

Een onderzoek naar het verschil in  
Rijksbijdragen bij infrastructurele  
projecten

# Rijksbijdragen in perspectief

MINISTERIE VAN  
INFRASTRUCTUUR &  
WATERSTAAT | UNIVERSITEIT  
UTRECHT

Tielraden, E.P. van (Etienne)

---



# Rijksbijdragen in perspectief

Een onderzoek naar het verschil in Rijksbijdragen bij infrastructurele projecten

*Etienne van Tielraden*

*Masterscriptie Sociology: Contemporary Social Problems*

Etienne van Tielraden

6040365

e.p.vantielraden@students.uu.nl

Masterscriptie Sociology: Contemporary Social Problems

2018-2019

Universiteit Utrecht

Scriptiebegeleider: Jornt Mandemakers

2e beoordelaar: Ineke Maas

Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat

Stagebegeleidster: Anne Lammertink



**Universiteit Utrecht**



Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat

## Voorwoord

Voor u ligt de masterscriptie 'Rijksbijdragen in perspectief'. Deze scriptie is geschreven als eindproduct van de master Sociology: Contemporary Social Problems. In de afgelopen vijf maanden heb ik stage gelopen bij het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat. Zij hebben mij de kans geboden om een onderzoek uit te voeren en daarnaast veel te leren over het werken bij een grote organisatie als een ministerie. Voor mijn stage wist ik niets van infrastructuur. Ik had nog nooit gewerkt met planologen, landbouwarchitecten en stedenbouwkundigen. In de afgelopen vijf maanden heb ik hier kennis over mogen nemen wat erg goed is geweest voor mijn persoonlijke ontwikkeling. Ik wil 'I&W' hier dan ook voor bedanken.

Daarnaast wil ik een dankwoord richten aan mijn scriptiebegeleider Jornt Mandemakers. Zijn constructieve feedback en snelle reactietijd was erg nuttig en heeft mij waardevolle inzichten opgeleverd. Daarbij wil ik ook Anne Lammertink en Martje Storm niet onbenoemd laten. Hun begeleiding heeft mij geholpen om mijn weg te vinden binnen het ministerie, waarvoor dank.

Tot slot uiteraard ook mijn dankwensen voor een ieder die mij vanuit de universiteit of het ministerie op een andere manier heeft geholpen en toch ook zeker voor de betrokkenen vanuit het thuisfront.

Veel leesplezier!

## Samenvatting

De financiële bijdragen die infrastructurele projecten krijgen vanuit het Rijk verschillen. De inrichting van dit besluitvormingsproces bevat meerdere onduidelijkheden. Enerzijds impliceert het Rijk objectieve voorwaarden te hanteren om Rijksbijdragen aan af te meten (TK 34775-A, nr. 72), maar anderzijds wordt er ook een bepaald grijs gebied in stand gehouden om hier flexibel mee om te kunnen gaan. Om dit besluitvormingsproces beter te begrijpen is het belangrijk om te achterhalen wat voor elementen zo'n besluitvormingsproces allemaal beïnvloeden.

Om dit doel te kunnen bereiken is de Rational Choice Theory onderzocht. Deze theorie veronderstelt dat iedere gemaakte keuze is gebaseerd op een objectieve kosten-baten afweging. Iedere keuze is volledig bewust genomen en altijd gebaseerd op volledige informatie. Het Rijk heeft een model welke werkt volgens de principes van deze theorie. Dit onderzoek heeft onderzocht wat voor rol dat model inneemt in de besluitvorming.

Verder zijn er verschillende complexiteiten onderzocht die het besluitvormingsproces zouden bemoeilijken. De Rational Choice Theory, het rationele Rijksmodel en de verschillende complexiteiten vormen de theoretische fundering van dit onderzoek.

Om te kunnen toetsen in hoeverre Rijksbijdragen objectief navolgbaar zijn is er een dataset ontwikkeld. Deze dataset heeft alle projecten uit het MIRT Overzicht (2019) van een aantal eigenschappen voorzien om vervolgens de Rijksbijdragen voor deze projecten te kunnen bepalen. Deze Rijksbijdragen zijn toen vergeleken met urgente - en minder urgente - knelpunten in de infrastructuur om te onderzoeken wat de relatie hiertussen is.

Vervolgens zijn er drie projecten gekozen welke interessant waren voor een kwalitatieve verdiepingsslag. Betrokkenen van deze projecten zijn toen geïnterviewd om een beeld te kunnen vormen van de dynamieken in een besluitvormingsproces.

Het bleek dat er ook allerlei factoren bestaan die een besluitvormingsproces beïnvloeden. Nadat deze factoren zijn achterhaald is gekeken in hoeverre zij verklaard konden worden vanuit de verschillende complexiteiten.

Tot slot zijn er een drietal beleidsaanbevelingen gedaan op basis van de conclusies van dit onderzoek. De eerste is het inzichtelijk maken, kwantificeren en waarderen van de factoren die meespelen in dit besluitvormingsproces. De tweede aanbeveling is het breder gebruiken van de MKBA. De MKBA is een model wat

verschillende grootheden, zoals leefbaarheid en verkeersveiligheid, voor een oplossing kwantificeert zodat er een weloverwogen beleidskeuze kan worden gemaakt. De derde aanbeveling adviseert het ministerie om meer te handelen vanuit de opgave. Onzekere toekomstige ontwikkelingen en veranderende relaties tussen het Rijk en decentrale overheden vereisen andere manieren van werken waarbij het handelen vanuit de opgave cruciaal is.

---

*Lijst met afkortingen*

---

<b>Afkorting</b>	<b>Betekenis</b>
<b>AO MIRT</b>	Algemeen Overleg MIRT
<b>BO MIRT</b>	Bestuurlijk Overleg MIRT
<b>BZK</b>	Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
<b>I&amp;W</b>	Het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat
<b>MKBA</b>	Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse
<b>MIRT</b>	Meerjarenplan Infrastructuur Ruimte en Transport
<b>MRA</b>	Metropoolregio Amsterdam
<b>MRDH</b>	Metropoolregio Rotterdam-Den Haag
<b>MvF</b>	Het Ministerie van Financiën
<b>NMCA</b>	Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse
<b>(Infra)projecten</b>	Infrastructurele projecten
<b>RCT</b>	Rational Choice Theory (Rationele Keuze Theorie)
<b>RWS</b>	Rijkswaterstaat
<b>TK</b>	De Tweede Kamer der Staten Generaal

---

*Noot.* Er is een aparte legenda toegevoegd voor de gebruikte afkortingen in bijlage 1.



# Inhoud

<b>INLEIDING .....</b>	<b>8</b>
AANLEIDING .....	8
ACHTERGROND .....	9
<i>Huidige procedure</i> .....	9
<i>Regeerakkoord</i> .....	9
<i>Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse</i> .....	9
<i>Cofinanciering</i> .....	10
DOEL VAN HET ONDERZOEK .....	10
RELEVANTIE .....	11
<i>Maatschappelijke relevantie</i> .....	11
<i>Wetenschappelijke relevantie</i> .....	12
ONDERZOEKSVRAGEN .....	13
LEESWIJZER.....	13
<b>THEORETISCH KADER.....</b>	<b>14</b>
RATIONAL CHOICE THEORY.....	14
<i>Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse</i> .....	16
HET GEBRUIK VAN DE RATIONAL CHOICE THEORY .....	16
COMPLEXITEITEN .....	17
<i>Institutionele complexiteit</i> .....	18
<i>Substantieve complexiteit</i> .....	19
<i>Organisatorische complexiteit</i> .....	19
<i>Sociale complexiteit</i> .....	20
<b>METHODEN .....</b>	<b>21</b>
MEERJARENPROGRAMMA INFRASTRUCTUUR RUIMTE EN TRANSPORT (MIRT) .....	21
DE DATASET .....	21
DE PROJECTEN .....	22
<i>A16 Rotterdam</i> .....	23
<i>De Zuidasdok</i> .....	23
<i>A28/A1 Knooppunt Hoewelaken</i> .....	24
DE INTERVIEWS.....	24
DE RESPONDENTEN .....	25
<i>A16 Rotterdam</i> .....	25
<i>De Zuidasdok</i> .....	26
<i>A28/A1 Knooppunt Hoewelaken</i> .....	26
<i>I&amp;W</i> .....	26
DATAVERWERKING .....	27
ETHIEK .....	27
LIMITATIES .....	28
<b>RESULTATEN.....</b>	<b>29</b>
DATASET .....	29
<i>Modaliteiten</i> .....	29
<i>Projectfases</i> .....	31

<i>Betrokken actoren</i> .....	33
<i>Kwantitatieve analyse</i> .....	34
BEANTWOORDING BESCHRIJVENDE ONDERZOEKSVRAAG .....	35
DEEL 2: KWALITATIEVE ANALYSE.....	36
<i>A16 Rotterdam</i> .....	36
<i>De Zuidasdok</i> .....	36
<i>De A28/A1 Knooppunt Hoevelaken</i> .....	37
<i>Verschillen en overeenkomsten</i> .....	37
DE FACTOREN .....	38
COMPLEXITEITEN .....	44
<b>CONCLUSIES</b> .....	<b>47</b>
CONCLUSIES BESCHRIJVENDE ONDERZOEKSVRAAG .....	47
BEANTWOORDING EN CONCLUSIES VERKLARENDE ONDERZOEKSVRAAG.....	48
<b>BELEIDSAANBEVELINGEN</b> .....	<b>50</b>
FACTOREN INZICHTELIJK MAKEN, KWANTIFICEREN EN WAARDEREN .....	50
DE MKBA BREDER INZETTEN .....	52
HANDELEN VANUIT DE OPGAVE .....	54
<b>DISCUSSIE</b> .....	<b>55</b>
DOEL VAN HET ONDERZOEK .....	55
BETEKENIS CONCLUSIES BESCHRIJVENDE ONDERZOEKSVRAAG .....	55
FACTOREN EN COMPLEXITEITEN.....	56
LIMITATIES .....	57
TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DIT ONDERZOEK.....	58
AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK .....	58
<b>REFERENTIES</b> .....	<b>60</b>
<b>BIJLAGE 1: DATASET</b> .....	<b>68</b>
<b>BIJLAGE 2: UITNODIGING RESPONDENTEN</b> .....	<b>69</b>
<b>BIJLAGE 3: INFORMED CONSENT FORMULIER</b> .....	<b>71</b>
<b>BIJLAGE 4: TOPICLIJST</b> .....	<b>73</b>
<b>BIJLAGE 5: CODEBOOM</b> .....	<b>76</b>



# Inleiding

## Aanleiding

In 2018 heeft I&W 8,4 miljard euro gekregen uit de miljoenennota (MvF, 2018). Dit bedrag kan in vier jaar worden besteed aan de aanleg, beheer en onderhoud van verschillende infrastructurele projecten en programma's. De laatste jaren zijn er steeds meer voorbeelden van projecten die duurder uitvallen dan geraamd (Koop, 2018; Veen, 2015; Willems, 2016). Dit gaat vaak samen met vertragingen en vaak ontstaat er daarbij weerstand vanuit de samenleving (Verweij & Gerrits, 2013). Ook is de rol van de overheid door de jaren heen veranderd. De overheid had vroeger een centrale rol in de voorziening van infrastructuur (Sohier, 2019). Deze rol was om de bouw van deze noodzakelijke voorzieningen te garanderen en natuurlijke monopolies te omzeilen. Dankzij toenemende technologische ontwikkelingen kunnen transactiekosten die gepaard gaan met het gebruik van de infrastructuur beter worden geschat en gereduceerd. Zo is men tegenwoordig bijvoorbeeld veel beter in staat om in te schatten wanneer een brug of weg is afgeschreven. Om de monopolistische macht te vermijden en tegelijkertijd de continuïteit te bewaken ontstond er een transitie van verantwoordelijkheden naar decentrale overheden (Chan et. all, 2009). De realisatie van infrastructurele projecten verlangt tegenwoordig meer samenwerking tussen het Rijk en een regio dan voorheen en I&W kan hierbij standvastiger zijn in het onderhandelingsproces over financiën. I&W ambieert een heldere inrichting van het besluitvormingsproces om Rijksbijdragen aan af te meten (Rijksoverheid, 2016). Om een sterkere positie in te nemen in dit besluitvormingsproces is het relevant om te achterhalen wat voor elementen zo'n besluitvormingsproces allemaal beïnvloeden.

