

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

**Niek Mouter**

Technische Universiteit Delft <sup>1</sup>

Themanummer CVS 2016

Uitgebreide samenvatting op basis van een CVS-artikel. Het volledige artikel staat op:

[http://www.cvs-  
congres.nl/e2/site/cvs/custom/site/upload/file/papers\\_final/2016/cvs16\\_010.pdf](http://www.cvs-congres.nl/e2/site/cvs/custom/site/upload/file/papers_final/2016/cvs16_010.pdf)

---

<sup>1</sup> Technische Universiteit Delft, E: [n.mouter@tudelft.nl](mailto:n.mouter@tudelft.nl)

## Inleiding

Er zijn heldere spelregels voor de manier waarop de besluitvorming rondom het Nederlandse Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT) is georganiseerd (het MIRT-Spelregelkader, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011). Bestuurlijke overleggen en de tweejaarlijkse Kamerdebatten zijn vaste formele momenten in het jaar waar politieke besluiten over het MIRT worden genomen. Er zijn verschillende onderzoeken gedaan naar de mate waarin politici de MKBA gebruiken in hun standpuntvorming (e.g. Annema et al. 2017; Mouter, 2016). Uit beide onderzoeken volgt dat de uitkomsten van een MKBA weinig invloed hebben op standpunten van politici (Mouter, 2016) en politieke besluiten (Annema et al. 2017). De vraag is: wat heeft dan wel invloed op politieke besluitvorming over transportinfrastructuurprojecten? Wat maakt dat het ene project wel doorgaat en het andere niet? En welke actoren proberen de besluitvorming op welke manier te beïnvloeden? Voor zover bekend is er geen systematisch onderzoek gedaan naar de actoren die besluitvorming rondom het MIRT beïnvloeden en de beïnvloedingsstrategieën die zij inzetten. Dit onderzoek probeert dit kennisgat te dichten door 28 politici en 10 topambtenaren te interviewen over dit onderwerp.

## Methode

De geïnterviewde politici waren allen werkzaam in de periode 2003-2015. In deze periode waren 4 respondenten bewindspersoon, 22 Kamerlid, 2 gedeputeerde en 10 respondenten topambtenaar. Alle interviews zijn volledig getranscribeerd. De uitspraken van politici zijn vervolgens systematisch gecodeerd en gecategoriseerd. Voorafgaande aan het interview is bij respondenten aangegeven dat, indien zij dit wensten, het interview volledig anoniem zou blijven. Om de betrouwbaarheid van de resultaten van dit onderzoek te vergroten zijn voor de 28 respondenten die hiermee akkoord gingen samenvattingen van hun interviews gepubliceerd op de website [www.mkba-informatie.nl](http://www.mkba-informatie.nl). Het is dus mogelijk voor de lezer om de betrouwbaarheid van de conclusies op basis van deze gepubliceerde interviews te controleren. De conclusies die de auteur trekt op basis van de 10 anonieme interviews zijn gecontroleerd door een tweede codeur. Naast de anonieme interviews heeft de tweede codeur 6 van de 28 interviews gecontroleerd die wel op [www.mkba-informatie.nl](http://www.mkba-informatie.nl) zijn geplaatst.

## Resultaten

In het onderzoek wordt er een onderscheid gemaakt tussen besluitvorming 'voor de schermen' (het bestuurlijk overleg, het MIRT-Spelregelkader en de Kamerdebatten) en mechanismen die de besluitvorming rondom het MIRT 'achter de schermen' sturen en bepalen waarom er positief of negatief wordt besloten over infrastructuurprojecten (de informele governance).

Uit het onderzoek blijkt dat voor de schermen bewindspersonen van I&M de belangrijkste actor zijn, omdat zij een hoofdrol spelen in de bestuurlijke overleggen met bestuurders van decentrale overheden en in de Tweede Kamer debatten. Uit dit onderzoek volgt dat bewindspersonen van I&M hun rol achter de schermen verschillend invullen. Waar de ene bewindspersoon ook achter de schermen de besluitvorming domineert, heeft de andere bewindspersoon een veel minder grote rol achter de schermen. In dit laatste geval hebben andere actoren de touwtjes in handen (bijv. Kamerleden of ambtenaren).

