het vormen van hun standpunt. Politici die aangeven minder waarde toe te kennen aan de MKBA zijn vaak dezelfde politici die ook in hun interview aangeven dat zij vraagtekens zetten bij de onpartijdigheid van de studies. In de interviews noemen politici drie gradaties van wantrouwen. De zwaarste gradatie van wantrouwen is de overtuiging dat het voorkomt dat de resultaten of de conclusies van MKBA-studies willens en wetens worden gemanipuleerd. Een politicus illustreert dit als volgt: *“ik ben ervan overtuigd dat er in de geschiedenis momenten zijn geweest dat er onder verantwoordelijkheid van de minister of misschien wel aangestuurd door de minister is gemanipuleerd.”* Een tweede groep politici is minder wantrouwend ten aanzien van de onpartijdigheid van MKBA-studies. Zij hebben het gevoel dat er (onbewust) politieke keuzes worden gemaakt bij het uitvoeren van een MKBA, waardoor de resultaten worden beïnvloed. Deze politici noemen onder meer de volgende vormen van sturing:

- Bureaus die MKBA’s uitvoeren hebben een verschillende benadering. De selectie van het bureau beïnvloedt het resultaat;
- De partij die de MKBA betaalt levert een deel van de input. Als deze partij een oplossing erg goed vindt, zal men geneigd zijn om vooral informatie aan te leveren die positief is over het project;
- Rondom een onderzoek als de MKBA zit bijna altijd een begeleidingsgroep van ambtenaren waar ook de opdrachtgever deel van uitmaakt. De aannames die worden

gemaakt in een MKBA komen tot stand in een samenspel tussen ambtenaren en onderzoekers. Deze ambtenaren kunnen invloed uitoefenen op de aannames die worden gemaakt en dus op de uitkomst van de MKBA.

De derde groep politici wantrouwt de onpartijdigheid van de MKBA nauwelijks, maar ook bij deze politici is er geen sprake van volledig vertrouwen. Een aantal van deze politici geeft expliciet aan dat zij – indien zij hier de tijd voor hebben – graag de plausibiliteit van de aannames zelf wil controleren.

Het is opvallend dat de tweede groep politici veel groter is dan de eerste en de derde groep. Relatief veel politici hebben het gevoel dat MKBA-resultaten niet willens en wetens worden gemanipuleerd, maar dat er wel sprake is van enige mate van (onbewuste) sturing. Daarnaast is het opvallend dat drie van de vier politici die in het verleden als consultant of wetenschapper onderzoek hebben gedaan in het ruimtelijk-infrastructurele domein – en de MKBA zijn tegengekomen in hun werk als onderzoeker – in deze groep kunnen worden ingedeeld. Het lijkt er niet op dat politici die als wetenschapper of onderzoeker ervaring hebben opgedaan met de MKBA meer vertrouwen hebben in de onpartijdigheid van de MKBA dan politici die de MKBA voor het eerst zijn tegengekomen als politicus. Deze ervaringsdeskundigen stellen zelf te hebben ervaren dat er in een MKBA-studie en bij het ontwikkelen van kengetallen en modellen zeer veel aannames moeten worden gemaakt en dat de aannames die uiteindelijk worden gemaakt in hun ogen (onbewust) worden beïnvloed door de politieke opvatting van de analist en/of het politieke belang van de opdrachtgever van de studie en/of de politieke opvatting van de personen die het onderzoek begeleiden.

Met name twee ‘oud-onderzoekers’ beweerden dat hun ervaringen met de MKBA/kwantitatief onderzoek in het ruimtelijk-infrastructurele domein als onderzoeker een negatieve invloed heeft op de waarde die zij aan de resultaten van een MKBA-studie toekennen. Een ‘oud-onderzoeker’ stelt dat de uitkomst van een MKBA sterk wordt bepaald door de knoppen waarop je drukt en noemt als illustratie een infrastructuurproject waarvoor zij – samen met andere onderzoekers – modelschattingen moest maken. De eerste modelrun produceerde veel te lage schattingen. Vervolgens paste men de aannames aan en waren de schattingen ineens veel te hoog. Na het zien van deze schattingen ging men met een groep ambtenaren om de tafel zitten en werd er een schatting ergens in het midden gemaakt. De ‘oud-onderzoeker’ stelt te hebben ervaren dat de (politieke) opvatting en de invalshoek van ambtenaren en externen sterk bepalend kan zijn voor de keuzes die worden gemaakt. Een persoon die met de trein reist en allemaal vrienden heeft die met de trein reizen, maakt volgens deze politicus al snel een andere keuze dan iemand die al vanaf zijn achttiende met de auto reist. De politicus zegt er geen problemen mee te hebben dat effectschattingen worden gemaakt middels beoordelingen van experts, maar vindt het wel een probleem dat dit soort arbitraire keuzes ver buiten het blikveld van de politiek gemaakt worden, waarna burgers en andere stakeholders verwachten dat de politicus op basis van een eindsaldo van een studie een beslissing neemt. De politicus vindt niet dat je je als bestuurder met een studie mag bemoeien, maar het voelt voor haar niet goed dat een arbitraire keuze van een ambtenaar of een externe partij zo bepalend kan zijn voor de uitkomsten van een studie. Ook de tweede ‘sceptische oud-onderzoeker’ vindt het een gek gegeven dat er achter de MKBA-uitkomst politieke keuzes zitten die buiten de politiek worden gemaakt en dat er tegelijkertijd wordt verwacht dat de politicus de uitkomsten van een MKBA volgt.

Een interessante observatie is dat politici van mening verschillen over de mate waarin MKBA-studies onpartijdig zijn, maar dat er consensus is dat de toonzetting van de samenvatting en conclusies kan worden beïnvloedt door de opdrachtgever. Hoofdconclusies worden zo geformuleerd dat onaangename resultaten voor de opdrachtgever zo zacht mogelijk en zo verstopt mogelijk terugkomen in het MKBA-rapport. Op een paar uitzonderingen na ondersteunen ambtenaren deze lezing. De cijfers aanpassen is ‘not done’, maar de formulering en de selectie van de conclusies beïnvloeden kan door de beugel.

Ten slotte is het opmerkelijk dat onpartijdigheid van de MKBA-studie van doorslaggevend belang lijkt te zijn voor de houding van politici ten opzichte van de MKBA. In de steekproef zaten geen politici die ervoor pleiten om te stoppen met het uitvoeren van MKBA’s onder de voorwaarde dat de studies op een onpartijdige manier worden uitgevoerd. Aan de andere kant stellen verschillende politici dat je beter geen MKBA kunt uitvoeren dan een MKBA die is afgestemd op de politieke wens van de opdrachtgever.

4) Ik ben het niet eens met de normatieve uitgangspunten van de MKBA

Verschillende politici stellen dat zij minder waarde aan de MKBA toekennen, omdat de normatieve uitgangspunten niet stroken met hun waardensysteem. Eén politicus ervaart dat je met de MKBA in een liberaal frame stapt waarin je ervan uitgaat dat nutsmaximalisatie altijd goed is. Je blijft altijd bezig met vragen als ‘kan het goedkoper?’ of ‘kan er nog meer winst worden gemaakt?’ De overtuiging van deze politicus is echter dat je ook de initiële keuze kunt maken dat je probeert de huidige situatie in stand te houden als de huidige situatie door mensen als positief wordt ervaren. Als voorbeeld noemt zij het hoofdrailnet van Nederland. Je kunt de initiële keuze maken dat je een samenhangend netwerk wilt hebben waarmee je mensen van A naar B kunt brengen, ook op de plekken waar dit niet rendabel is. De politicus geeft aan dat de liberale politici waar zij mee te maken heeft bij elk deel van het hoofdrailnet met een MKBA willen kijken of het rendabel is of niet. Zij geeft aan een andere overtuiging te hebben en noemt dit als reden om de MKBA niet altijd te volgen.

In sectie 3.2.3 kwam al naar voren dat verschillende politici vanuit verdelende rechtvaardigheid vinden dat belastingbetalers in de dunbevolkte gebieden in Nederland net zoveel recht hebben op voorzieningen die betaald worden vanuit belastinggeld als belastingbetalers die in de Randstad wonen. De MKBA gaat echter uit van het principe ‘*all people count for one and not for more than one*’, waardoor een project waar veel mensen voordeel aan hebben over het algemeen beter scoort. Als je systematisch MKBA’s zou volgen dan zou je in de Randstad investeren in the ‘goods’ (infrastructuur en andere voorzieningen), omdat veel mensen ervan profiteren en zou je de ‘bads’ (zoals kernreactoren, CO₂- opslag, vervoer van gevaarlijke stoffen en gaswinning) verplaatsen naar het buitengebied, omdat daar relatief weinig mensen er last van hebben. Deze groep politici vindt deze consequenties van het systematisch toepassen van de MKBA onwenselijk en is van mening dat je lusten en lasten over het land moet verdelen.