Uit een brief naar de Tweede Kamer (Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat, 2018c) blijkt dat de regering geen heil ziet in het opstellen van vaste percentages om Rijksbijdragen te bepalen op basis van objectieve criteria. Dit technocratische voorstel zou resulteren in scheve investeringen door het land: de Randstad zou bijna al het geld opstrijken omdat hier de meeste verkeersknelpunten voorkomen. De provincie zou hierbij onderbedeeld worden wat ongelijkheid met zich meebrengt. Om dit te voorkomen wordt een bepaald 'grijs gebied' in stand gehouden waardoor Rijksbijdragen kunnen afwijken van de technocratische richtlijnen. Dit duidt op een allocatieprobleem. Hoe groot is de Rijksbijdrage voor een project, waarom en waar is

dit van afhankelijk? Om beter zicht te krijgen op dit ‘grijze gebied’ is het belangrijk om te onderzoeken hoe het besluitvormingsproces vorm krijgt.

## Achtergrond

Om het huidige besluitvormingsproces beter te kunnen begrijpen zal deze paragraaf wat context schetsen. Er is hier aandacht voor de huidige procedure en de drie factoren die een besluitvormingsproces formeel bepalen.

### Huidige procedure

Ten tijde van dit onderzoek is Kabinet Rutte III aan de macht. Dit kabinet kent eigenlijk drie criteria waardoor een project in aanmerking kan komen voor Rijksbijdragen: een prioriteit in het regeerakkoord, een knelpunt in de NMCA en cofinanciering vanuit de regio (TK 34775-A, nr. 72). De regio is hier bijvoorbeeld een gemeente of provincie. Op de drie criteria wordt hieronder een toelichting gegeven.

### Regeerakkoord

Het regeerakkoord is eigenlijk een overzicht met alle ambities van het huidige kabinet. Niet alleen op het terrein van infrastructuur maar op alle onderwerpen wat Nederland aan gaat. In het document is een sectie opgenomen over mobiliteit (Regeerakkoord 2017-2021, 2017). Een project voldoet aan dit criterium als haar doelstellingen overeenkomen met de ambities uit de desbetreffende sectie van het regeerakkoord.

### Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse

De Nationale Markt en Capaciteitsanalyse (NMCA) is een econometrisch model wat voorspelt waar, hoe en met welke modaliteit wij ons in de toekomst zullen verplaatsen. Het probeert verwachte knelpunten en toekomstige mobiliteitsontwikkelingen in beeld te brengen. Met verschillende verkeer- en vervoersmodellen berekend de NMCA hoe de te verwachten vraag (markt) zich verhoudt tot het te verwachten aanbod (capaciteit) (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2018). Het gaat hierbij om alle modaliteiten (wegen, vaarwegen, spoorwegen en regionaal openbaar vervoer) (NMCA, 2017). Modaliteiten zijn benamingen voor verschillende vervoerswijzen. Het model brengt bereikbaarheidsopgaven op zowel regionaal als nationaal niveau in kaart. Eens in de

vier jaar, met de komst van een nieuw kabinet, brengt I&W in samenwerking met regionale partners het NMCA-rapport uit (NMCA, 2017). Hierin wordt rekening gehouden met verschillende ontwikkelingen zoals stijgende brandstofprijzen, de zelfrijdende auto, thuiswerken en alternatieve ruimtelijke ontwikkeling (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2018). De NMCA wordt dus als instrument gebruikt om te voorspellen waar Nederland in de toekomst problemen kan verwachten.

## Cofinanciering

Dit criterium vereist dat een regio kan meebetalen aan de bekostiging van een infrastructureel project. Er zijn geen vaste kengetallen bekend hoe hoog deze cofinanciering dan moet zijn. Het nut van cofinanciering is het verbeteren van de veiligheid (Infrastructuur & Waterstaat, 2018c) en het zo groot mogelijk maken van het maatregelenpakket (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2008). Het criterium van cofinanciering is eigenlijk een hulpmiddel om te besparen omdat de regio ook financieel bijdraagt.

## Doel van het onderzoek

Een infraproject kan dus op een Rijksbijdrage rekenen als zij aan bovenstaande drie criteria voldoet. Maar dit is niet altijd het geval. Soms wordt niet aan alle criteria voldaan maar volgt er toch een Rijksbijdrage. Of er wordt wel aan alle drie de criteria voldaan maar een Rijksbijdrage blijft alsnog uit. Dit komt omdat er naast de formele criteria ook een politieke werkelijkheid bestaat. Dit betekent dat de bovengenoemde drie criteria niet leidend zijn in het besluitvormingsproces.

Het doel van dit onderzoek is om het besluitvormingsproces voor de toekenning van Rijksbijdragen beter te begrijpen en factoren te vinden die I&W aanzetten tot het meer - of minder - betalen voor infraprojecten. Het kan hierbij ook gaan om het sneller - of minder snel - gaan uitvoeren van bepaalde projecten. Als I&W weet welke factoren meer of minder aanzetten tot het toekennen van Rijksbijdragen kan zij leren waar haar gevoeligheden liggen in het besluitvormingsproces. Op deze manier kan het duidelijk worden wanneer het Rijk meer of minder betaald. Inzicht in deze gemaakte keuzes kan duidelijkheid scheppen hoe I&W haar bijdragen verdeeld. Deze inzichten kan I&W gebruiken om haar besluitvormingsproces optimaler in te richten en dit beter te verantwoorden. Dit kan tot een eventuele kostenbesparing leiden.

## Relevantie

### Maatschappelijke relevantie

De Rijksoverheid wilt integer zijn, investeren in de toekomst en handelen met een hart voor de publieke zaak (Rijksoverheid.nl, 2019a). Om er voor te zorgen dat publieke gelden effectief en doelmatig worden besteed wil het Rijk transparant zijn in haar besluitvorming: *De communicatie van de Rijksoverheid is waarheidsgetrouw en bevat voldoende en juiste informatie om belangstellenden en belanghebbenden tijdig in staat te stellen zich zelfstandig een oordeel te vormen over het gevoerde en het te voeren beleid* (Rijksvoorlichtingendienst, 2017). Het Rijk ambieert dus om belastinggeld verantwoord uit te geven en hier openheid van zaken over te geven tegenover haar burgers. Door onderliggende factoren die Rijksbijdragen bepalen te achterhalen kan het Rijk beter inzicht geven in haar besluitvormingsproces en allocaties nauwkeurig motiveren.

De burger heeft baat bij een overheid die verantwoordelijk met haar geld omgaat. Als het Rijk inzicht heeft in welke factoren leiden tot verschillende Rijksbijdragen kan zij beter verantwoorden tegenover haar burgers. Inzicht in de verschillende factoren kan een kostenbesparing betekenen wat resulteert in meer besteedbaar belastinggeld. Dit kan worden ingezet om de kwaliteit van leven van iedere burger te verbeteren. Denk hierbij aan het wegnemen van mobiliteit- of bereikbaarheidsproblemen, het vergroten van de leefbaarheid, het stimuleren van een circulaire economie of de overgang naar een duurzame energietransitie. Er zijn talloze doelen te verzinnen die als gevolg van een kostenbesparing gerealiseerd kunnen worden om het maatschappelijk welzijn te verhogen.

Tot slot zou dit onderzoek een maatschappelijk bindende werking kunnen hebben. Een verantwoordelijker uitgavenpatroon kan er voor zorgen dat gebruikers van infrastructuur (burgers en bedrijven) meer betrokken worden in de totstandkoming, het beheer en het onderhoud ervan. Minder uitgaan van een overheid die alles bekostigd kan andere actoren (burgers, bedrijven en andere belangengroepen) prikkelen om creatief en slim naar infrastructurele problemen te kijken. Het doelgericht en efficiënt te werk gaan kan meerdere groepen nader tot elkaar brengen.

## Wetenschappelijke relevantie

De literatuur heeft veel aandacht besteed aan de moeilijkheden van infrastructurele projecten. Er zijn talloze artikelen beschikbaar over het besparen op publieke uitgaven door publiek-private samenwerkingen aan te gaan en de uitdagingen die hierbij ontstaan (Ehlers, 2014; Grimsey & Lewis, 2002). Ook zijn er voldoende onderzoeken gedaan over waarom infraprojecten altijd duurder uitvallen dan geraamd (Flyvbjerg et al., 2003). De mogelijkheden voor alternatieve project bekostiging en de realiteit hiervan is dus al onderzocht, maar nog niet volgens de methodiek van dit onderzoek. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen ook een bijdrage leveren aan de kennis over het doelmatig en effectief besteden van Rijksgeld, iets waar de Groot (2010) ook al aandacht aan besteedde.

Dit onderzoek is een toevoeging aan de bestaande literatuur omdat het een gecombineerde onderzoeksmethode gebruikt. Het uitlichten van bepaalde projecten is het resultaat van de kwantitatieve onderzoeksmethode. Door projecten zo veel mogelijk te kwantificeren kon bepaald worden welke projecten interessant waren voor een kwalitatieve verdiepingsslag en deze verdieping helpt om de besluitvorming beter te begrijpen. Flyvbjerg et al. (2003) gebruikte bijvoorbeeld ook kwantitatieve methoden maar dit diende een ander doel en kende geen verdere kwalitatieve invulling.

Verder belicht dit onderzoek alleen Nederlandse infraprojecten die aan een bepaald aantal eisen voldoen. Het is daardoor specifiek toepasbaar op de Nederlandse context en met name geschikt voor het Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat. De resultaten van dit onderzoek vullen hiermee een specifiek hiaat in de literatuur terwijl de onderzoeksmethode wel in andere contexten gebruikt kan worden.

Tot slot kunnen de onderzoeksresultaten ook vertaald worden naar overheidsuitgaven van andere ministeries. Denk hierbij aan bijdragen voor bijvoorbeeld cultuur, woningen of het klimaat.



## Onderzoeksvragen

Uit de aanleiding, de achtergrond, het onderzoeksdoel en de relevanties zijn de volgende drie onderzoeksvragen voortgekomen.

### *Beschrijvende vraag*

Wat is de relatie tussen de op de NMCA gebaseerde wegenprojecten uit de File Top 50 en de hoogte van Rijksbijdragen?

### *Verklarende vraag*

Welke factoren verklaren een bepaalde Rijksbijdrage en hoe kan dit worden begrepen vanuit de complexiteiten van infrastructurele projecten?

### *Beleidsvraag*

Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan I&W om het besluitvormingsproces van Rijksbijdragen beter te begrijpen naar aanleiding van dit onderzoek?

## Leeswijzer

In dit hoofdstuk is de aanleiding, de achtergrond, het doel en de relevantie van dit onderzoek besproken. Het tweede hoofdstuk vormt het theoretisch kader van waaruit het besluitvormingsproces voor infraprojecten beter begrepen kunnen worden. In het derde hoofdstuk wordt de methodologie van dit onderzoek besproken. Hier is onder meer aandacht voor de gebruikte onderzoeksmethoden, de projecten, de respondenten, de analyse en de ethische afwegingen. Hoofdstuk vier bevat de resultaten, hoofdstuk vijf bevat de conclusies en in hoofdstuk zes wordt een beleidsadvies gegeven. In hoofdstuk zeven wordt dit onderzoek bediscussieerd. Tot slot is de literatuurlijst opgenomen en de bijlagen bijgevoegd.

## Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal er worden ingegaan op verschillende theorieën waarmee het besluitvormingsproces van infraprojecten beter begrepen kan worden.

De allocatie van middelen, in dit geval de toekenning van geld aan infraprojecten, is onderdeel van het besluitvormingsproces. Om dit te begrijpen kan de economisch georiënteerde 'Rational Choice Theory' (later: RCT) gebruikt worden. Hieronder volgt een toelichting op deze theorie.