Kamerleden die een belangrijke rol vervullen in de informele governance zijn Kamerleden die een specifieke regio vertegenwoordigen. Met name in de periode 2003-2010 probeerden 'regionale

Kamerleden' via verschillende strategieën (bijvoorbeeld ruilhandel) infrastructuurprojecten zeker te stellen voor hun regio. Zij handelden deels vanuit politieke overtuiging ("als ik niet voor mijn regio opkom gaat al het geld naar de Randstad en dit vind ik onrechtvaardig"), maar deden dit ook om hun politieke leven veilig te stellen en om zichzelf te vereeuwigen ("in mijn regio zullen de mensen zich altijd blijven herinneren dat ik dit project mogelijk heb gemaakt").

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

Verschillende geïnterviewde politici noemen een krachtige lobby (of het gebrek eraan) als de belangrijkste factor die maakt dat een infrastructuurproject doorgaat (en een ander project niet). Waarom heeft een goede lobby zoveel invloed? Voor een politicus kan prioriteren lastig zijn, wanneer projecten ongeveer gelijk scoren op de criteria die voor hem/haar belangrijk zijn. Indien een lobbyist ervoor kan zorgen dat de aandacht van politici gericht is op het project waar zij voor lobbyt (en niet op een concurrerend project), dan kan dit het verschil maken. Volgens verschillende politici zijn lobbyisten onmisbaar, omdat Kamerleden vaak slechts over één medewerker kunnen beschikken. Lobbyisten zijn voor Kamerleden soms het enige toevluchtsoord om aan informatie te komen. De informatie die lobbyisten aanleveren is volgens geïnterviewde Kamerleden wel correct, maar niet neutraal. Als je als lobbyist incorrecte informatie aanlevert en dit komt uit, dan is je rol uitgespeeld. Maar Kamerleden zijn zich er zeer van bewust dat de lobbyist in de regel alleen informatie aanlevert die goed uitkomt voor het belang van zijn/haar cliënt. Echter, volgens geïnterviewde Kamerleden is het beter om correcte informatie vanuit een bepaald belang te krijgen dan geen informatie.

Andere actoren die proberen achter de schermen de besluitvorming over het MIRT te beïnvloeden zijn de Minister van Financiën, de Minister-President, topambtenaren, omwonenden en andere actievoerders. De strategieën die deze actoren hanteren worden besproken in het CVS-paper.

## Handelingsperspectief

Een observatie die voortvloeit uit het onderzoek is dat Kamerleden al in een zeer vroeg stadium onder druk worden gezet om projecten wel of niet te steunen (met name door lokale partijgenoten). In dit stadium zijn zij bij het vormen van een standpunt over deze project in de huidige situatie sterk afhankelijk van informatie die door lobbyisten wordt aangeleverd. Kamerleden zijn blij met de informatie die zij krijgen aangeleverd van lobbyisten, ook al zijn zij zich ervan bewust dat de informatie niet neutraal is. In een later stadium – aan het eind van een MIRT-Verkenning krijgen Kamerleden van de bewindspersoon neutrale informatie aangeleverd, bijvoorbeeld in de vorm van een MKBA of een milieueffectenrapportage. Zij krijgen deze neutrale informatie aangeleverd op een moment dat de kans klein is dat de informatie nog hun standpunt beïnvloedt. Het zou interessant zijn om te experimenteren met het aanleveren van neutrale informatie aan Kamerleden in een vroeg stadium – idealiter voordat Kamerleden hun standpunt hebben bepaald. Vervolgens is het interessant om te onderzoeken of deze informatie de standpunten van Kamerleden wel beïnvloedt – dit in tegenstelling tot huidige MKBA's.

## Referenties

Annema, J.A., K. Frenken, C. Koopmans, M. Kroesen, 2017. Relating cost-benefit analysis results with transport decisions in the Netherlands. *Letters in Spatial and Resource Sciences* 10 (1), 109-127.

Mouter, N., 2016. Dutch politicians' use of Cost-Benefit Analysis. *Transportation*. Online 26 april 2016. doi:10.1007/s11116-016-9697-3