5) Ik vind de verklarende kracht van de MKBA beperkt

Verschillende politici hebben het gevoel dat toekomstige effecten van infrastructuurprojecten lastig op voorhand te voorspellen zijn. Deze groep politici vindt daarom dat het geen probleem is om projecten waarvan de kosten en baten met enige zekerheid te schatten zijn met een MKBA te beoordelen, maar zij hebben minder vertrouwen in de verklarende kracht van MKBA’s voor projecten die economische ontwikkeling willen stimuleren. Om hun argument

kracht bij te zetten noemen politici steevast een aantal voorbeelden van projecten die een veel groter effect hadden dan op voorhand werd verwacht (de kanalen van Koning Willem I, de Nieuwe Waterweg, de Erasmusbrug, de Eiffeltoren, het Suezkanaal etc.). De essentie van de argumentatie van politici is dat het voor de welvaart van het land goed is om conservatief te investeren, maar dat je soms ook ‘proactief’ of ‘voor de markt uit’ moet investeren om de concurrentie met andere landen te winnen.

6) Ik ontvang de MKBA te laat

Er is consensus onder Kamerleden dat een MKBA onmogelijk invloed op hun standpunt kan hebben als de resultaten vlak voor een debat naar hun wordt toegestuurd. Als zij één of twee maanden voorafgaande aan het debat kunnen beschikken over de MKBA is de kans groter dat zij de MKBA gebruiken bij het vormen van hun standpunt.¹ Politici noemen twee redenen waarom er voldoende tijd moet zitten tussen de publicatie van het MKBA-rapport en een debat om ervoor te zorgen dat zij de resultaten kunnen meewegen. Ten eerste merken een aantal politici op dat er tijd nodig is om de kwaliteit en onpartijdigheid van de MKBA te laten controleren. Deze politici willen het risico beperken dat zij hun standpunt aanpassen op basis van onjuiste of gekleurde informatie. Politici maken gebruik van verschillende methoden om de kwaliteit en de onpartijdigheid te controleren. Zo merken verschillende politici op dat zij de behoefte hebben om eerst de MKBA te laten controleren door iemand uit hun persoonlijke netwerk (vertrouweling) of door het Bureau Onderzoek Rijksuitgaven (BOR), voordat zij besluiten om de resultaten mee te wegen in hun standpunt. Een andere politicus volgt eerst het publieke debat over een studie (in de krant), voordat zij besluit of een studie moet worden meegewogen. Weer een andere politicus zegt vooral vertrouwen in een studie te krijgen door (zelf of via zijn medewerker) inhoudelijke vragen te stellen aan de opstellers van de MKBA. Het tweede argument dat door politici wordt aangevoerd ter onderbouwing van de stelling dat zij de resultaten van de MKBA minder snel zullen meenemen als deze pas vlak voor het debat naar hen wordt toegestuurd is dat zij hun standpunt moeten afstemmen met andere politici. Wanneer de woordvoerder van een Tweede Kamerfractie overweegt om het standpunt over een project te heroverwegen/veranderen op basis van de resultaten van een MKBA, dan moet zij dit over het algemeen afstemmen met de fractie, maar vaak ook met partijgenoten uit de regio waar het om gaat en mogelijk ook nog met politici van andere politieke partijen waar deals mee zijn gesloten.

In de Nederlandse praktijk komt het geregeld voor dat een MKBA zeer kort voor een MIRT-debat wordt gepubliceerd. Zo werd de MKBA van de ‘Ruit Eindhoven’ één werkdag voor het debat gepubliceerd en de MKBA van de ‘Ring Utrecht’ drie werkdagen. Er zijn ook goede voorbeelden. De MKBA Windenergie op Zee werd bijna twee maanden voor het Kamerdebat gepubliceerd. Dit gaf Kamerleden de tijd om een hoorzitting te organiseren, het rapport te laten controleren door vertrouwelingen, het publieke debat over de studie te volgen en in de

¹ Een groot aantal respondenten noemde deze spontaan in hun interview. De tweede codeerder stelde met name bij de interviews die aan het eind van de interviewronde zijn afgenomen dat het mogelijk is dat respondenten dit alleen als barrière noemden, omdat de interviewer er specifiek naar vroeg. De interviewer vroeg dan bijvoorbeeld: ‘het komt voor dat MKBA’s minder dan een week voor het debat naar de Kamer worden toegestuurd. Is het dan nog mogelijk om de studie te gebruiken bij het vormen van uw standpunt en zo nee, hoe lang van tevoren moet de MKBA dan worden gestuurd. De respondent gaf dan aan: ‘een MKBA die vlak voor het debat komt is irrelevant, je hebt minimaal een paar weken nodig’. Echter uit de rest van het interview leek duidelijk te kunnen worden opgemaakt dat de respondent de MKBA ook niet zou gebruiken als de studie ruim van tevoren zou zijn toegestuurd. Indien dit het geval was, is de code verwijderd.

fractie te discussiëren of het standpunt op basis van de uitkomsten van de MKBA moest worden heroverwogen.

7) Als er voldoende geld is dan is het maatschappelijk rendement van een project minder belangrijk

Geïnterviewde politici geven aan dat de MKBA een grotere rol is gaan spelen in de standpuntvorming na de financieel-economische crisis (periode na 2010). Door de bezuinigingen als gevolg van de crisis was er veel minder geld te verdelen en moesten er dus scherpere keuzes worden gemaakt. Vier geïnterviewde topambtenaren noemen de krappe budgetten als belangrijkste reden waarom de invloed van de MKBA op politieke besluitvorming groter is geworden na de financieel-economische crisis. *“Voor de crisis waren er meer mogelijkheden om een beetje met het geld te spelen”*, aldus een ambtenaar.

Wat zijn volgens politici de belangrijkste barrières?

Kamerleden noemen barrières 3 en 6 als de belangrijkste barrières. Als het vertrouwen van Kamerleden in de onpartijdigheid van de MKBA laag is en zij krijgen de MKBA zeer kort voor het debat toegestuurd, dan is de kans nihil dat de uitkomsten van de studie invloed hebben op hun standpunt. Het is opvallend dat deze barrières niet worden genoemd door bewindspersonen. Indien conceptuïtkomsten van de MKBA beschikbaar zijn, kunnen bewindspersonen hierover beschikken als zij dit willen. Als bewindspersonen van I&M twijfelen aan de onpartijdigheid van de MKBA, kunnen zij de studie laten controleren door het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid en/of Rijkswaterstaat. Als de Minister van Financiën twijfelt aan de onpartijdigheid van de MKBA kan het CPB worden gevraagd om een second opinion te doen op de MKBA. Bewindspersonen noemen met name barrières 2, 4, 5 en 7 als belangrijk. Topambtenaren noemden met name barrière 7 als de belangrijkste barrière.

4.3 Welke andere functies heeft de MKBA in de ‘governance’ rondom infrastructuurprojecten?

Uit de studies van Nyborg (1998) en Sager en Ravlum (2005) volgt dat de MKBA weinig invloed heeft op standpunten van politici, maar dat de MKBA wel andere functies heeft in de governance rondom infrastructuurprojecten. Nyborg (1998) stelde vast dat politici de MKBA gebruikten als ‘politieke ammunisie’ als deze hen uitkwam en de studie probeerden te bagatelliseren als de resultaten hen slecht uitkwamen. In de literatuur wordt dit ook wel opportunistisch gebruik van onderzoeksresultaten genoemd. Sager en Ravlum (2005) stelden vast dat MKBA’s een symbolische waarde hebben in politieke besluitvorming. Het gebruik van onderzoeksresultaten in de argumentatie en het feit dat er onderzoek vooraf gaat aan besluitvorming vergroot de status van ‘de politiek’ onder burgers. De institutionalisering van de onderzoeken als de MKBA zorgt ervoor dat politici en hun beslissingen rationeler lijken.

Opportunistisch gebruik van de MKBA in Nederland

Nagenoeg alle politici die deelnamen aan dit onderzoek gaven aan dat zij de MKBA opportunistisch gebruiken in het politieke debat. De volgende uitspraak van Co Verdaas illustreert het opportunistische gebruik van Kamerleden goed:

“Als Kamerlid kreeg ik al snel infrastructuur onder mijn hoede en de MKBA was toen het ding dat werd gebruikt en misbruikt al naar gelang het iemand uitkwam. Als je een project

wilde en de MKBA was er niet enthousiast over, dan deugde de MKBA niet en probeerde je deze onderuit te halen. Als je een project wilde en de MKBA was er positief over dan gebruikte je de MKBA om je verhaal te staven. Het is gewoon eenzijdig shoppen. Mijn ervaring is dat in de politieke afweging binnen de fractie de MKBA niet doorslaggevend was. Je begint met een opvatting en je gebruikt wat jouw verhaal staakt. Dit was voor mij als wetenschapper de grote mentale draai die ik moest maken, want ik was andersom gewend. Eerst onderzoeken en dan iets vinden.” (bron: www.mkba-informatie.nl).

Het is interessant dat het laat toesturen van de MKBA en beperkt vertrouwen in de onpartijdigheid van het instrument (barrières 3 en 6 besproken in sectie 4.2) niet als barrières worden ervaren voor opportunistisch gebruik van de MKBA. Ook al krijgen politici de resultaten van een MKBA een dag voor het debat te zien en hebben zij weinig vertrouwen in de onpartijdigheid van de studie, dan nog is het zeer waarschijnlijk dat zij de MKBA als politieke ammunisie gebruiken in het debat.