### Rational Choice Theory

De RCT is ontstaan als een economische beslissingsleer (De Jonge, 2009) maar is ook in vele andere sociale wetenschappen vertegenwoordigd (Yanoff, 2010). De RCT is een theorie welke gedrag probeert te voorspellen en te verklaren (Denkkaders.nl, 2019). De RCT is een rekenkundige theorie welke vaak wordt gebruikt om collectieve uitkomsten te voorspellen. Het rationele handelen wordt daarmee gebruikt als uitgangspunt gebruikt (Hechter & Kanazawa, 1997). De RCT heeft een aantal kenmerken.

De RCT veronderstelt dat iedere actor zijn keuzes maakt in een volledig geïnformeerde omgeving. Dit betekent dat besluiten altijd beargumenteerd kunnen worden en plaatsvinden binnen een transparante context (Buskens, 2015). Met deze transparante context wordt bedoeld dat iedere actor altijd alle informatie tot zijn beschikking heeft en hier ook altijd kennis van neemt. March (1978) beargumenteerd hierover dat iedere actie volledig bewust en betekenisvol wordt genomen en dat de consequenties van de actie volledig bekend zijn omdat alle informatie volledig voorhanden is. Zo volgt er altijd een weldoordachte keuze.

Het volgende kenmerk van de RCT is dat actoren altijd rationeel handelen en nooit emotionele of impulsieve keuzes maken (Zey, 2015). Actoren zijn egoïstisch waarbij individueel gewin op een zo'n kort mogelijke termijn gerealiseerd dient te worden (Ostrom, 1998). Deze individualistische insteek vindt tevens plaats binnen een context van consistente preferenties. De voorkeuren van een partij zijn dus constant over tijd en zijn immer gebaseerd op reden en ratio (March, 1978). Deze consistentie is wat Yanoff (2013) bedoeld met "*...is chosen according to a consistent preference ranking*" (p.63). Beslissingen zullen op zo'n manier ingericht worden dat het grootste voordeel voor de desbetreffende partij behaald kan worden. Rijksbijdragen zullen dus op zo'n

manier verdeeld worden dat het Rijksbelang altijd prioriteit krijgt. Het algemeen belang, of het belang van een ander is hier altijd ondergeschikt aan.

Individueen proberen hun eigen belang dus altijd te maximaliseren (Zey, 2015) en maken continu afwegingen welke acties voor hen het meest rendabel zijn op de korte termijn. Dit gebeurt vanuit een objectieve kosten-baten afweging (Zey, 2015; Blais, 2000; Scott, 2000). De verwachte kosten worden afgewogen tegen de verwachte opbrengsten. Het Rijk zou dus haar financiële investering afwegen aan het oplossen van een probleem, bijvoorbeeld een fileknelpunt. Het gaat hierbij niet alleen om materiële kosten en baten. Volgens Bruinsma & van de Bunt (1993, in Taverne, 2013) zijn ook immateriële aspecten doelwit van de kosten-batenanalyse. Dit betekent dat immateriële strevingen, zoals de moraal, ook meespelen. Het gaat dus om alles wat een actor profijt op kan leveren ten opzichte van alles wat hen nadeel op kan leveren. Iedere actor is dus voortdurend bezig om af te wegen met welke acties hij/zij het grootste voordeel kan behalen.

Het is belangrijk om te beseffen dat de kosten-baten afwegingen van actoren verschillen en conflicterend kunnen zijn. Wat voor de ene actor een positieve uitkomst heeft, kan voor een andere actor een negatieve uitkomst zijn.

Volgens Yanoff (2013) is menselijk gedrag ook continu onderhevig aan deze kosten-baten afwegingen. Actoren zijn voortdurend bezig om mogelijke uitkomsten te bepalen die op zo'n kosten-baten afweging gebaseerd zijn. Deze afwegingen, vervolgt Yanoff (2013), worden mede gevormd door een ieders geloof in bijvoorbeeld rechtvaardigheid, normen, waarden en moraal. In feite heeft iedere actor dus een vooringenomen beeld van de waarheid waar de kosten-baten afweging op gebaseerd zou moeten worden. Actoren zouden daarmee ook factoren kunnen laten meewegen die niet objectief te gronden zijn, zoals een gevoel of een emotie. Het Rijk zou bijvoorbeeld een extra maatregel kunnen implementeren die niet meehelpt aan het oplossen van het probleem maar wel past binnen haar morele visie. Denk bijvoorbeeld aan een extra geluidsscherm langs een snelweg. De financiële kosten van het extra geluidsscherm wegen in dat geval niet op tegen de morele baten die hiermee behaald worden. Er zal vast iemand zijn die niet baat van het extra geluidsscherm, bijvoorbeeld omdat zijn/haar uitzicht er op achteruit gaat. Dit is om aan te geven dat de kosten-baten afwegingen van actoren kunnen conflicteren bij eenzelfde gebeurtenis.

Volgens Scott (2000) bestaat er geen gedrag wat niet begrepen kan worden vanuit een rationeel of calculatief oogpunt. Beslissingen zullen altijd objectief zijn, omdat actoren altijd volledig geïnformeerd zijn, hun eigen belang nastreven en keuzes met het volle bewustzijn worden gemaakt. Daarbij geldt ook dat iedere actor ten allen tijden kan inschatten welke keuzes zijn of haar individueel belang het beste dient. Alles en iedereen is dus zelfredzaam en bewust van zijn of haar eigen voorkeuren.

## Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse

Het Rijk heeft een model ontwikkeld wat vanuit de RCT begrepen kan worden: de Nationale Markt en Capaciteitsanalyse (later: NCMA).

Dit model brengt de te verwachten knelpunten en toekomstige mobiliteitsontwikkelingen in beeld. Voor iedere modaliteit worden andere indicatoren gebruikt waarbij wordt gekeken naar zowel personenvervoer als goederenvervoer (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2017a). Binnen eenzelfde modaliteit worden wel dezelfde berekeningen en indicatoren gebruikt waardoor deze onderling vergelijkbaar zijn.

Voor haar berekeningen houdt de NMCA rekening met een hoog- en laagconjunctuur (Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat, 2017a) en neemt het de economische groei en demografische ontwikkeling mee in de berekening (Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat, 2019). De NMCA heeft ook plaats voor regionale aandachtspunten en grensoverschrijdend vervoer (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2018). De NMCA is dus een ingewikkeld econometrisch model wat o.a. files en toekomstige vervoerswijzen in kaart brengt.

## Het gebruik van de Rational Choice Theory

De economische Rational Choice Theory en haar afspiegeling in Rijksvorm, de NMCA, kennen enige limitaties in het besluitvormingsproces. Volgens Riker (1995) is het gebruik van rationele theorieën in politieke besluitvorming problematisch omdat actoren altruïsme verheerlijken. Gedrag gebaseerd op individueel gewin is dus niet altijd leidend. Het voorspellen van menselijk gedrag met rationele modellen is daarom een utopie, mede omdat wensen en de daarop gebaseerde keuzes niet altijd op elkaar aansluiten. Elster (1993) voegt daar aan toe dat er geen reden is om te vermoeden dat gedragsintenties coherent zijn aan elkaar. Het is daardoor moeilijk om gedrag te

voorspellen omdat intenties veranderen. Sociologen zien het besluitvormingsproces daarom als een complexer geheel met meerdere factoren die hierop van invloed zijn. Rijksbijdragen laten zich dus niet louter voorspellen door rationele modellen.

Tijdens het Algemeen Overleg van het MIRT op 27 juni 2018 werd een voorstel gedaan voor het toepassen van vaste criteria voor het bepalen van Rijksbijdragen (TK 34775-A, nr. 72). Dit is geweigerd door de Tweede Kamer. Projecten, steden en provincies verschillen teveel van elkaar om objectieve criteria toe te kennen voor de toekenning van Rijksbijdragen. Dit zou kunnen resulteren in het uitblijven van relevante projecten of het voeren van een inefficiënt kostenbeleid (TK 31 305, nr. 98). Deze weigering impliceert dat er een bepaalde flexibele ruimte moet blijven bestaan om subjectieve beslissingen in te maken en er dus niet volledig gehandeld kan worden volgens objectieve richtlijnen.

Om deze flexibele ruimte beter te begrijpen en het besluitvormingsproces als een complexer geheel te zien zijn hieronder verschillende complexiteiten beschreven. Deze vormen van complexiteit beschrijven de moeilijkheden rond de besluitvorming van infrastructurele projecten en lichten daarbij toe waarom dit de allocatie van Rijksgeld bemoeilijkt.

## Complexiteiten

Er is geen uniforme definitie van complexiteit (Root et. al., 2015) en daarom zal dit hoofdstuk verschillende vormen van complexiteit behandelen. Wanneer overheden geconfronteerd worden met een groot aantal belanghebbenden is het besluitvormingsproces van infrastructurele projecten vaak erg complex (Klijn & Koppenjan, 2016, p.1). Dit komt volgens Klijn & Koppenjan (2016, p.11) omdat er wederzijds afhankelijke actoren bestaan, die clusteren rond eenzelfde probleem en elkaar spelenderwijs beïnvloeden en met elkaar interacteren. Deze belangenverstremming is terug te zien in het allocatieprobleem. Rijk en regio zijn wederzijds afhankelijk en clusteren rond hetzelfde probleem, namelijk de toekenning van Rijksgeld. De voortdurende wisselwerking en interactie beïnvloedt de uiteindelijke beslissing. Hieronder worden vier verschillende vormen van complexiteit toegelicht.

## Institutionele complexiteit

Een van de complexiteitsvormen is die van de *institutionele complexiteit*. Het gaat hier om de verwikkeling van vele actoren met allemaal een andere institutionele achtergrond (Klijn & Koppenjan, 2016, p.13). Iedere actor heeft verschillende procedures, regels, administraties en manieren van werken. Een ministerie werkt immers anders dan een gemeente. Deze *divergent institutional regimes* (Klijn & Koppenjan, 2016, p.13) ondernemen op het begin vaak collectieve acties maar dit resulteert niet vaak in een collectieve uitkomst (Klijn & Teisman, 2003). Alle actoren erkennen bijvoorbeeld dat zij een maatschappelijke verplichting hebben maar handelen hier niet direct naar. Het is belangrijk om te beseffen dat de institutionele complexiteit een conditie is (Delbridge & Edwards, 2013). De institutionele context is sociaal geconstrueerd en beïnvloed op haar eigen manier acties (Suddaby et al., 2010, p.1238 in Delbridge & Edward, 2013). Het beschrijft dus een 'staat van zijn' waarbinnen gehandeld wordt.

Klijn & Koppenjan (2016, p.98) beschrijven drie kenmerken van de *institutionele complexiteit*: patronen, regels en vertrouwen. Patronen ontstaan door wederzijdse afhankelijkheid en herhaling (p.103): het feit dat Rijk en een regio vaak meerdere samenwerkingsverbanden hebben. Regels (formeel of informeel) creëren structuren en voorzien actoren van een 'ankers' om de patronen beter te begrijpen (p.105). Dit zijn bijvoorbeeld wederzijdse wettelijke verplichtingen en omgangsvormen. Vertrouwen bepaalt de perceptie die actoren hebben van de intenties van andere actoren (p.104). Vertrouwen, of wantrouwen, komt tot stand op basis van eerdere ervaringen en beïnvloed de samenwerkingsprocessen. De institutionele kenmerken zitten vaak zo diep geworteld dat het moeilijk is om hier verandering in aan te brengen (Klijn & Koppenjan, 2016, p.13).

Deze complexiteit kan het besluitvormingsproces beïnvloeden omdat partijen verschillende werkwijzen hebben of omdat zij bijvoorbeeld een negatieve relatie hebben vanuit het verleden.