Uit de interviews volgt dat de politieke oppositie de MKBA voornamelijk gebruikt in het politieke debat als de beslissing van de bewindspersoon niet strookt met de uitkomsten van de MKBA. Geïnterviewde bewindspersonen spreken in de interviews uit dat de kans groot is dat de Tweede Kamer aanslaat op een negatieve MKBA als zij een positieve beslissing willen nemen over een project. Het gevolg hiervan is volgens de bewindspersonen dat je andere argumenten moet verzinnen waarom je het project wil. Ook moet je deze argumentatielijnen goed afstemmen met de woordvoerders van coalitiepartijen. Hoewel bewindspersonen aangeven harder te moeten argumenteren wanneer zij een besluit nemen dat niet strookt met de MKBA zijn er verschillende respondenten die aangeven dat MKBA's het werk van bewindspersonen over het algemeen vergemakkelijken. Bewindspersonen kunnen in principe hun besluit alleen op een MKBA baseren als het resultaat van de studie in lijn is met hun beslissing en aan de andere kant noemen respondenten verschillende argumenten die bewindspersonen kunnen gebruiken als zij toch willen afwijken van de MKBA (“als we de MKBA in het verleden hadden gebruikt, dan hadden we allerlei geweldige projecten als de Nieuwe Waterweg en de Erasmusbrug nooit gebouwd;” “politici die kritiekloos de MKBA volgen geven om cijfers, maar ik geef om mensen”; etc.).

Politici maken in hun interviews een onderscheid tussen twee verschillende vormen van opportunistisch gebruik van de MKBA in een politiek debat. De eerste vorm is het gebruik van een MKBA om het debat scherper te maken. Respondenten stellen dat het zonder een MKBA makkelijk is om een beslissing of een standpunt zeer algemeen te onderbouwen (“we hebben deze weg nodig, omdat het goed is voor Nederland”). Het resultaat van een negatieve MKBA is dat de politicus niet meer wekomt met algemene argumenten. Respondenten stellen dat een politicus in dit geval wordt gedwongen om met andere – en vaak eerlijkere – argumenten te komen. Het scherper maken van debatten wordt door politici vaak genoemd als de belangrijkste toegevoegde waarde van het instrument. De tweede vorm van opportunistisch gebruik van de MKBA in een debat is het smoren van een debat met een MKBA (dit wordt ook wel het ‘vermoorden’ of ‘blokkeren’ van het debat genoemd). Respondenten geven aan dat met name bestuurders de MKBA als een zeer krachtig wapen gebruiken om het politieke debat te smoren. De bestuurder redeneert in dat geval als volgt: 1) alle argumenten die door de oppositie worden aangedragen zijn meegenomen in de MKBA; 2) de MKBA is positief (negatief) over het project; 3) Daarom beslis ik positief (negatief) over het project. Het is opvallend dat deze tweede vorm van opportunistisch gebruik door respondenten als zeer

negatief wordt ervaren. Concluderend is de scheidslijn tussen het gebruik van de MKBA om het debat te verscherpen dan wel te smoren vrij klein, maar wordt het verscherpen van het debat met een MKBA als zeer positief ervaren, terwijl het smoren als negatief wordt ervaren.

Gebruik van de MKBA als politieke ammunitie achter de schermen

Politici stellen dat zij de MKBA gebruiken als argumenten in politieke onderhandelingen achter de schermen. Een positieve MKBA versterkt de positie van politici die voorstander zijn van het project, terwijl een negatieve MKBA de positie van tegenstanders versterkt. Hieronder worden vijf onderhandelingsprocessen beschreven waarin de MKBA wordt gebruikt.

Ten eerste gebruikt de Minister van Financiën (en haar ambtenaren) een negatieve MKBA om een infrastructuurproject te blokkeren. Gerrit Zalm zegt hier het volgende over:

“Een negatieve MKBA is voor een Minister van Financiën prachtig materiaal om een project te blokkeren.” (bron: www.mkba-informatie.nl)

Een andere respondent stelt dat ambtenaren van Financiën in de ambtelijke voorportalen ‘moeilijk gaan kijken’ naar ambtenaren van I&M als een infrastructuurproject slecht scoort in een MKBA.

Ten tweede gebruiken decentrale bestuurders en bewindspersonen van I&M de MKBA in onderlinge discussies over de bekostiging van infrastructuurprojecten, bijvoorbeeld in de bestuurlijke overleggen. Bewindspersonen gebruiken een negatieve MKBA als argument om aan regionale bestuurders duidelijk te maken dat zij twijfels hebben over een bijdrage van de nationale overheid. Aan de regionale bestuurders wordt duidelijk gemaakt dat zij het project moeten optimaliseren of dat het project geen kans maakt op financiering. Decentrale bestuurders gebruiken aan de andere kant positieve MKBA-studies als argument om een beroep te doen op middelen van de nationale overheid. Opvallend is dat verschillende respondenten aangeven dat een openbaar vervoerproject met een baten-kostenratio van 0,5 wordt gezien als een goed project, terwijl bij een wegproject de drempel bij 1,0 ligt. De MKBA speelt dus een verschillende rol in de afweging van wegprojecten en in de afweging van openbaar vervoerprojecten.

Ten derde gebruiken bewindspersonen van I&M en Kamerleden de MKBA achter de schermen om elkaar te overtuigen van het steunen van een project. Bewindspersonen van I&M hebben in ieder geval de steun nodig van de woordvoerders van de coalitiepartijen en een positieve MKBA kan een goed argument zijn om woordvoerders ervan te overtuigen om een project te steunen.

Ten vierde gebruiken Kamerleden die woordvoerder I&M zijn de uitkomsten van MKBA's om hun partij te overtuigen van het wel of niet steunen van een project. Een geïnterviewd Kamerlid van een grote politieke partij stelt dat het in een grote fractie moeite kan kosten om partijgenoten te overtuigen van het steunen van een project. *“In de fractie zeggen mensen ook wel eens: hoe kom je erbij dat die weg moet worden aangepakt, toon dat eens aan. Waarom wil je dat? Ken je die wethouder toevallig?”* Een positieve MKBA kan volgens haar helpen om de fractie te overtuigen.

Ten vijfde gebruiken Kamerleden de MKBA als argument om voorstellen van decentrale politici, belangengroepen en brancheorganisaties wel of niet te steunen, wanneer deze partijen

bij hen lobbyen. Het controleren van het realiteitsgehalte van argumenten die stakeholders aanvoeren is volgens deze politici een belangrijke functie van de MKBA. Kamerlid Duco Hoogland zegt hier het volgende over:

“Daarbij is er een behoorlijke lobby uit het noorden van Nederland om ook daar ERTMS aan te leggen. Voor de lijn van Friesland, naar Groningen en Zwolle weet je dat de vervoerswaardes laag zijn en dat het effect relatief klein is. Dit was een argument om daar niet te beginnen met de implementatie van ERTMS. De MKBA geeft dan houvast ten opzichte van de emotie die daar speelt dat men wil dat wij voor het noorden van Nederland kiezen, omdat dit goed is voor deze regio. Maar op basis van ‘waarom kies je niet voor ons’ kan je geen keuzes maken, want dit kan natuurlijk iedereen in Nederland zeggen.....Hoe het hier in Den Haag werkt is dat een project er ooit komt op het moment dat het een keer genoemd wordt. Dat is eigenlijk een hele slechte zaak. In het Noorden begint men elke keer weer over de Zuiderzeelijn. Deze projecten gaan niet meer van tafel, dus daarom moet je blijven ‘reality checken’ of iets nuttig is of niet.” (bron: www.mkba-informatie.nl).

Daarbij geven politici aan dat zij een MKBA gebruiken om hun beslissing naar burgers toe te legitimeren. Echter, politici ervaren tegelijkertijd dat de MKBA over het algemeen geen overtuigend argument is in gesprekken met burgers. Een Kamerlid stelt dat burgers de MKBA als een oneigenlijk argument ervaren dat door politici wordt gebruikt, omdat zij geen ander argument hebben. Je loopt het risico burgers te beledigen wanneer je als politicus zegt dat het negatieve effect dat zij ervaren slechts een bepaald aantal euro's waard is. Een burger zal geneigd zijn om te vragen wie er heeft besloten dat dit effect zoveel euro waard is. Als je dan als politicus zegt dat dit uit ‘een studie’ volgt, dan heeft dit weinig overtuigingskracht.

Symbolisch gebruik van de MKBA

Politici geven aan dat zij de MKBA ook gebruiken voor symbolische doeleinden. Verschillende politici stellen dat het gebruiken van technocratische argumenten als de MKBA een positieve invloed kan hebben op populariteit onder kiezers. Dit kan een reden zijn om de MKBA te gebruiken in de argumentatie. Gerrit Zalm is een politicus die zich goed bewust is van deze symbolische waarde van de MKBA:

“Ik denk dat mijn technocratische inslag ook door burgers werd gewaardeerd. Nederlanders houden wel van technocratische politici.” (bron: www.mkba-informatie.nl).

Een geïnterviewde ambtenaar onderschrijft dat de conclusie van Sager en Ravlum (2005): *“there are strong indications that Norwegian politicians make decisions first and look to the results of CBAs only afterwards”* ook voorkomt bij besluitvorming door politici over infrastructuurprojecten in Nederland. De ambtenaar geeft aan dat een bewindspersoon erbij gebaat is dat rationele argumenten zo uitvallen dat irrationele besluiten kunnen worden ondersteund. Als een bewindspersoon aangeeft over welke projecten zij een positief of negatief besluit wil nemen, dan is het doel om een set aan rationele argumenten te vinden die deze besluiten onderbouwt. De MKBA kan onderdeel uitmaken van deze consistente argumentatielijn, maar ook andere argumenten kunnen hier onderdeel van zijn (bijvoorbeeld: ‘dit project is een ontbrekende schakel’). Een consistente argumentatielijn zorgt ervoor dat het niet nodig is om je besluiten te onderbouwen met een ‘politiek argument’ (bijvoorbeeld: “om politieke redenen wil ik dit”). Waarom gebruiken bewindspersonen over het algemeen liever een rationeel argument dan een politiek/emotioneel argument? Geïnterviewde ambtenaren stellen dat een rationeel argument over het algemeen beter overtuigt dan een

politiek/emotioneel argument. Maar zoals in sectie 3.2.1 beschreven zijn er ook bewindspersonen die liever politiek/emotionele argumenten gebruiken dan rationele argumenten. Eén van de bewindspersonen gaat zover dat – via de politiek-assistent – ook voorafgaande aan het debat wordt afgestemd welke argumenten de woordvoerders van coalitiepartijen gaan gebruiken om ervoor te zorgen dat ook hun argumentatielijns zo consistent mogelijk is met besluiten die in de toekomst genomen gaan worden en beslissingen die in het verleden genomen zijn.

Een derde type symbolisch gebruik van de MKBA dat terugkwam in de interviews is dat een overheid met een MKBA uitstraalt dat de belangen van burgers in de besluitvorming serieus zijn bekeken en meegewogen. Dit kan de acceptatie van overheidsbeslissingen verhogen. Respondenten beschreven het handelen van de overheid in de jaren 60 en 70 als bulldozerplanologie. Als er ergens een weg nodig was, dan werd deze aangelegd en naar protesten van burgers werd nauwelijks geluisterd. In de jaren 70 gingen burgers hiertegen protesteren en waren er andere middelen – zoals studies – nodig om burgers te overtuigen. Jan Boelhouwer is één van de respondenten die deze symbolische waarde van de MKBA – en andere studies – beschrijft in zijn interview:

“Hoewel ik niet het idee heb dat de MKBA veel invloed had op politieke besluiten, was het wel een goed middel om burgers te overtuigen. Als burgers een project niet willen, dan kun je met een positieve MKBA zeggen dat het project wel het beste is wat we hebben. In de jaren 60 stampte de overheid er alles doorheen. Als er in die tijd een weg nodig was, dan kwam er een weg. Naar burgers die bezwaar hadden werd nauwelijks geluisterd. In de jaren 60 kwamen burgers in opstand tegen dit soort projecten. Amelisweerd is een mooi voorbeeld. Mensen die voor de weg gingen liggen om duidelijk te maken dat iets niet kon. Er moest een ander instrumentarium komen om burgers te overtuigen. Door een instrument als de MKBA hebben burgers in ieder geval het gevoel dat hun belang wordt meegewogen. Of je als burger je zin krijgt is wat anders, maar je kan niet zeggen: “mijn belang is niet meegewogen en ik ben niet gehoord.” (bron: www.mkba-informatie.nl).

4.4 Wat zien politici als acties die kunnen worden ondernomen om ervoor te zorgen dat zij de MKBA beter kunnen gebruiken bij het vormen van hun standpunt?

Uit de voorgaande secties volgt dat politici verschillende voordelen in de MKBA zien onder de voorwaarde dat de MKBA onpartijdig is uitgevoerd. De MKBA kan het debat over infrastructuurprojecten verscherpen en Kamerleden kunnen de MKBA als argument gebruiken om lobbyisten van zich af te houden. Een probleem dat Kamerleden ervaren is dat zij onvoldoende vertrouwen hebben in de onpartijdigheid van de MKBA. Een belangrijke oorzaak voor het gebrekkige vertrouwen is dat Kamerleden de MKBA vaak pas kort voor het debat ontvangen. Omdat Kamerleden ‘ik ontvang de MKBA te laat’ en ‘ik vertrouw de onpartijdigheid van de MKBA niet’ als belangrijkste barrières ervaren voor het gebruik van de MKBA in het vormen van hun standpunt en deze barrières hun houding ten aanzien van de MKBA negatief beïnvloeden, zal deze sectie relatief veel aandacht besteden aan oplossingen die als doel hebben om het vertrouwen in de onpartijdigheid van de MKBA te laten toenemen en de publicatie van de MKBA te vervroegen. Politici noemden geen oplossingen voor de barrières ‘ik vorm mijn mening op basis van gesprekken, niet op basis van het lezen van

rapporten' en 'als er voldoende geld is dan is het maatschappelijk rendement van een project minder belangrijk'. Zij zien dit niet als barrières die kunnen en moeten worden opgelost.

Ook voor de barrière 'mijn standpunt is al duidelijk' geldt dat politici het niet zien als een barrière die door (wetenschappelijk) onderzoek kan en moet worden opgelost. Wel geven een aantal politici aan dat geldt: 'hoe minder afwegingen er al zijn gemaakt (in de informele governance), hoe groter de kans dat politici de MKBA zullen gebruiken bij het vormen van hun standpunt over een project.' Indien alle actoren al een duidelijk standpunt hebben ingenomen ten opzichte van een project, dan lijkt de kans relatief klein dat de MKBA nog invloed heeft op het standpunt, terwijl de MKBA meer invloed kan hebben als er nog geen (definitief) standpunt is ingenomen. Indien men wil dat de MKBA meer invloed heeft op het standpunt van politici, dan dient het aanbeveling om de positie van de MKBA in het MIRT-Spelregelkader te heroverwegen. Het uitvoeren van een (lichte) MKBA voorafgaande aan de startbeslissing die gedurende het proces wordt herijkt, heeft waarschijnlijk meer invloed op standpunten van politici (die hiervoor openstaan) dan de huidige situatie waarin de MKBA wordt uitgevoerd voorafgaande aan het voorkeursbesluit. Aan Kamerleden is in de interviews niet expliciet gevraagd wat zij zouden vinden van het naar voren halen van de MKBA. Echter, verschillende Kamerleden stellen dat zij het liefst al goede informatie over een project krijgen als 'het vel nog relatief leeg is'.

Waarborgen van tijdige publicatie van de MKBA

De oplossing voor het opheffen van de barrière 'ik ontvang de MKBA te laat' lijkt vrij eenvoudig. Omdat de MIRT-debatten altijd op dezelfde momenten in het jaar plaatsvinden, moet het mogelijk zijn om af te spreken dat de MKBA's minimaal twee maanden voorafgaande aan een debat (de termijn die verschillende Kamerleden zeggen nodig te hebben om de studie te laten controleren en standpunten af te stemmen) aan Kamerleden wordt toegestuurd. Echter, geïnterviewde bewindspersonen en topambtenaren noemen vier redenen waarom het lastig is om dit te realiseren.

De eerste reden is dat er nog geen consensus is over de (interpretatie van de) uitkomsten van de MKBA dan wel de second opinion op de MKBA. De second opinion van het CPB op de MKBA van de Ring Utrecht (Verrips et al. 2014) wordt genoemd als een voorbeeld van een second opinion die tot discussie leidde. Het CPB stelde in de second opinion voor om naar andere projectalternatieven te kijken. Het standpunt van I&M was echter dat dit buiten de opdracht van de second opinion viel. Respondenten geven aan dat de MKBA en de second opinion in de regel niet worden gepubliceerd, indien een dergelijke discussie nog gaande is.

Een tweede reden voor vertraging is dat het Kabinet nog geen besluit heeft genomen over een project. Beslissingen over grote infrastructuurprojecten worden over het algemeen op Kabinetsniveau genomen en wanneer het onzeker is of de beslissing positief of negatief wordt, dan wordt de MKBA – die gebruikt wordt als onderbouwing van het Kabinetsbesluit – nog niet gepubliceerd. Volgens een geïnterviewde ambtenaar schiet je een ongeleid projectiel de wereld in als je een MKBA publiceert voordat het Kabinet tot consensus is gekomen. Indien je de MKBA al publiceert kunnen journalisten en Kamerleden vragen stellen aan de minister wat dit betekent voor het besluit over het project, maar de minister kan nog niets zeggen, omdat hier in het Kabinet nog over moet worden besloten.