## Substantieve complexiteit

Een andere vorm van complexiteit is die van de *substantieve complexiteit*. Actoren beschouwen dezelfde situatie vaak op verschillende manieren (Klijn & Koppenjan, 2016, p. 46). De betrokken partijen hebben vaak verschillende percepties van een probleem en geven hier anders betekenis aan (Hertogh & Westerveld, 2009, in Dunović, 2014). Het Rijk kan bijvoorbeeld een project aangaan om een fileknelpunt op te lossen terwijl een regio met datzelfde project het doel heeft om de bereikbaarheid of economische concurrentiekracht van haar regio te vergroten. Conflicterende interesses kunnen op deze manier frictie veroorzaken (Hertogh & Westerveld, 2009). Natuurlijk kunnen doelstellingen overlappen maar een samenwerking is continu onderhevig aan interactie waarbij actoren afwijkende betekenissen toekennen of verschillende percepties hebben van eenzelfde situatie (Termeer, 1993 in Hertogh & Westerveld, 2009). Deze percepties kunnen ook veranderen over tijd (Salet et. all., 2013). Omdat infraprojecten vaak lang duren kunnen de doelstellingen van actoren en de aard van projecten gaan verschillen, met name wanneer nieuwe politieke samenstellingen ontstaan. Hierdoor kent de substantieve complexiteit gradaties en kan zij veranderen.

Deze complexiteit kan het besluitvormingsproces beïnvloeden omdat partijen met tegengestelde probleempercepties hier vaak een verschillend prioriteitsniveau aan koppelen. Dit verschillende prioriteitsniveau gaat ook samen met een andere bereidheden om te bekostigen.

## Organisatorische complexiteit

Een andere vorm van complexiteit is die van de *organisatorische complexiteit*. Dit gaat over het aantal betrokkenen en dan met name hoe zij zich hiërarchisch tot elkaar verhouden (Dunović, 2014). Baccarini (1996) bouwt hierop voort door te onderkennen dat de verschillende 'organisatie-units' vaak verschillende specialisaties hebben. Deze specialisaties kunnen bestaan uit kennis, kunde, uitvoerend vermogen etc. Zo zal een regio vaak een gedetailleerder beeld hebben over de juiste inpassing van een infraproject en bezit het Rijk de technische kennis of financiële middelen om een project te realiseren.

Als een specialisatie vereist is vergroot dit de complexiteit omdat er afhankelijkheid ontstaat. Dit is wat Klijn & Koppenjan (2016) bedoelen met wederzijds afhankelijke factoren.

Deze complexiteit kan het besluitvormingsproces beïnvloeden omdat een wederzijdse afhankelijkheid verschillende onderhandelingsposities creëert. Hierdoor kan een Rijksbijdrage niet direct duidelijk zijn.

### Sociale complexiteit

De laatste vorm van complexiteit is die van de *sociale complexiteit*. Dit gaat niet zoals bij de organisatorische complexiteit over de vele actoren en hoe zij zich hiërarchisch tot elkaar verhouden, maar over hun betrokkenheid. Sommige actoren verschijnen ten tonele in bepaalde fasen van het proces, daar waar het voor hen relevant wordt. Door hard in te zetten op een deelproces kunnen kleine (en vaak onmachtige) actoren toch een beduidende impact hebben op het geheel (Hertogh & Westerveld, 2009 in Dunović, 2014).

Bijvoorbeeld natuurorganisaties, zij beoordelen de situatie vanuit een ecologisch perspectief en zullen alles binnen hun vermogen inzetten om er voor te zorgen dat natuur normen gewaarborgd blijven.

Deze complexiteit kan het besluitvormingsproces beïnvloeden omdat 'one issue' partijen voor moeilijkheden kunnen zorgen.



## Methoden

In dit hoofdstuk zal er worden ingegaan op de verschillende onderzoeksmethoden, de projecten, de interviews, de respondenten, de dataverwerking en de ethische kwesties die dit onderzoek kent.

In dit onderzoek is er gekozen voor een combinatie van kwantitatieve- en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Allereerst is het MIRT Overzicht (2019) gebruikt om een dataset te creëren. Deze dataset bevat alle projecten uit het MIRT Overzicht (2019). Aan deze projecten zijn een aantal eigenschappen toegeschreven waarna een drietal projecten zijn uitgekozen die interessant zijn voor een kwalitatieve verdiepingsslag; voor deze projecten zijn betrokkenen uitgekozen waar interviews mee zijn afgehouden.

## Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport (MIRT)

Het MIRT Overzicht (2019) is een lijst met alle projecten en programma's van het Rijk, provincies en gemeenten in 2019 en waar het Rijk direct financieel bij betrokken is. Alle modaliteiten (Wegen, Spoor, Vaarwegen en Water) zijn er in vertegenwoordigd. Vaarwegen projecten gaan over de doorstroming van de binnenvaart en waterprojecten gaan over sluizen, bruggen en andere bouwprojecten op het water. Het MIRT Overzicht verschijnt jaarlijks op Prinsjesdag en wordt als bijlage van het Infrastructuurfonds aangeboden aan de Tweede Kamer (Rijksoverheid, 2019b).

## De dataset

De dataset is een vertaling van alle projectbladen van het MIRT Overzicht (2019) met een overzichtelijke weergave van de verschillende eigenschappen per project. De dataset bevat alle modaliteiten, omdat een verschil in Rijksbijdragen binnen iedere modaliteit mogelijk is. De eerste vijf rijen zijn bedoeld om de dataset van context te voorzien. De betrokken partijen per project zijn alleen rechtspersonen, dit is om het overzicht te behouden. Daarbij zijn kleine lokale partijen met onvoldoende invloed op de uiteindelijke besluitvorming niet genoemd. De opdrachtgever van de verschillende projecten is ook benoemd. Vaak gebeurde dit in samenspraak tussen Rijk en regio, dit geldt ook voor de verantwoordelijken van de uitvoering. Er zijn verder verschillende constructies mogelijk om een project tot uitvoering te brengen. Deze constructies worden toegelicht in de legenda van de dataset. Ook valt een project onder het

Infrafonds of het Deltafonds. Het Infrafonds geldt voor alle projecten die niet met waterveiligheid, zoetwatervoorziening, waterkwaliteit en dijkbouw te maken hebben, hier is het Deltafonds voor (Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat, 2019a). Verder is er voor gekozen om de bedragen van 2018 te raadplegen, deze zijn beter navolgbaar in de bijlagen van de Rijksbegroting van 2019 (Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat, 2019b) en zijn tevens allemaal beschikbaar. Ook verschillen deze bijdragen nauwelijks van de bekende bedragen uit 2019.

Ook is er voor gekozen om de programma's uit het MIRT Overzicht (2019) buiten beschouwing te laten. Dit is gedaan omdat programma's te abstract en veelomvattend zijn. Programma's omvatten vaak op hoofdlijnen gebiedsopgaven en daar vloeien vaak projecten uit voort. Een programma kan dus ook meerdere projecten bevatten en Rijksbijdragen zijn daardoor niet direct aantoonbaar. De dataset bevat verder roze vakjes, ingevuld of niet. Dit komt omdat er hier geen, onvoldoende, of onzekere informatie van beschikbaar is. De dataset is toegevoegd in bijlage 1.

## De projecten

Nadat de dataset compleet is gemaakt zijn er drie projecten uitgekozen die interessant waren voor een kwalitatieve verdiepingsslag. Het gaat om de projecten: A16 Rotterdam, de Zuidasdok en de A28/A1 knooppunt Hoevelaken. Deze projecten zijn interessant omdat het Rijk hier niet volledig bekostigd heeft en cofinanciering vraagt. Het gaat allemaal om langlopende (>6 jaar), complexe projecten van nationaal belang. Alle projecten hebben een NMCA knelpunt. De projecten worden hieronder kort toegelicht.

## A16 Rotterdam

De A16 Rotterdam verbindt de A13 ter hoogte van Rotterdam The Hague Airport met de A16 en de A20 ter hoogte van het knooppunt Terbregseplein. Het project zorgt voor een betere doorstroming en meer rust op de lokale wegen (Platformparticipatie.nl, 2019).



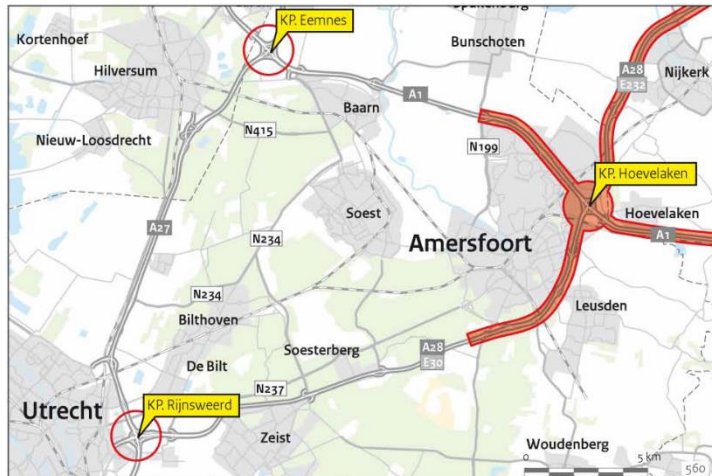
## De Zuidasdok

De Zuidasdok zorgt voor een betere bereikbaarheid van de Zuidas en de noordelijke Randstad. Tussen de knooppunten De Nieuwe Meer en Amstel gaat het aantal rijstroken van de snelweg A10 van twee keer vier naar twee keer zes rijstroken en wordt bestemmingsverkeer van doorgaand verkeer gescheiden (Rijkswaterstaat, 2019a).



## A28/A1 Knooppunt Hoevelaken

Het knooppunt Hoevelaken wordt verbeterd om de doorstroming en verkeersveiligheid te verhogen. Het huidige klaverblad met krappe bochten maakt plaats voor een nieuw knooppunt in de vorm van een kom met ruime verbindingswegen (Rijkswaterstaat, 2019b).



## De interviews

Na het uitkiezen van de drie projecten zijn er respondenten gezocht die op een bepaalde manier betrokken zijn bij de projecten. Hier zijn toen tussen begin mei en begin juni interviews mee gehouden. Hierbij is gebruik gemaakt van twee verschillende topiclijsten, afhankelijk van het soort respondent. De topiclijsten bevatten thema's die zijn gebaseerd op de belangrijkste concepten uit de literatuur en dienen als richtlijnen om het gesprek te structureren. Bowen (2006) noemt dit *'sensitizing concepts'* en dit *'does not enable the user to move directly to the instance and its relevant content'*. De gespreksthema's geven op deze manier richting in plaats van dat zij sturen op precieze definities en uitspraken. De topiclijsten verschillen omdat bepaalde thema's voor sommige respondenten niet relevant zijn, of om gerichtere informatie te vergaren bij de verschillende respondenten. Er is voor gekozen om slechts één topiclijst toe te voegen in de bijlage. Deze is bijgevoegd in bijlage 4.

## De respondenten

Vanuit de drie projecten zijn er vijftien respondenten geïnterviewd. Om een zo'n volledig mogelijk beeld te krijgen van de besluitvorming van de verschillende projecten zijn per project respondenten gekozen die voor verschillende overheidslagen werkzaam zijn. De projectbetrokkenen zijn deels bevestigd op hun visie bij het specifieke project en deels op algemeen niveau, doelend op hun ervaringen en visie. Ook is er voor gekozen om een aantal respondenten te interviewen die ervaring hebben met het toekennen van Rijksbijdragen. Deze respondenten zijn allemaal al voor een langere tijd werkzaam bij I&W. Er is voor deze diverse respondentenlijst gekozen om verschillende invalshoeken te kunnen belichten. Hieronder volgt een overzicht van de verschillende respondenten.

### A16 Rotterdam

Respondent #1 is werkzaam bij Rijkswaterstaat Grote Projecten en Onderhoud en is vanuit Rijkswaterstaat de projectdirecteur voor dit project. Deze respondent vertegenwoordigt de visie vanuit Rijkswaterstaat.

Respondent #2 is beleidsadviseur Verkeer voor de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH). Dit is een samenwerkingsverband van 23 gemeenten in de regio Rotterdam/Den Haag. Deze respondent vertegenwoordigt de visie vanuit de MRDH.

Respondent #3 is senior Beleidsadviseur Algemeen Verkeer- en Vervoersbeleid bij de MRDH. Ook deze respondent vertegenwoordigt de visie vanuit de MRDH.