Een derde reden die wordt genoemd is dat een bewindspersoon baat kan hebben bij een late publicatie van een MKBA, met name als de resultaten haar standpunten niet (of onvoldoende)

ondersteunen. De late publicatie zorgt ervoor dat stakeholders, politieke tegenstanders en journalisten de MKBA niet goed kunnen bestuderen en bekritisieren wat in het voordeel werkt van de bewindspersoon. Daarbij zorgt een late publicatie ervoor dat de kans klein is dat de studie invloed zal hebben op het standpunt van Kamerleden. Een geïnterviewde ambtenaar merkt op dat het een gewoonte was van één van de bewindspersonen om onderzoeksrapporten zoals MKBA's zo laat mogelijk op te sturen naar de Tweede Kamer.

Een vierde reden die wordt genoemd is dat de MKBA een 'end-op-pipe' onderzoek is wat impliceert dat de MKBA vertraging oploopt als inputstudies (o.a. kostenramingen, verkeerskundige analyses) vertraging oplopen. De publicatie van de MKBA wordt vertraagd als de inputstudie vertraging oploopt.

Verhogen van vertrouwen in onpartijdigheid MKBA's

Kamerleden noemen verschillende oplossingen voor het vergroten van vertrouwen in de onpartijdigheid van de MKBA. Ten eerste het tijdig publiekelijk ontsluiten van de MKBA (zie de vorige sectie). Dit zorgt ervoor dat Kamerleden de studie kunnen laten controleren door een vertrouweling. Een politicus wil het risico zoveel mogelijk inperken dat zij haar standpunt aanpast op basis van een studie, waarna de studie niet betrouwbaar blijkt te zijn. Een controle door een vertrouweling wordt als een goed middel gezien om dit doel te bereiken. Boris van der Ham stelt dat je duidelijke afspraken moet maken over het moment waarop de MKBA gepubliceerd wordt en dat je het uitstellen van een debat niet moet af laten hangen van politieke meerderheden:

“Ik heb een aantal keer in debatten aangegeven dat het debat over een project doodslaait als de minister stukken te laat naar de Tweede Kamer stuurt. Een Kamerlid heeft 1,2 FTE aan ondersteuning tot zijn beschikking. Als je heel veel rapporten gaat sturen vlak voor het Kamerdebat, dan weet je eigenlijk dat Kamerleden het niet allemaal kunnen lezen. Je kunt dan als Kamerlid ook niet echt goed naar de argumenten kijken, dus je bent ‘dan maar voor’ of ‘dan maar tegen’. Je moet de tijd hebben om bijvoorbeeld ook een hoorzitting te kunnen organiseren of zo'n rapport naar mensen in je netwerk te sturen die mee kunnen lezen en je gedachten verder kunnen aanscherpen. Idealiter heb je het rapport al twee maanden voor het debat. Dan is er genoeg tijd om een hoorzitting te organiseren. Bewindspersonen zeggen ook wel eens dat Kamerleden het debat kunnen uitstellen als zij langer nodig hebben om het rapport te bestuderen, maar uiteindelijk moet je een meerderheid hebben voor het uitstellen van een debat en Kamerleden die een debat willen uitstellen worden soms beschuldigd van het toepassen van vertragingstactieken. Daarom moet je de regels veralgemeniseren. Iedereen krijgt altijd de MKBA één of twee maanden voorafgaande aan het debat. Je moet het niet laten afhangen van politieke meerderheden, want dan gaan er politieke mechanismen werken om besluitvorming te vertragen of erdoor te drukken. Die mogelijkheid moet je zo veel mogelijk uit het systeem slopen.” (bron: www.mkba-informatie.nl).

Andere politici stellen dat het vertrouwen in de onpartijdigheid van MKBA's kan worden vergroot door het Bureau Onderzoek Rijksuitgaven (BOR) meer capaciteit te geven om de MKBA's te laten controleren. Onder meer Max Hermans opteert voor deze oplossing:

“Wat ik ook geen goede zaak vond is dat wij als Kamerleden vlak voor het debat regelmatig heel veel rapporten tegelijk kregen doorgestuurd, zodat het zeker was dat wij die rapporten niet meer konden doorlezen. De Kamer zou vaker op haar strepen moeten staan en debatten moeten uitstellen wanneer dit gebeurt. Soms werd er een debat uitgesteld, maar als er

politieke druk op kwam dan drukte de coalitie gewoon door dat het debat niet werd uitgesteld. Het komt erop neer dat er te veel ruimte is voor de departementen en de minister om hier strategisch mee om te springen. Als Technische Commissie Infrastructuurprojecten (commissie Duivesteijn) hebben wij toen als aanbeveling gedaan om het onderzoeksbureau van de Tweede Kamer (Bureau Onderzoek Rijksuitgaven) de bevoegdheden te geven van het Congressional Budget Office van het Amerikaanse Congres. Dit instituut bestaat uit 200 mensen die voor alle onderzoeksrapporten die naar het Congres gaan onder meer controleren of de informatie op tijd is, van voldoende kwaliteit is en of de samenvatting overeenkomt met het rapport. Als dat niet het geval is, wordt het onderzoeksrapport teruggestuurd en dit rapport bereikt het Congres dan ook niet. Je zou in Nederland dus afspraken moeten maken dat je een onderwerp als Parlement alleen behandelt indien het voldoet aan bepaalde maatstaven.” (bron: www.mkba-informatie.nl).

Uit de interviews met Kamerleden volgt dat er een groep Kamerleden is die pleit voor het vergroten van de capaciteit van het BOR of het optuigen van een onafhankelijke commissie die MKBA's controleert. Echter, de groep Kamerleden die tegen dit soort ideeën pleit is een stuk groter. Deze groep heeft een voorkeur voor een tijdige publicatie van de MKBA. Dit zorgt er volgens hen voor dat kritische tegenkrachten de ruimte hebben om kennis te nemen van de studie, hier kritische vragen over te stellen en Kamerleden hierover kunnen informeren. Deze politici stellen geen behoefte te hebben aan een nieuw onderzoeksinstituut of een nieuwe commissie, omdat zij bang zijn dat dit leidt tot een wapenwetloop tussen onderzoeksinstituten.

Volgens Paulus Jansen (SP) kan je de onpartijdigheid van een MKBA waarborgen door de opdrachtgeversrol bij een andere partij neer te leggen dan de overheid die een bepaald belang heeft bij een project.² Een minister of een regio die een project wil moet niet tegelijkertijd de opdrachtgever van de MKBA zijn. De minister betaalt dan het bedrag dat genoeg is om een MKBA uit te laten voeren aan een derde partij. Deze partij zorgt ervoor dat de MKBA wordt uitgevoerd. Jansen wijst ook op de gebrekkige haalbaarheid van de door hem aangedragen oplossing. Hij ziet als barrière dat bestuurders minder grip hebben op de uitkomsten van een MKBA, waardoor er onder bestuurders weinig draagvlak zal zijn voor deze oplossing. Andere oplossingen die worden genoemd zijn:

- Maak de onderliggende berekeningen achter de MKBA beschikbaar, zodat de berekeningen kunnen worden gecontroleerd;
- Maak duidelijk welke subjectieve/normatieve keuzes je als analist hebt gemaakt (deze oplossing wordt ook genoemd om barrière 4 (Ik ben het niet eens met de normatieve uitgangspunten van de MKBA) te verhelpen;
- Als ik het rapport lezende zie dat er voldoende ruimte is geboden aan de analist voor eigen alternatieven, observaties en reflecties, dan krijg ik meer vertrouwen in het rapport.

Haalbaarheid van de oplossingen

Omdat dit onderzoek begon met het interviewen van Kamerleden en topambtenaren/bewindspersonen in het tweede deel van het onderzoek zijn geïnterviewd, was het mogelijk om aan bewindspersonen en topambtenaren van I&M te vragen om op de door Kamerleden aangedragen oplossingen te reflecteren. Het is interessant dat de meerderheid van

² Zie het interview met Jansen op www.mkba-informatie.nl

de topambtenaren/bewindspersonen van I&M het niet als hun taak ziet om de barrières op te heffen. Het belangrijkste doel lijkt te zijn om voorafgaande aan een MIRT-debat een brief te sturen naar de Tweede Kamer met daarin een goede onderbouwing van de beslissingen van de bewindspersoon. Bewindspersonen en topambtenaren lijken over het algemeen geen verantwoordelijkheid te voelen om resultaten van MKBA's zo vroeg mogelijk naar de Tweede Kamer te sturen om ervoor te zorgen dat Kamerleden de uitkomsten van de studies kunnen meewegen bij het vormen van hun standpunten. Bewindspersonen/topambtenaren stellen dat de Tweede Kamer een controlerend orgaan is en geen medebeslissend orgaan.³ Als de Tweede Kamer graag zelf een mening wil vormen, moeten zij zelf informatie verzamelen. Daarbij plaatsen verschillende topambtenaren het probleem van de te late toezending in perspectief door aan te geven dat het misschien niet mogelijk is voor Kamerleden om de MKBA te gebruiken in het vormen van hun standpunt voor het MIRT-debat dat vlak na de publicatie van de MKBA volgt, maar dat zij het wel kunnen gebruiken bij het vormen van hun standpunt bij het MIRT-debat dat een half jaar later plaatsvindt. Daarnaast stellen verschillende topambtenaren en bewindspersonen in hun interview dat het strategisch timen van de publicatie van onderzoeksrapporten 'hoort bij het spel'. Een respondent geeft een voorbeeld van een Kamerlid dat altijd klaagde over te late toezending van onderzoeksrapporten, maar later bewindspersoon werd en precies hetzelfde deed. Bewindspersonen en topambtenaren vragen zich af waarom bewindspersonen studies ver voorafgaande aan een debat naar de Tweede Kamer zouden moeten sturen, terwijl andere actoren in het spel (bijvoorbeeld brancheorganisaties en Kamerleden) ook op de dag voor het debat met nieuwe studies in de media komen. *"Dat is een beetje politiek teasen. Dat gebeurt. Dat hoort bij het politieke spel zoals Kamerleden dat ook doen"*, aldus een ambtenaar.

Hoewel de topambtenaren/bewindspersonen die het strategisch vertragen van de publicatie van MKBA's geoorloofd vinden en bij het spel vinden horen in de meerderheid zijn, zijn er ook topambtenaren die een andere mening hebben. Zie hieronder een aantal quotes uit een interview met een topambtenaar:

"Ik weet dat die factoren spelen. Ik heb mij er altijd geprobeerd verre van te houden, want als je een rapport op een tactisch moment stuurt, dat komt toch altijd uit. Ik vind het ook een beetje afbreuk doen aan de transparantie en werkwijze die je wilt. Ik vind dat je daar vaste momenten voor moet kiezen en dat je het debat dan ook gewoon moet aangaan. Ik weet dat die spelletjes wel gespeeld worden, maar ik probeer dat altijd niet te doen. Ik hou daar niet van."

"Je moet ook die Kamerleden even de tijd geven om erover na te denken en tot politieke standpuntbepaling te komen. Daar moet je ze uiteraard de gelegenheid voor geven en dan neem je het Parlement ook serieus. Daar kun je ook gewoon afspraken over maken. Hoeveel tijd heb je nodig om daarnaar te kijken? Zoveel. Ok, dat is redelijk, dan krijg je die tijd ook. Kan je allemaal afspreken dit soort dingen en dit zou je ook moeten willen."

³ Er kunnen twee observaties worden gemaakt ten opzichte van deze claim van bewindspersonen en topambtenaren. Ten eerste kwam het in een aantal interviews voor dat respondenten eerst de claim maakten dat de Tweede Kamer louter een controlerend orgaan - en geen medebeslissend orgaan - is, maar tegelijkertijd aangaven dat de Tweede Kamer 'uiteindelijk beslist' of 'het laatste woord heeft'. Dit lijkt met elkaar in tegenspraak. Ten tweede is het de vraag of de Tweede Kamer haar controlerende taak goed kan uitvoeren als de MKBA pas kort voor het debat beschikbaar is. Waarschijnlijk hebben Kamerleden ook een aantal weken nodig om hun controlerende taak goed te vervullen.

“Ik geniet van een topwedstrijd en daar zou je ook naar moeten streven. Je moet de Kamer ook de argumenten geven op basis waarvan zij een opinie kunnen vormen. Dat moet je elkaar niet onthouden.”

4.5 In hoeverre kan het gebruik van MKBA's in het besluitvormingsproces bijdragen aan meer/minder flexibiliteit?

Deze vraag is niet specifiek aan politici voorgelegd. Echter, in een onderzoek onder 86 hoofdrolspelers in de Nederlandse MKBA-praktijk (o.a. consultants, beleidsambtenaren, wetenschappers/onderzoekers) werd door de respondenten ‘fasering’ genoemd als een belangrijke oplossing om met onzekerheden om te gaan in het algemeen en in de MKBA in het bijzonder (Mouter et al. 2012). Het opnemen van een alternatief in de MKBA waaruit wordt gegaan van een gefaseerde investeringsstrategie kan inzichtelijk maken wat de voor- en nadelen van een dergelijke strategie zijn ten opzichte van een strategie waarin het project in één keer wordt aangelegd. Echter, de mate waarin het opnemen van een gefaseerde investeringsstrategie in een MKBA van invloed is op de mate waarin er daadwerkelijk flexibel wordt geïnvesteerd, mag niet worden overschat. De Maasvlakte II is een voorbeeld van een MKBA waaruit volgde dat de gefaseerde strategie het meest aantrekkelijk was, waarna er ook besloten werd om voor dit alternatief te kiezen. Hoewel men had besloten om te kiezen voor een gefaseerde strategie werd de Maasvlakte II uiteindelijk toch in één keer aangelegd.

4.6 Conclusie en discussie

Nederlandse politici (Kamerleden en bewindspersonen) zijn geïnterviewd over de manier waarop zij de MKBA gebruiken in politieke besluitvorming. Drie typen gebruik zijn vastgesteld: 1) Gebruik van de MKBA in het vormen van een standpunt; 2) Gebruik van de MKBA als politieke ammunitie (opportunistisch gebruik); 3) Gebruik van de MKBA door een politicus om zichzelf en zijn beslissingen rationeler te laten lijken (symbolisch gebruik).

Geen van de politici baseert beslissingen louter op de uitkomsten van een MKBA. De meeste politici kunnen geen voorbeelden noemen van projecten waarbij de MKBA hun standpunt over de wenselijkheid van een project heeft veranderd. Ook topambtenaren kunnen weinig voorbeelden noemen van projecten waarvoor geldt dat het standpunt van de bewindspersoon is veranderd door een MKBA. Een aantal respondenten stelt dat een zeer negatieve MKBA-score de houding van politici ten opzichte van een infrastructuurproject geleidelijk kan veranderen. De MKBA van de Zuiderzeelijn wordt door verschillende respondenten genoemd als een studie die standpunten van politici heeft veranderd. Verschillende respondenten geven aan dat de negatieve MKBA-studie een onvoldoende voorwaarde was om hun standpunt aan te passen. Pas toen verschillende experts in hun netwerk duidelijk maakten dat het project om verschillende redenen – waaronder de negatieve MKBA – niet nuttig was besloten de geïnterviewde politici hun standpunt te heroverwegen. Indien politici de MKBA gebruiken, dan vinden zij het instrument vooral bruikbaar bij het selecteren van alternatieven. Politici kennen met name waarde toe aan de resultaten van een MKBA in hun standpunt, wanneer het hen niet zoveel uitmaakt voor welke variant er wordt gekozen, zolang er maar een positieve beslissing wordt genomen over een project. De MKBA wordt slechts bij uitzondering gebruikt

om projecten ten opzichte van elkaar te rangschikken. De bezuiniging in 2010 was een voorbeeld van een uitzondering.

Een andere interessante conclusie van deze studie is dat er geen barrières voor opportunistisch gebruik en symbolisch gebruik van de MKBA zijn gevonden, terwijl er verschillende barrières voor het gebruik van de MKBA bij het vormen van standpunten zijn geïdentificeerd. Politici noemen zeven barrières voor het gebruik van de MKBA in hun standpuntvorming: 1) Mijn standpunt is al duidelijk 2) Ik vorm mijn mening op basis van gesprekken, niet op basis van het lezen van rapporten. 3) Ik vertrouw de onpartijdigheid van de MKBA niet; 4) Ik ben het niet eens met de normatieve uitgangspunten van de MKBA; 5) Ik vind de verklarende kracht van de MKBA beperkt; 6) Ik ontvang de MKBA te laat; 7) Als er voldoende geld is dan is het maatschappelijk rendement van een project minder belangrijk.

Kamerleden noemen barrières 3 en 6 als de belangrijkste barrières. Barrières 3 en 6 worden door bewindspersonen niet als barrières genoemd. Zij kunnen vaak eerder beschikken over conceptuitkomsten van de MKBA en als zij de onpartijdigheid van MKBA's niet vertrouwen dan kunnen zij een beroep doen op het KiM en/of Rijkswaterstaat (Minister van I&M) of het CPB (Minister van Financiën). Kamerleden noemen het opstellen van een regel dat MKBA's minimaal twee maanden voorafgaande aan een MIRT-debat naar de Tweede Kamer moeten worden toegestuurd als de belangrijkste oplossing om deze barrières weg te nemen. Dit geeft hen de tijd om het rapport te laten controleren door een vertrouweling. Daarnaast kunnen zij een hoorzitting organiseren met de opstellers van de MKBA. Daarbij kunnen zij binnen de fractie bespreken of het standpunt van de partij moet worden aangepast op basis van de resultaten van de MKBA. De observatie dat verschillende Kamerleden aangeven dat hun standpunt pas wordt beïnvloed door een MKBA als meerdere mensen in hun netwerk hen op de resultaten wijzen is een laatste argument om de studie tijdig te publiceren.