Respondent #4 is planoloog en werkt bij de afdeling Mobiliteit van de gemeente Rotterdam. Deze respondent vertegenwoordigt de visie van de gemeente Rotterdam bij dit project.

Respondent #5 is regiocoördinator Zuid-Holland voor Wegen en Verkeersveiligheid op de afdeling Programmering Rijkswegen. Deze respondent is de opdrachtgever voor verschillende verkeersstudies en vertegenwoordigt daarmee de visie vanuit I&W voor dit project.

## De Zuidasdok

*Respondent #6* was de politiek assistent van de voormalige minister Melanie Schultz en is nu manager vanuit I&W voor de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Deze respondent vertegenwoordigd de visie vanuit I&W.

*Respondent #7* is projectdirecteur van de Zuidasdok. Deze respondent onderhoudt contact met alle betrokken partijen en vertegenwoordigd de visie vanuit de directie voor dit project.

*Respondent #8* is coördinator MIRT voor de Metropool Regio Amsterdam en is werkzaam bij de Vervoerregio Amsterdam (voorheen Stadsregio Amsterdam). Deze respondent vertegenwoordigd de visie vanuit de MRA.

*Respondent #9* is ondersteuner van de ambtelijk opdrachtgever van de Zuidasdok bij de gemeente Amsterdam. Deze respondent vertegenwoordigd de visie vanuit de gemeente Amsterdam.

## A28/A1 Knooppunt Hoevelaken

*Respondent #10* is landschapsarchitect en vanuit Rijkswaterstaat de programmamanager van dit project. Deze respondent vertegenwoordigd de visie vanuit Rijkswaterstaat.

*Respondent #11* is teammanager Verkeer en Vervoer bij de gemeente Amersfoort en is voor dit project de omgevingsmanager. Deze respondent vertegenwoordigd de visie vanuit de gemeente Amersfoort.

*Respondent #12* is MIRT Coördinator bij de Provincie Utrecht. Deze respondent vertegenwoordigd de visie vanuit de Provincie Utrecht.

## I&W

Onderstaande drie respondenten vertegenwoordigen allemaal de visie vanuit I&W.

*Respondent #13* is werkzaam op de afdeling MIRT en regiocoördinator voor Noord-West Nederland. Deze respondent heeft kennis van de Metropool Amsterdam en is ook jarenlang in dit gebied werkzaam geweest.

*Respondent #14* is directeur van de afdeling Projectenpool. Deze afdeling voorziet alle projectmanagers van medewerkers en heeft daardoor veel kennis van projecten.

*Respondent #15* is werkzaam op de afdeling MIRT en is regiocoördinator voor Zuid Nederland. Deze respondent heeft al jarenlange ervaring met de toekenning van Rijksbijdragen.

Idealiter waren er per project hetzelfde aantal respondenten gekozen maar in het proces van respondenten zoeken en benaderen hebben een viertal respondenten niet gereageerd of aangegeven geen interesse te hebben om deel te nemen aan het onderzoek. Vandaar dat de samenstelling van de respondenten op deze manier vorm heeft gekregen.

## Dataverwerking

Ieder interview is naderhand getranscribeerd. Deze uitgetypte bestanden zijn vervolgens ingevoerd in het programma NVivo. Dit kwalitatieve data analyse systeem helpt om grote stukken tekst te doorgronden en relevante data te ordenen. De thema's die in de topiclijsten zijn aangehouden vormde ook de hoofdthema's in NVivo ('Nodes'). Onder de meeste hoofdthema's zijn subthema's gecreëerd. Deze subthema's bevatten data die een specifiek onderdeel van het hoofdthema verklaren. Sommige subthema's zijn te linken aan een theoretisch concept, andere theoretische concepten zijn direct getoetst in de interviews. Het theoretische concept is dan uitgelegd aan de respondent alvorens werd gevraagd in hoeverre dit van toepassing was. Deze concepten zijn daarom als subthema toegevoegd in de codeboom. De codeboom is te vinden in bijlage X. Na het creëren van de hoofd-/subthema's zijn de getranscribeerde interviews zorgvuldig gelezen en zijn relevante uitspraken, alinea's of kleine gesprekjes toebedeeld aan de verschillende hoofd-/subthema's. Dit is gedaan voor alle getranscribeerde interviews. Deze analyse is gekoppeld aan de literatuur en hier zijn vervolgens de resultaten en conclusies uit voortgevloeid.

## Ethiek

Het afnemen van interviews als dataverzameling is een gevoelig proces waarbij ethische afwegingen moeten worden gemaakt. Hieronder wordt toegelicht hoe hiermee is omgegaan. Allereerst zijn de respondenten benaderd middels een e-mailbericht op hun zakelijke e-mailadres. De uitnodiging hiervoor is ter verduidelijking toegevoegd in bijlage 2. Dit is gedaan om de respondenten louter in de zakelijke sferen te benaderen. Voor het interview begon is de respondent op de hoogte gesteld van het doel van het onderzoek en wat er met de data zal gebeuren. Hij/zij heeft hierbij een 'informed consent'-formulier ondertekend welke is toegevoegd in bijlage 3. Er is voor gekozen geen namen van respondenten te noemen in het onderzoek om de anonimiteit te

kunnen waarborgen. De quotes uit de interviews zijn alleen onderschreven met een respondentnummer welke niet traceerbaar zijn naar de namen van de respondenten.

## Limitaties

In de beginfase van het onderzoek hebben er tientallen informele gesprekken plaatsgevonden die bedoeld waren om zicht te krijgen op het onderwerp. Hierbij is geprobeerd om te begrijpen hoe het proces van Rijksbijdragen werkt, te werk zou moeten gaan en waar de grijze gebieden zich bevinden. Deze voorkennis heeft niet tot een significante vooringenomenheid (bias) geleid welke de antwoorden uit de interviews heeft kunnen schaden. Dit is omdat er een verdiepingsslag is gemaakt en de gespreksonderwerpen uit de interviews van tevoren zijn vastgesteld.

De onderzoeker genoot ook het vertrouwen van de respondenten dat hij de gegevens vertrouwelijk zal behandelen. Om dit kracht bij te zetten biedt het 'informed consent'-formulier hiervan een juridische versterking.

Verder heeft de onderzoeker de keuze gemaakt voor het aantal en het soort respondenten. Bij deze keuzes is er rekening gehouden met de haalbaarheid. Er zijn een aantal respondenten die niet hebben gereageerd of hebben aangegeven geen interesse te hebben. Ook heeft de afwezigheid van een uitgebreid netwerk er voor gezorgd dat niet altijd de meest geschikte respondent gevonden kon worden. Door deze redenen zijn de huidige respondenten gekozen. De keuze voor deze respondenten kan een bias gevormd hebben; andere respondenten zouden een andere visie gehad kunnen hebben.



## Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de kwantitatieve- en kwalitatieve analyses worden besproken.

Dit onderzoek heeft als doel om het besluitvormingsproces voor de toekenning van Rijksbijdragen beter te begrijpen. Om dit doel te bereiken is er allereerst een dataset opgesteld. Deze dataset bevat alle projecten uit het MIRT Overzicht (2019). Aan al deze projecten zijn eigenschappen toegewezen van waaruit Rijksbijdragen bepaald konden worden. Uit deze dataset zijn resultaten af te leiden die in dit hoofdstuk besproken worden en uiteindelijk leiden tot de beantwoording van de beschrijvende onderzoeksvraag.

De resultaten van de interviews met 15 respondenten van drie projecten worden in het tweede deel van dit hoofdstuk besproken.

De literatuur heeft als input voor de interviews gediend. Hierin zijn de complexiteiten getoetst en zijn er factoren achterhaald die van invloed zijn op het besluitvormingsproces. In bijlage 5 is de codeboom toegevoegd. Deze codeboom kent verschillende (sub-)thema's welke allemaal van een nummer zijn voorzien. Dit nummer representeert het aantal uitspraken binnen dit (sub-)thema.

## Dataset

### Modaliteiten

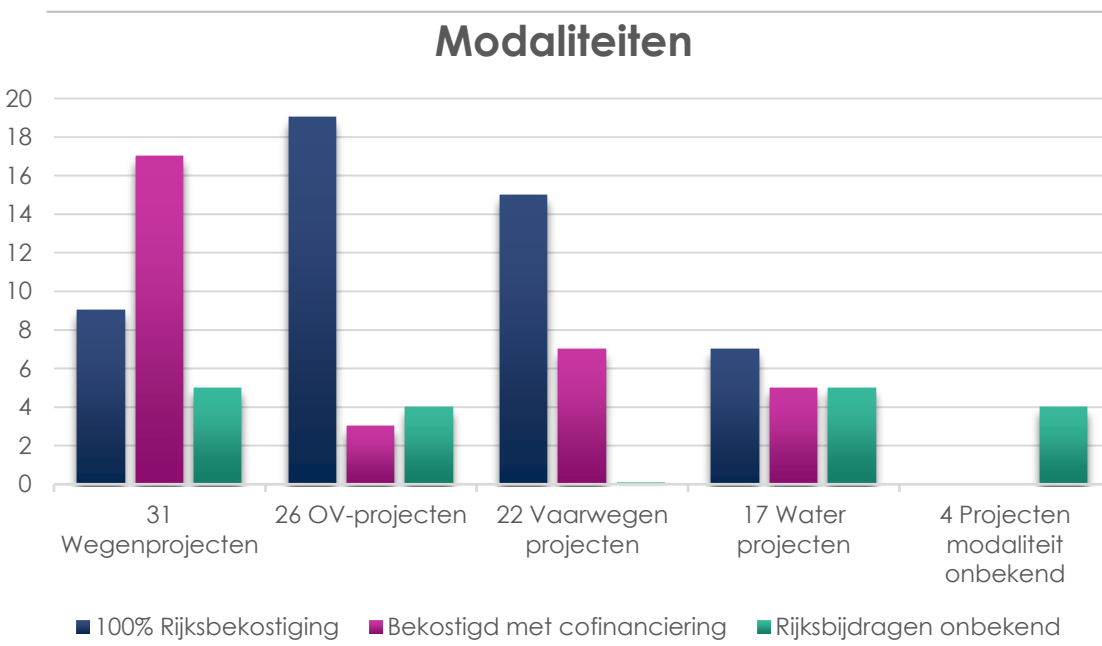
Zoals te zien in de figuur 1 zijn de 100 projecten uit de dataset verdeeld in vier modaliteiten. Het is belangrijk om hier een onderscheid in te maken omdat zij allemaal een ander deel van de infrastructuur bedienen. De modaliteiten hebben verschillende doelen waardoor ze niet vergelijkbaar zijn. Een snelweg is bijvoorbeeld bedoeld om autoverplaatsingen te faciliteren, terwijl een sluis verschillende waterpeilen gelijk moet trekken. Hierdoor kunnen Rijksbijdragen binnen modaliteiten verschillen.

De modaliteit 'wegen' gaat over asfalt: over alles waar auto's overheen kunnen rijden. De modaliteit OV gaat over openbaar vervoer: over treinen, trams, metro's etcetera. De modaliteit vaarwegen gaat over waterwegen die de binnenvaart bedienen, waaronder de rivieren en kanalen. Tot slot gaat de modaliteit water over bruggen, sluizen, dijken, deltawerken etcetera.

Het aantal projecten met cofinanciering verschilt binnen de modaliteiten. De

modaliteit 'wegen' kent de meeste projecten met cofinanciering: 65,4% van alle wegenprojecten gebeurt met cofinanciering. Voor OV-projecten was dit het minste: 13,6%. Dit verschil duidt er op dat het Rijk eerder bereid is om volledige financiële verantwoordelijkheid te nemen voor OV-projecten, dan voor wegenprojecten.

Er is een minder groot verschil zichtbaar tussen vaarwegen-projecten en waterprojecten. Hierin gebeurt respectievelijk 31,8% en 41,2% van de projecten met cofinanciering. Meer dan de helft van de projecten, bij beide modaliteiten, bekostigt het Rijk dus volledig. Haar betalingsbereidheid is voor deze modaliteiten dus hoger dan bij wegenprojecten, maar lager dan voor OV-projecten.