Een probleem met de haalbaarheid van de tijdige publicatie van MKBA's is dat de meerderheid van de topambtenaren/bewindspersonen van I&M die geïnterviewd zijn voor dit onderzoek het niet als hun taak zien om deze barrières op te heffen. Bewindspersonen en topambtenaren lijken over het algemeen geen verantwoordelijkheid te voelen om resultaten van MKBA's zo vroeg mogelijk naar de Tweede Kamer te sturen om ervoor te zorgen dat Kamerleden de uitkomsten van de studies kunnen meewegen bij het vormen van hun standpunten. Bewindspersonen en topambtenaren zien de Tweede Kamer primair als een controlerend orgaan. Daarnaast stellen verschillende topambtenaren/bewindspersonen in hun interview dat het strategisch timen van de publicatie van onderzoeksrapporten 'hoort bij het spel'. Zij vragen zich af waarom bewindspersonen studies ver voorafgaande aan een debat naar de Tweede Kamer zouden moeten sturen, terwijl andere actoren in het spel (bijvoorbeeld brancheorganisaties en Kamerleden) ook op de dag voor het debat met nieuwe studies in de media komen. Hoewel de topambtenaren/bewindspersonen die het strategisch vertragen van de publicatie van MKBA's geoorloofd vinden in de meerderheid zijn, zijn er ook topambtenaren die een andere mening hebben. Deze topambtenaren vinden dat je de Tweede Kamer de tijd moet geven om op basis van resultaten van studies een standpunt te kunnen vormen.

Het is opvallend dat actoren regelmatig naar elkaar wijzen als aan hen wordt gevraagd welke actor ervoor moet zorgen dat MKBA's vroeger worden ontsloten dan nu het geval is. Verschillende Tweede Kamerleden en twee geïnterviewde topambtenaren vinden dat de

bewindspersoon van I&M verantwoordelijk is voor de tijdige ontsluiting van MKBA's. De meerderheid van de geïnterviewde bewindspersonen en topambtenaren stelt dat de Tweede Kamer moet afdwingen dat MKBA's eerder naar hen toe worden gestuurd (bijvoorbeeld via een wet of een motie). Uit dit onderzoek volgt dat de claim dat de Tweede Kamer verantwoordelijk is voor het afdwingen van de tijdige publicatie van MKBA's lastig te verdedigen is. Ten eerste geldt dat Tweede Kamerleden van coalitiefracties nodig zijn om een verandering door te voeren, omdat er een Kamermeerderheid nodig is. Deze Kamerleden peilen bij de bewindspersoon of deze iets voelt voor de verandering en de bewindspersonen informeert bij haar ambtenaren of zij hier iets voor voelen. Als ambtenaren/bewindspersonen niets voelen voor een verandering, dan wordt dit duidelijk gemaakt aan Kamerleden van coalitiefracties en dit verhoogt de drempel voor deze Kamerleden om hun wens door te zetten, terwijl de Kamerleden hun plan gemakkelijk kunnen doorzetten als ambtenaren/bewindspersoon hun zege geven aan de verandering.

Een andere observatie die volgt uit deze studie is dat de MKBA meer invloed kan hebben op het standpunt van politici als de studie vroeger in het besluitvormingsproces wordt ingebracht. Hoe minder afwegingen er al zijn gemaakt (in de informele governance), hoe groter de kans dat politici de MKBA zullen gebruiken bij het vormen van hun standpunt over een project.⁷ Indien alle actoren al een duidelijk standpunt hebben ingenomen ten opzichte van een project, dan lijkt de kans relatief klein dat de MKBA nog invloed heeft op het standpunt, terwijl de MKBA meer invloed kan hebben als er nog geen (definitief) standpunt is ingenomen. Indien men wil dat de MKBA meer invloed heeft op het standpunt van politici, dan dient het aanbeveling om de positie van de MKBA in het MIRT-Spelregelkader te heroverwegen. Het uitvoeren van een (lichte) MKBA voorafgaande aan de startbeslissing die gedurende het proces wordt herijkt, heeft waarschijnlijk meer invloed op standpunten van politici (die hiervoor openstaan) dan de huidige situatie waarin de MKBA wordt uitgevoerd voorafgaande aan het voorkeursbesluit.

Daarbij is het interessant dat Kamerleden vooral procesmatige oplossingen noemen, wanneer zij werden gevraagd om na te denken over oplossingen die ervoor zouden kunnen zorgen dat zij meer gebruik maken van de MKBA in het vormen van hun mening. Indien beleidsmakers willen dat de drempel voor Kamerleden wordt verlaagd om gebruik te maken van de MKBA bij het vormen van hun standpunt, dan volgt uit deze studie de aanbeveling om vooral na te denken over oplossingsrichtingen die ervoor zorgen dat de Tweede Kamer de MKBA op tijd ontvangt (institutioneel ontwerp). Inhoudelijke verbeteringen lijken minder van belang als het doel is om de bruikbaarheid van de MKBA voor politici te verhogen.

Een andere interessante conclusie is dat politici positief zijn over de MKBA mits de studie op een onpartijdige manier is uitgevoerd. In de steekproef zaten geen politici die ervoor pleiten om te stoppen met het uitvoeren van onpartijdige MKBA's. Politici vinden de MKBA van toegevoegde waarde omdat de resultaten van een MKBA het debat over infrastructuurprojecten kunnen verscherpen en Kamerleden kunnen de MKBA als argument gebruiken om lobbyisten van zich af te houden. Ook stellen politici dat de MKBA ambtenaren scherp houdt om infrastructuurprojecten te optimaliseren in termen van kosten en baten. Dit wordt door ambtenaren zelf ook ervaren als een belangrijk voordeel van de MKBA (Mouter et al. 2013). Opgemerkt moet worden dat onpartijdigheid van de MKBA-studie van doorslaggevend belang lijkt te zijn voor de houding van politici ten opzichte van de MKBA.

Een aantal politici stelt zelfs dat je beter geen MKBA kunt uitvoeren dan een MKBA die is afgestemd op de politieke wens van de opdrachtgever.

Het is interessant dat politici geen oplossingen noemden voor de barrières ‘ik vorm mijn mening op basis van gesprekken, niet op basis van het lezen van rapporten’ en ‘als er voldoende geld is dan is het maatschappelijk rendement van een project minder belangrijk’. Zij zien dit niet als barrières die kunnen en moeten worden opgelost. Politici noemden geen oplossingen voor het beperken van de barrière: ‘Ik vind de verklarende kracht van de MKBA beperkt’. Mogelijk is het systematisch uitvoeren van ex-post analyses een effectieve methode om de verklarende kracht van MKBA’s te beoordelen en te verbeteren (voor een overzicht, zie Nicolaisen and Driscoll, 2014). In Noorwegen wordt er bijvoorbeeld één ex-post analyse van een infrastructuurproject per jaar uitgevoerd.

Ten aanzien van de barrière: ‘ik ben het niet eens met de normatieve uitgangspunten van de MKBA’ noemden politici als oplossingsrichting dat het belangrijk was om het effect van het ‘verzetten van de normatieve/subjectieve knoppen in de MKBA’ op de resultaten van de MKBA inzichtelijk te maken. Op basis van deze aangedragen oplossing door politici – maar ook op basis van andere opmerkingen – kan worden geconcludeerd dat verschillende politici ervan op de hoogte zijn dat de MKBA geen neutraal, objectief of waardenvrij instrument is, maar een normatief instrument waarin politieke aannames zijn verwerkt (voor publicaties over het normatieve karakter van MKBA’s zie Bromley, 1990; Driesen, 2006; Nyborg, 2012; van Wee, 2012). Er zijn twee ontwikkelingsrichtingen denkbaar om deze door politici ervaren barrière op te heffen. Ten eerste is het mogelijk om een aparte methode te ontwikkelen voor politici die het niet eens zijn met de normatieve uitgangspunten van de MKBA. Deze methode zou dan gestoeld zijn op het waardensysteem van politici die het niet eens zijn met de normatieve uitgangspunten van de MKBA. Ten tweede is het mogelijk om de normatieve aannames in de MKBA te ‘democratiseren’, waarmee wordt bedoeld dat er gevoeligheidsanalyses worden gedaan op de normatieve parameters in de MKBA. Dit is de oplossingsrichting die door politici wordt voorgesteld. De tekstbox hieronder beschrijft drie belangrijke normatieve aannames in de MKBA.

Tekstbox: normatieve aannames in de MKBA

Aanname 1: In de MKBA wordt ervan uitgegaan dat de welvaartseffecten voor elk individu even zwaar moeten worden gewogen om het welvaartseffect van een overheidsproject voor Nederland te beoordelen.

Waarom normatief? Verschillende politici die deelnamen aan dit onderzoek geven aan dat zij een welvarende samenleving zien als een samenleving waar nagenoeg alle mensen boven het bestaansminimum/armoedegrens leven. Aan de welvaartseffecten voor mensen die rond of onder het bestaansminimum leven, kennen zij meer waarde toe dan aan de welvaartseffecten voor mensen waar het relatief goed mee gaat. Ook zijn er verschillende politici die vanuit verdelende rechtvaardigheid een extra waarde toekennen aan welvaartseffecten voor mensen die buiten de Randstad wonen, omdat bij een gelijke weging MKBA’s aanbevelen om te investeren in de Randstad (omdat meer mensen ervan profiteren) en alle ‘bads’ (CO₂ opslag, kernreactoren etc.) buiten de Randstad te plaatsen (omdat relatief weinig mensen aan gevaren worden blootgesteld).

Aanname 2: De MKBA onderzoekt alleen wat Nederlanders in hun rol als consument bereid zijn te betalen voor de effecten van een overheidsproject. Alleen als zij vanuit hun inkomen na belasting bereid zijn te betalen voor reistijdwinst, verkeersveiligheid etc. telt dit mee in de MKBA.