FIGUUR 1. EEN VERDELING VAN DE PROJECTEN MET COFINANCIERING VOOR DE VERSCHILLENDE MODALITEITEN.

## Projectfases

De voortgang van infraprojecten drukt I&W uit in verschillende fases. Er zijn vier fases. In de dataset staan er drie: de verkenningsfase, de planuitwerkingsfase en de realisatiefase. De onderzoeksfase, welke nog voor de verkenningsfase zit, is buiten beschouwing gelaten omdat deze fase onvoldoende informatie bevat. De verkenningsfase heeft als doel om te ‘verkennen’ hoe een probleem opgelost kan worden. In de planuitwerkingsfase wordt er een werkwijze gekozen en wordt hier een plan voor gemaakt. In de realisatiefase gaat het project van start. Het is belangrijk om een onderscheid in fases te maken omdat Rijksbijdragen tussen deze fases kunnen verschillen. Tijdens de verkenning- en planuitwerkingsfase wordt er nog onderhandeld over de bijdragen terwijl deze in de realisatiefase vast liggen.

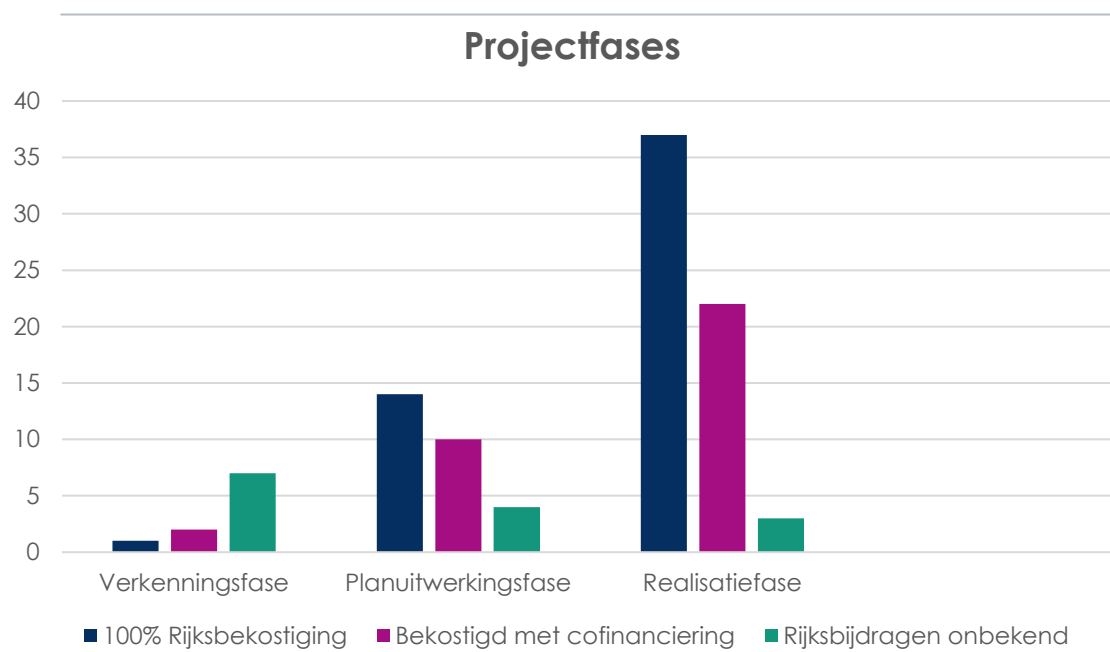
De verschillende projectfases zijn onderscheiden in figuur 2 en hierbij is ook aangegeven hoeveel projecten cofinanciering ontvangen, en hoeveel projecten volledig door het Rijk bekostigd worden. Dit geldt voor alle modaliteiten tezamen. Hierin is te zien dat de staaf met ‘Rijksbijdragen onbekend’ afneemt in iedere volgende fase. Dit komt omdat er steeds meer duidelijkheid ontstaat naarmate de fases vorderen.

Voor de verkenningsfase zijn 66,6% van de projecten bekostigd met cofinanciering. Dit zijn twee van de drie projecten. In de planuitwerkingsfase zijn 41,6% van de projecten bekostigd met cofinanciering, in de realisatiefase is dit 37,3%. Het Rijk ambieert in de eerste twee oriënterende fases (verkenning- en planuitwerkingsfase) meer cofinanciering maar in de realisatiefase blijkt dat er toch relatief veel projecten met 100% Rijksgeld worden bekostigd. Het aantal projecten waarbij de Rijksbijdragen niet bekend zijn kunnen deze cijfers nog veranderen.

Dus, naarmate de fases vorderen neemt de onzekerheid af en gaat het Rijk dus relatief meer projecten volledig bekostigen.

Voor de projecten die cofinanciering ontvangen is de gemiddelde procentuele Rijksbijdrage 79,4% in de realisatiefase tegenover 54,5% in de planuitwerkingsfase. Niet alleen zijn er dus meer projecten die een 100% Rijksbekostiging krijgen in de realisatiefase, maar ook de projecten mét cofinanciering ontvangen relatief meer Rijksbijdragen in de realisatiefase dan in de planuitwerkingsfase. Het Rijk betaalt dus meer en vaker bij projecten in de realisatiefase, dan in een andere fase. De gemiddelde

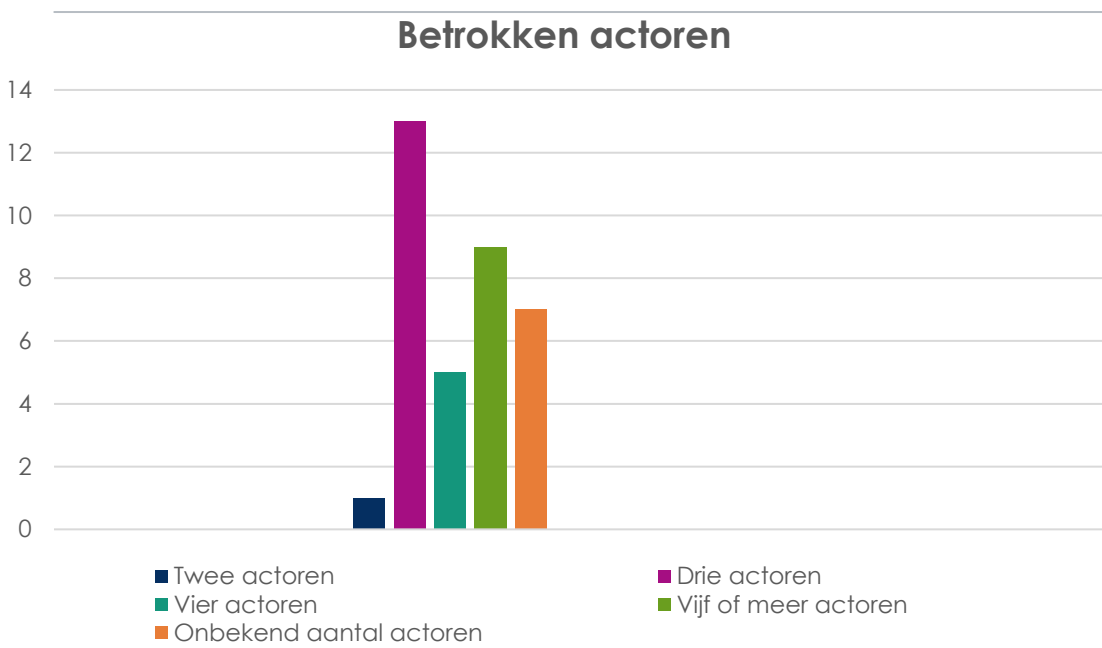
procentuele Rijksbijdragen van projecten in de verkenningsfase zijn niet meegenomen omdat dit maar twee projecten zijn.



FIGUUR 2. EEN VERDELING VAN DE PROJECTEN MET COFINANCIERING VOOR DE VERSCHILLENDE FASES.

## Betrokken actoren

In de dataset zijn ook het aantal betrokken actoren per project opgenomen. Dit is gedaan om te onderzoeken of er een verband bestaat tussen het aantal actoren en de hoogte van Rijksbijdragen. Van de in totaal 100 projecten in de dataset zijn de Rijksbijdragen voor 14 projecten niet bekend. Van de resterende 86 projecten is er bij 34 projecten bekostigd met behulp van cofinanciering. Opvallend is dat bij 33 van deze 34 projecten het aantal betrokken actoren 3 of meer was. Zie hiervoor figuur 3. Projecten met cofinanciering hebben dus, op één uitzondering na, altijd drie of meer actoren. Er bestaat verder geen relatie tussen het aantal actoren en de hoogte van de Rijksbijdragen.



FIGUUR 3. PROJECTEN MET COFINANCIERING NAAR HUN AANTAL ACTOREN.

## Kwantitatieve analyse

De meeste verschillen in Rijksbijdragen bestaan dus bij wegenprojecten waarbij meerdere actoren betrokken zijn. Er is voor gekozen om verder te kijken naar projecten die in de realisatiefase zitten omdat de informatie hierover vollediger is en de cijfers niet meer gaan verschillen, iets waarvan de kans wel bestaat als een project zich in de verkenning- of planuitwerkingsfase bevindt.

Om helderheid te krijgen in het besluitvormingsproces is het relevant om te toetsen of de verschillen van Rijksbijdragen bij wegenprojecten gebaseerd zijn op een technocratische benadering, zoals gesteld in de RCT. Als er volgens de richtlijnen van deze theorie gehandeld zou worden zouden rekenkundige modellen het uitgangspunt moeten zijn voor de toekenning van Rijksbijdragen. Het Rijk heeft een dergelijk rekenkundig model ontworpen: de NMCA. Een onderdeel van de NMCA is informatie waaruit de 'File Top 50' wordt vastgesteld. Het is sinds 2009 opgenomen in het MIRT Overzicht (2019) en geeft een ranglijst van de meest kwalijke files in ons land. De File Top 50 wordt berekend door voor alle files de 'filezwaarte' te berekenen. Dit is de filelengte in kilometers vermenigvuldigd met het aantal minuten dat er file staat.

Om te kijken hoe Rijksbijdragen voor wegenprojecten zich verhouden tot de plaats in de File Top 50 is een Spearman correlatietest uitgevoerd. Hieruit bleek dat de hoogte van een Rijksbijdrage negatief samenhangt met de plaats in de File Top 50 ( $r_s = -0.64$ ;  $N = 50$ ). Een Rijksbijdrage neemt dus wel af naarmate een project lager in de pikorde komt (dus met een hoger nummer in de File Top 50), maar deze correlatie is niet sterk genoeg om aan te nemen dat de principes van de RCT gevolgd worden. Als de allocatie van Rijksgeld gebaseerd zou zijn op principes uit de RCT zou het project met de grootste 'filezwaarte', knelpunt 1, de grootste relatieve Rijksbijdrage moeten ontvangen en project 50, met de kleinste filezwaarte, het minste. Dit zou dan gepaard moeten gaan met een Spearman correlatiecoëfficiënt van -1. Dit is niet het geval. Sterker nog, sommige knelpunten worden in de huidige projecten niet eens aangepakt.

## Beantwoording beschrijvende onderzoeksvraag

De beschrijvende onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt: *Wat is de relatie tussen de op de NMCA gebaseerde wegenprojecten uit de File Top 50 en de hoogte van Rijksbijdragen?*

De NMCA is het model waarmee het Rijk de principes uit de RCT in de praktijk brengt. Het is de component waar beleid op gebaseerd kan worden, wat ook verzocht werd door de motie-Dijkstra. Deze motie was een roep om in asfalt te blijven investeren en de NMCA daarbij als uitgangspunt te nemen (TK 34775 XII, nr. 19). Uit een vergelijking tussen de dataset en de File Top 50 blijkt dat het technocratische idee om een rekenkundige voorspeller te hanteren voor de allocatie van Rijksgeld niet op gaat. De in procenten van het totaal uitgedrukte Rijksbijdragen dalen namelijk niet geleidelijk met de prioriteiten zoals omschreven in de File Top 50. Dit betekent dat de meest evidente problemen op het wegennet, uitgedrukt in filezwaarte, niet het meeste Rijksgeld krijgen.

Anderzijds stelt het kabinet momenteel dat de NMCA wel meegenomen wordt in de besluitvorming. Het hebben van een ‘NMCA-knelpunt’ is zelfs een voorwaarde voor er een Rijksbijdrage wordt toegekend. Dit is echter niet terug te zien in de vergelijking tussen de dataset en de File Top 50.

De relatie tussen de rationele NMCA, en de daaruit afgeleide File Top 50, en Rijksbijdragen is dus dubbelzijdig. Enerzijds impliceert het een voorwaarde te zijn maar anderzijds vormt het geen objectief afweegkader voor Rijksbijdragen, zo blijkt uit de vergelijking tussen de File Top 50 en de dataset. Ondanks dat de NMCA het uitgangspunt in de besluitvorming zou kunnen zijn, wat verzocht werd door de motie-Dijkstra, zijn er dus meerdere factoren van invloed.

*“ Een knelpunt van de NMCA klinkt objectief. Maar het is een model. En een model krijg je uit wat je er in stopt.” - Respondent 4*

## Deel 2: Kwalitatieve analyse

Uit de analyse van de relatie tussen de dataset en het objectieve rekenkundige model van het Rijk, de NMCA, blijkt dat een berekenbare voorspelling van Rijksbijdragen niet mogelijk is. Dit betekent dat andere factoren van invloed zijn op de uiteindelijke besluitvorming. Om deze factoren te achterhalen zijn er drie projecten uitgelicht waarbij respondenten zijn geïnterviewd die hier duidelijkheid over moeten verschaffen. Deze drie projecten worden hieronder nogmaals toegelicht.

### A16 Rotterdam

De aanleiding van dit project was een langdurend netwerkprobleem. Dit netwerkprobleem zorgde voor veel congestie op het onderliggend wegennet. Sluipverkeer belastte de lokale wegen dusdanig dat het geen waardig alternatief meer vormde voor het hoofdwegennet. Daarnaast zorgde de A16 voor lucht- en geluidsproblematiek die de leefbaarheid in Rotterdam-Noord schaadde.

### De Zuidasdok

Het project van de Zuidasdok was in eerste instantie ontstaan door een fileknelpunt op de A10. Een wegverbreding was noodzakelijk maar vanwege ruimtegebrek was dit bovengronds niet mogelijk. De A10 moest dus ondergronds worden verbreed. De betrokken partijen hebben na deze constatering besloten het project van de Zuidasdok grootschaliger aan te pakken. 'De Zuidas' zou een internationale woon-werk locatie moeten worden met mondiale erkenning. Het oplossen van het fileknelpunt is toen onderdeel geworden van een grootschalig programma in Amsterdam-Zuid, zo bevestigd ook de manager van de Metropoolregio Amsterdam.

*“ Dus deels capaciteit en deels past dat beter bij de internationale woon-werk allure die je daar graag zou willen. Dat was de aanleiding. “ - Respondent 6*



## De A28/A1 Knooppunt Hoevelaken

Op de kruising van de A28 en de A1 ter hoogte van knooppunt Hoevelaken was veel congestie op het hoofdwegennet ontstaan. De doorstroming werd hierdoor belemmerd wat de bereikbaarheid van de omliggende gemeenten schaadde. Ook werd het onderliggend wegennet hierdoor overmatig belast. Het project draagt bij aan de doorstroming en bereikbaarheid van de regio Midden-Nederland en levert een bijdrage aan de verbetering van de leefbaarheid in de omliggende gebieden van dit knooppunt. Een medewerker van de gemeente Amersfoort zei het volgende over het doel van dit project:

*“ Doorstroming ook op het Rijkswegennet voor Amersfoort omdat je daardoor minder sluipverkeer op het onderliggend wegennet krijgt. “ - Respondent 11*

## Verschillen en overeenkomsten

Deze projecten zijn uitgekozen om een aantal redenen. De projecten hebben verschillen en overeenkomsten en de overeenkomsten zijn leidend geweest in de keuze.

Alle drie de projecten vinden hun oorspronkelijke oorzaak in een knelpunt op het hoofdwegennet. Bij al deze projecten was een overbelast onderliggend wegennet het gevolg wat op haar beurt weer voor problemen zorgde, zoals de leefbaarheid of bereikbaarheid van bepaalde omliggende gebieden. Verder zijn alle projecten zodanig groot en duur (minimaal 750 miljoen) dat ze een lange looptijd hebben; deze projecten zitten al minimaal 6 jaar in de realisatiefase. Ook zijn de A28/A1 en de Zuidasdok onderdeel geworden van grotere programma's in de regio.

De verschillen tussen deze drie projecten komen naar voren op een aantal punten. Deze projecten bedienen allemaal (indirect) de bereikbaarheid van een grote stad in de Randstad. De A16 Rotterdam en Den Haag, de Zuidasdok Amsterdam en de A28/A1 de stad Utrecht. Ook hebben ze verschillende vormen van uitvoering. De A16 wordt geleid door I&W, de Zuidasdok heeft een meer gezamenlijk opdrachtgeverschap samen met de regio en bij de A28/A1 is gekozen voor een Plan- Design & Construct (PDC) constructie. Dit betekent dat alleen het beheer en onderhoud onder de verantwoordelijkheid van de regio valt. Ook heeft ieder project natuurlijk een andere planning, budget, politiek-/bestuurlijke ontwikkeling en omgeving.

De variabiliteit in Rijksbijdragen is bij wegenprojecten het grootst. Deze projecten zijn allemaal projecten van A-wegen met een landelijk belang en een NMCA-knelpunt. Dit is ook te zien in de File Top 50: de A28/A1 verhelpt knelpunt nr. 10 en de A16 verhelpt nr. 19. De Zuidasdok staat niet in de File Top 50 omdat het wordt gezien als een onderdeel van een grootschalig programma in Amsterdam, in plaats van het oplossen van een knelpunt. De projecten vallen allemaal in de groep van projecten met de grootste variabiliteit van Rijksbijdragen en bevinden zich allemaal in de realisatiefase. Dit betekent dat de bedragen niet meer zullen veranderen. Dit verschaft meer duidelijkheid. Het groot aantal betrokken actoren en dus de vele verschillende visies vanuit verschillende overheidslagen is ook een reden geweest om deze projecten uit te lichten.

Het is nagenoeg onmogelijk om bijna identieke projecten te vinden. De verschillen tussen deze projecten zijn niet groot genoeg geacht om er geen kwalitatieve verdiepingsslag op te kunnen laten volgen.

## De factoren

De kwalitatieve data analyse heeft een aantal factoren opgeleverd die van invloed zijn op de uiteindelijke besluitvorming. Deze factoren zullen hieronder worden toegelicht. Hierbij is ook aandacht voor de verschillende visies van de respondenten.

### Partijpolitiek

Een deel van de besluitvorming wordt gedomineerd door partijpolitiek.

Rijksinvesteringen zijn afhankelijk van politieke voorkeuren. De partijen die de macht in handen hebben zullen hun ideologie vertalen naar infra oplossingen, mits dit mogelijk is binnen de coalitie. Zo ambiëren partijen verschillende oplossingen van een probleem en worden zij hierin gesteund door gelijkdenkenden. Een I&W-medewerker zei daar het volgende over:

*“...dat heeft bijvoorbeeld te maken met partijpolitieke belangen. Ik zie dat dat in de besluitvorming bijvoorbeeld wel een belangrijke rol speelt.”* - Respondent 13

Een soortgelijke ideologie zorgt er voor dat bestuursleden elkaar makkelijker weten te vinden. Men heeft soortgelijke opvattingen over hoe infraprojecten georganiseerd

moeten worden. Coalities smeden, meerderheden vormen of moties indienen gaat gemakkelijker met bestuursleden die jouw ideaalbeelden delen. Hierdoor kan een besluit, bijvoorbeeld de toekenning van Rijksgeld, eerder in het voordeel van een bepaalde partij beslist worden. Een medewerker van de gemeente Amersfoort veronderstelt ook dat partijpolitiek een rol speelt:

*“Nou ja, het lijntje van de VVD Wethouder, VVD Gedeputeerde en VVD minister, dat zou best kunnen zijn dat die over de partijlijn, dat die makkelijker contact met elkaar hadden.”* - Respondent 11

Deze ‘korte lijntjes’ zijn essentieel voor het uiteindelijke besluitvormingsproces. De politiek manifesteert zich op allerlei schaalniveaus: lokaal, provinciaal of nationaal. Deze schaalniveaus interacteren allemaal met elkaar waardoor gelijkgestemden hun stempel kunnen drukken op het besluitvormingsproces.

### Lobbyisme

Een van de quotes die in de interviews naar voren kwam is de volgende:

*“De kunst van het lobbyen moet je zeker niet onderschatten, dat is denk ik écht een kunst.”* - Respondent 15

Lobbyende partijen proberen bestuursleden te overtuigen van bepaalde belangen die moeten resulteren in een hogere, snellere of meer geschikte Rijksbijdrage. Er zijn burgerinitiatieven en bedrijfsbelangen, mensen hebben voorkeuren en prioriteiten en er is (social) media en demonstraties. Er zijn talloze groeperingen of fora te vinden die politieke besluitvorming willen en kunnen beïnvloeden. Het is daarbij zaak om er voor te zorgen dat een bepaalde argumentatie op waarde wordt geschat door Tweede Kamerleden. Deze Kamerleden moeten verantwoording afleggen aan de rest van de Tweede Kamer en moeten dit verhaal kunnen ‘verkopen’ om andere bestuursleden van een bepaald belang te overtuigen.

Een medewerker van de MRDH ziet ook een rol weggelegd voor lobbyisme:

*“Nou, naast de werkelijkheid van rekenmodellen is er de werkelijkheid van de Kamer. En de werkelijkheid van de kamer is dat de Kamerleden continu bloot staan aan lobby uit de regio.”* - Respondent 3

Als dit belang erkend wordt in de Tweede Kamer resulteert dit vaak in een positieve uitkomst voor de lobbyende partij.

Het ingaan op lobby-pogingen kan voor bestuursleden of Kamerleden ook erg interessant zijn. Hiermee kunnen zij hun achterban beter bedienen wat hun populariteit bevordert. Dit is met name in verkiezingstijd erg belangrijk. Het feit dat lobbyisme bij meerdere partijen voordeel oplevert zorgt er mede voor dat het een rol speelt, en zal blijven spelen, in de besluitvorming.

Het succes van het lobbyen is afhankelijk van het netwerk dat de regionale bestuursleden hebben in de Tweede Kamer. Het gaat hierbij ook om hoe goed deze bestuursleden dit netwerk weten te benutten. De samenwerking uit het verleden en de overtuigingskracht van bestuursleden speelt hierbij een rol. Hierdoor ontstaat er een soort ‘spel’ tussen het Rijk en een regio waarbij de uitkomst op voorhand niet duidelijk is. Een medewerker van Rijkswaterstaat erkend de onzekerheid van dit ‘spel’:

*“En het is heel erg van het project en de situatie afhankelijk hoe dat spel er uiteindelijk precies uitziet.”* - Respondent 10

Tot slot is het belangrijk om te beseffen dat lobbyisme niet iets slechts is. Het is een vitaal onderdeel van de democratie wat een flexibele onderhandelingsruimte biedt.