Waarom normatief? Veel politici voelen zich burgervertegenwoordiger in plaats van consumentenvertegenwoordiger. In dit geval zouden niet preferenties van mensen in hun rol als consument (wat ben ik vanuit mijn inkomen na belastingen bereid te betalen voor effecten van een project?), maar preferenties van mensen in hun rol als burger (hoe moet de overheid belastinggeld inzetten?) moeten worden gemeten om het welvaartseffect van een overheidsproject te meten.

Om een voorbeeld te geven: als iemand door een rood licht fietst op een gevaarlijk kruispunt, dan kan hieruit worden afgeleid dat deze persoon in zijn rol als consument de reistijdwinst belangrijker vindt dan het veiligheidsrisico dat hij loopt. Maar de MKBA-systematiek neemt aan dat de persoon met deze keuze ook aangeeft dat hij vindt dat de overheid meer moet investeren in projecten die reistijdwinst opleveren dan projecten die de verkeersveiligheid verbeteren. Indien de persoon dit niet vindt – en deze dus andere preferenties heeft als consument dan als burger – dan is deze aanname in de MKBA controversieel.

Aanname 3 (discontovoet): de mate waarin mensen waarde toekennen aan toekomstige welvaart ten opzichte van welvaart in het heden (de discontovoet) kan worden afgeleid uit de manier waarop mensen als consument toekomstige consumptieve bestedingen afwegen ten opzichte van huidige consumptieve bestedingen.

Waarom normatief? Er zijn drie stromingen in de literatuur als het gaat om het bepalen van de discontovoet. 1) De eerste stroming is het eens met de bovengenoemde aanname in MKBA's. Onder meer Nordhaus stelt dat de discontovoet volledig moet worden gebaseerd op het gedrag van mensen. Als mensen een grote voorkeur hebben voor consumptie op de korte termijn ten opzichte van consumptie in de toekomst, dan betekent dit dat de overheid vooral moet investeren in projecten die op de korte termijn baten opleveren en minder in projecten die op de lange termijn baten opleveren; 2) Het feit dat mensen meer waarde toekennen aan consumptie in het heden heeft twee psychologische redenen. A) mensen zijn ongeduldig mede omdat zij sterfelijk zijn. Als je aan mensen vraagt of ze liever nu een nieuwe auto hebben of over 30 jaar, kiezen ze stevast voor 'nu', omdat ze er over 30 jaar misschien niet meer zijn; B) mensen verwachten rijker te worden gedurende hun leven. Ook verwachten zij over het algemeen dat de economie van hun land in de toekomst het beter zal gaan doen. De tweede stroming (o.a. Ramsey, Gollier en Solow) is het niet eens met de stelling: 'omdat mensen als consument ongeduldig zijn, moet de overheid ook ongeduldig zijn'. Menselijk ongeduld mag volgens hen niet mee worden genomen in de discontovoet. 3) De derde stroming stelt dat de discontovoet niet gebaseerd moet worden op menselijk consumentengedrag. De filosoof John Rawls zegt over de discontovoet: '*do the ethics before the math*'. Eerst moet worden besloten wat een goede verdeling is van welvaart tussen huidige en toekomstige generaties en als dit vaststaat moet hier de bijpassende discontovoet voor worden gezocht.

Welke van de drie stromingen is het meest relevant? Heal en Millner (2014) stellen dat dit per persoon kan verschillen: "*As such, the discount rate is a parameter that is unique to each person; much like the moral legitimacy of the death penalty or abortion rights, it is the kind of thing reasonable people may reasonably disagree about.*"

Om de barrière: 'ik het niet eens met de normatieve uitgangspunten van de MKBA' weg te nemen moet dus aan politici duidelijk worden gemaakt in hoeverre de MKBA-uitkomsten veranderen indien aan de 'politieke knoppen' in de MKBA wordt gedraaid. Dit zou betekenen dat de politiek-normatieve keuzes in de MKBA door politici worden gemaakt en de objectieve analyses door MKBA-analisten/ambtenaren. Indien politicus A en politicus B verschillende politiek-normatieve keuzes maken, omdat zij een verschillend waardensysteem hebben, zal de MKBA-uitkomst voor hen verschillen, waardoor op basis van de MKBA kan worden

geconcludeerd dat het welvaartseffect negatief is vanuit het perspectief van politicus A en positief vanuit het perspectief van politicus B.

Het is interessant om over deze oplossing verder te discussiëren. Of we kiezen ervoor dat MKBA-analisten/ambtenaren één set aan politiek-normatieve keuzes vaststellen en we accepteren dat de MKBA als ‘niet-buikbaar’ wordt gezien door politici die het niet eens zijn met deze keuzes; Of we kiezen ervoor dat politici de politiek-normatieve keuzes zelf maken, waardoor de MKBA bruikbaar is voor politici met een verschillende kijk op ‘een welvarende samenleving’, maar de uitkomst van een MKBA minder eenduidig kan zijn: *‘indien een politicus deze normatieve keuzes maakt, is de MKBA negatief, maar indien een politicus de volgende normatieve keuzes maakt is de MKBA positief’*. Aan de andere kant, kan het voorkomen dat een project negatief/positief scoort in de MKBA ongeacht de politiek-normatieve aannames die worden gemaakt.

Literatuur

- Annema, J.A., K. Frenken en C. Koopmans, 2013. Twaalf jaar maatschappelijke kosten-batenanalyse van transportprojecten: 106 rapporten geanalyseerd, paper CVS.
- Bromley, D.W., 1990. The ideology of efficiency: searching for a theory of policy analysis. *Journal of Environmental Economic Management*. Vol. 19, pp. 86–107.
- Driesen, D.M. 2006. Is Cost-Benefit Analysis Neutral? Syracuse University College of Law.
- Eliasson, J., en M. Lundberg. 2012. Do cost-benefit analyses influence transport investment decisions? Experiences from the Swedish transport investment plan 2010–2021. *Transport Reviews*. Vol 32 (1), pp. 29–48.
- Eliasson., J., M. Börjesson. J. Odeck. and M. Welde. 2015. Does Benefit-Cost Efficiency Influence Transport Investment Decisions? *Journal of Transport Economics and Policy*. 49 (3), pp. 377-396.
- Enthoven, G. M. W. (2011). Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatierelatie tussen regering en parlement Delft: Eburon
- Heal, G.M., Millner, A., 2014. Agreeing to disagree on climate policy. *Proceeding of the National Academy for Sciences of the United States of America* 111 (10), 3695-3698.
- Luyendijk, J., 2010. Je hebt het niet van mij, maar... Een maand aan het Binnenhof. Uitgeverij Podium B.V.
- Mackie, P., Worsley, T., 2013. International Comparisons of Transport Appraisal Practice. Overview Report. Institute for Transport Studies. University of Leeds.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011. Spelregels van het Meerjarenprogramma, Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT). Den Haag.
- Mouter, N., Annema, J.A., van Wee, G.P., 2012. Maatschappelijke kosten- en batenanalyse inhoudelijk geëvalueerd: 86 hoofdrolspelers in de Nederlandse MKBA-praktijk over inhoudelijke problemen, voordelen, nadelen en oplossingsrichtingen voor het inzetten van de MKBA bij ruimtelijk-infrastructurele projecten. Nicis Institute, Den Haag;
- Mouter, N., J.A. Annema and G.P. van Wee. 2013. Attitudes towards the role of cost-benefit analysis in the decision-making process for spatial-infrastructure projects: a Dutch case study. *Transportation Research Part A*. Vol. 58, pp. 1-18
- Nicolaisen, M.S. and P.A. Driscoll. 2014. Ex-Post Evaluation of Demand Forecast Accuracy: A Literature Review. *Transport Reviews*. Vol. 34 (4), pp. 540-555
- Nyborg, K., 1998. Some Norwegian politicians' use of cost-benefit analysis. *Public Choice*. Vol. 95, pp 381-401.
- Nyborg, K., 2012. The Ethics and Politics of Environmental Cost-Benefit Analysis.
- Rienstra, S., 2014. Inventarisatie KBAs transportinfrastructuur 2001-2014. Op verzoek van Ministerie I&M en Financiën.
- Sager, T., Ravlum I.A., 2005. The political relevance of planners' analysis: the case of a parliamentary standing committee. *Planning Theory* 4 (1), 33-65.
- Tijdelijke Commissie Infrastructuur, 2004. Grote Projecten Uitvergroet: Een Infrastructuur voor Besluitvorming (Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004, TK 2004-2005, 29 283, nr.5-6).
- Van der Steen, M., van Twist, M., Peeters, R., de Vries, M., 2009. Strategiseren in de schaduw van de macht. Politiek assistenten van bestuurders als verborgen verbinders.
- Van Wee, B., 2012. How suitable is CBA for the ex-ante evaluation of transport projects and policies? A discussion from the perspective of ethics. *Transport Policy* 19 (1), pp. 1-7.
- Verrips, A., Hoogendoorn, S., Romijn, G., 2014. Second opinion op de MKBA Ring Utrecht. Den Haag.