## Cofinanciering

Cofinanciering is een instrument wat een regio kan gebruiken om het Rijk aan te zetten tot een (grotere) financiële bijdrage. De regio kan door het inbrengen van eigen geld een betere onderhandelingspositie innemen. Een provincie of gemeente kan haar ambities in een regio sneller gerealiseerd krijgen als zij geld inbrengt waar het Rijk op moet aanvullen, in plaats van andersom. Het is dus een manier om de investeringsbereidheid te versoepelen. Een I&W-medewerker zei hierover het volgende:

*“En je ziet wel dat als de ene partij iets er bij doet dat de andere partij ook wel zegt van nou vooruit, dan doe ik ook wel iets er bij. Dan komen ze sneller tot het totale pakket dan wanneer de regio alleen maar naar het Rijk kijkt. Dan werkt het vaak niet.”* -

Respondent 14

In het huidige kabinet is cofinanciering als vereiste opgenomen (TK 34775-A, nr. 72). Dit is ook iets wat een medewerker van de MRDH onderstreept:

*Geïnterviewde: “Ja nou het Rijk had een bepaald budget voor ogen en daar konden ze dus sober en doelmatigheid die weg voor aanleggen. En dat wil zeggen dwars door een woonwijk heen. En het zou dus moeten dat het Rijk meer beschikbaar moet stellen voor een fatsoenlijke inpassing. Wat vanuit de regionale partijen een fatsoenlijke inpassing genoemd wordt dan.*

*Onderzoeker: En toen zei het Rijk nee?*

*Geïnterviewde: Nou ja, die ging pas schuiven op het moment dat wij geld op tafel legde.”*

- Respondent 3

Ondanks de vereiste van het kabinet bestaat er dus nog steeds een discrepantie in de rol van cofinanciering tussen het Rijk en de regio. Het Rijk stelt cofinanciering als een vereiste terwijl er geen richtlijn bestaat over hoe hoog die cofinanciering dan zou moeten zijn. De regio ziet het als een verplichting terwijl dit in eerdere kabinetten niet het geval was. Dat leidt nog wel eens tot ongenoegen.

Een medewerker van de gemeente Amsterdam vindt cofinanciering desondanks een goed idee:

*“Kijk, die cofinanciering vind ik wel goed. Je creëert een gezamenlijkheid. Als één partij alle kosten draagt, en uiteindelijk: de betaler bepaalt. Dus als je niets bijdraagt, mag je ook niet klagen.”* - Respondent 9

Tot slot is een van de nadelen dat een regio zeggenschap kan verliezen als zij niet voldoende cofinanciering kan bieden. Minder rijke regio's kunnen daarmee het risico lopen dat bepaalde eisen niet worden ingewilligd omdat zij onvoldoende kunnen bijdragen.

#### Menselijke interactie en vertrouwen

Menselijke interactie en vertrouwen zijn twee factoren die veel raakvlakken hebben. Het gaat over de 'zachte' kant van besturen en de dynamiek tussen mensen. Het gaat over persoonlijke relaties en omgangsvormen, over contacten leggen en investeren in de ander. De sympathie die mensen voor elkaar voelen is een voorspeller van een vruchtbare samenwerking en ook voor een bepaalde Rijksbijdrage. Een I&W medewerker bevestigt dit:

*“Ik zeg niet dat het een 1 op 1 een relatie heeft maar de echt goede samenwerking gaat door alle lagen heen.”* - Respondent 14

Vertrouwen speelt hierbij ook een belangrijke rol. Als bestuurders vertrouwen hebben in de goede bedoelingen van de andere partij ontstaat er een sympathie die de bereidwilligheid tot het toekennen van Rijksbijdragen kan vergroten. Maar dit vertrouwen kent ook een schaduwkant: wantrouwen. Als er zich iets voordoet wat het vertrouwen beschaamd, bijvoorbeeld het niet nakomen van afspraken, dan zet dit de menselijke relatie onder spanning. Dit leidt tot negatieve uitkomsten zoals het niet op tijd delen van informatie of het verzwijgen er van. Dit kan frictie veroorzaken tussen de verschillende partijen of leiden tot een stoeve samenwerking. De belangrijke rol van

dit menselijke aspect en vertrouwen is ook iets wat een medewerker van de gemeente Amsterdam erkend:

*“Kijk, projecten zijn succesvol door de mensen die er zitten. Dus heb je een klik met elkaar, begrijp je elkaars belangen, heb je er begrip voor dat iemand een ander belang heeft dan jij, en dat ook probeert na te streven, dat kan bepalen of iets succesvol wordt of niet. Dat is geen garantie, maar dat helpt in ieder geval wel.” - Respondent 9*

De visie dat het menselijke aspect en het vertrouwen wat daar bij hoort waardevol is in het besluitvormingsproces is dus iets waar meerdere partijen het over eens zijn.

### Uitruil

Het komt voor dat het Rijk coulanter is met haar Rijksbijdragen als zij het gevoel heeft dat een regio gecompenseerd moet worden. Hier zijn geen formele regels voor. Deze factor beschrijft een relatie tussen geven en nemen. Wanneer een regionale partij meegaat in de wensen van het Rijk zonder hier directe baten van te ervaren duidt dit op een actie van solidariteit. Er kan niet worden gesteld dat een regio hier dan gelijk iets voor terug kan verwachten maar zij zet zichzelf wel in goed daglicht bij het Rijk. Dit kan in de toekomst van pas komen.

Het principe van ‘uitruil’ is iets wat conflicteert met de RCT. Volgens dit rationele model zou iedere actor zijn of haar acties baseren op een kosten-baten afweging. Het principe van uitruil kan vanuit deze theorie niet begrepen worden. Het komt namelijk voor dat een partij handelt zonder een direct eigenbelang. Dit is in strijd met de RCT. Dit bevestigt de bevinding dat er nog een extra dimensie bestaat boven de calculatieve dimensie van de RCT. In deze dimensie speelt uitruil een rol.

Het is erg belangrijk om te beseffen dat uitruil niet bij ieder project of bij iedere onderhandeling voorkomt. Het kent ook gradaties: soms is het prominenter aanwezig dan anders. Het is dus van de situatie afhankelijk of, en in welke mate, het voorkomt. In de codeboom staat uitruil te boeken als de ‘gunfactor’.

## Complexiteiten

Uit de theorie komt naar voren dat de besluitvorming rond infrastructurele projecten vaak erg complex is. Uit de interviews blijkt dat dit met name komt door het groot aantal actoren en hun contrasterende belangen, afwijkende probleempercepties, de wederzijdse afhankelijkheid met haar hiërarchische verhoudingen en de looptijden van projecten. Deze bevinden zullen hieronder worden toegelicht, hierbij is ook aandacht voor een koppeling met de literatuur. In het volgende hoofdstuk wordt vervolgens duiding gegeven aan deze resultaten en wordt de verklarende onderzoeksvraag beantwoordt.

### Belangenverstremming van actoren

Belangen zijn eigenlijk de wensen van verschillende partijen. Deze belangen kunnen botsen met elkaar waardoor de besluitvorming bemoeilijkt wordt. Iedere belangengroep heeft daarbij bepaalde machtsmiddelen die zij kan gebruiken om haar belangen te behartigen. Zo heeft een regio bijvoorbeeld meer specifieke kennis van een gebied terwijl het Rijk de meest toereikende financiële middelen heeft. Belangen komen daardoor ook voor in verschillende ordes. Een medewerker van de gemeente Rotterdam zei daarover het volgende:

*“Onderzoeker: Wat maakt het nou zo moeilijk om zo’n weg, brug of sluis aan te leggen of te verbeteren?”*

*Geïnterviewde: Omdat er ontzettend veel verschillende belangen zijn. En die belangen ook op enorm veel verschillende schaalniveau’s voorkomen. “ - Respondent 4*

Deze tegengestelde visies zorgen er voor dat een definitieve bestuursovereenkomst lastiger tot stand komt. Hoe meer actoren er gebaat zijn bij een project, hoe meer belangen er meespelen. Hoe meer belangen er spelen, hoe lastiger het is om hier consensus over te vinden.

Deze belangenverstremming kan begrepen worden vanuit de institutionele complexiteit van Klijn & Koppenjan (2016). De achtergronden van actoren bepalen hun positie in het belangenspel wat hun acties beïnvloed. Een medewerker van de



gemeente Amsterdam heeft een idee hoe er met deze verschillende belangen omgegaan kan worden:

*‘... bereid zijn om elkaars belangen op tafel te leggen, om te constateren dat daar verschillen én overeenkomsten in zitten, en daar passende oplossingen voor te geven. Niet altijd voor die 10 willen gaan maar als je met z’n allen voor de 7 gaat heb je een prachtig project.* - Respondent 8

### Conflicterende probleempercepties

De aanleiding voor een project is vaak een probleem, zo ook bij alle drie de projecten. De wijze waarop dit probleem gepercipieerd wordt kan verschillen, net als de wijze waarop het opgelost zou kunnen worden. Zo ambieert het Rijk vaak een ‘sobere en doelmatige oplossing’. Dit betekent dat zij alleen financiert wat zij wettelijk verplicht is. Iets is voor een regio vaak pas een geschikte oplossing als er ook ‘bovenwettelijke maatregelen’ worden gerealiseerd, zoals een geluidsscherm. De frictie die hierbij ontstaat erkend ook een I&W-medewerker:

*“Ja dan ben je het al helemaal niet eens over dat je die ring wilt aanpakken. Ja kijk als je al van begin af aan het niet eens bent over wat je aan het doen bent, ja dan gaat zo’n besluitvormingsproces natuurlijk nooit snel.”* - Respondent 5

Dat de percepties tussen Rijk en regio verschillen is ook iets wat een andere I&W medewerker nadrukkelijk aangeeft:

*“Een deel is absoluut perceptie. Wij kijken vanuit een landelijke visie, en file en bereikbaarheidsknelpunten enzo, dat komt met name voor in de Randstad, niet in de ‘provincie’. Dus de perceptie van de bestuursleden in de regio is wel heel anders.”* - Respondent 15

Dat er verschillende probleempercepties zijn en partijen hier anders betekenis aan geven is ook iets wat Hertogh & Westerveld (2009, in Dunovic, 2014) erkennen. Deze

complexiteit is wat Klijn & Koppenjan (2016) de substantieve complexiteit noemen. In ieder project bestaan conflicterende probleempercepties.

### Wederzijdse afhankelijkheid en hiërarchische verhoudingen

Het gezamenlijk aangaan van een infraproject creëert een bepaalde afhankelijkheid. Een regio is bijvoorbeeld afhankelijk van de financiën van het Rijk, terwijl het Rijk de regio nodig heeft om maatschappelijk draagvlak voor een project te realiseren. Dit is de interactie die Klijn & Koppenjan (2016) bedoelen. Deze afhankelijkheid kent vaak ook een bepaalde hiërarchische verhouding. In alle projecten waren de regionale partijen bijvoorbeeld afhankelijk van de middelen van het Rijk; alleen konden zij het niet financieren. Deze afhankelijkheid en hiërarchische verhouding is de organisatorische complexiteit zoals Dunovic (2014) deze beschrijft. Een medewerker van de gemeente Amersfoort erkend ook dat een samenwerking leidt tot (verticale) afhankelijkheid:

*“Nouja, het Rijk is verantwoordelijk hiervoor. Betaald ook het meest. In die zin is er wel een zekere hiërarchie zichtbaar.”* - Respondent 11

### Looptijden

Wat in de interviews ook naar voren kwam is dat de looptijden van projecten complexiteit veroorzaken. Een project moet vaak meerdere kabinetsperiodes doorstaan waardoor de belangen weer kunnen veranderen. Er raken andere bestuurders bij het project betrokken die ook de voortgang van een project bepalen. Bovendien kunnen er maatschappelijke- of technologische ontwikkelingen plaatsvinden die de vormgeving van een project weer kunnen beïnvloeden. Zo kan een economische laagconjunctuur er bijvoorbeeld voor zorgen dat er minder mensen de weg op gaan, waardoor een fileknelpunt ineens niet meer urgent verholpen hoeft te worden.

## Conclusies

Er zijn factoren gevonden die naast de uitkomsten van de NMCA van invloed zijn op het besluitvormingsproces. Deze factoren kunnen floreren omdat infraprojecten zo complex van aard zijn. In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de beschrijvende onderzoeksvraag geduid worden en zal de verklarende onderzoeksvraag beantwoordt worden.

### Conclusies beschrijvende onderzoeksvraag

Om de resultaten uit de dataset te kunnen duiden is de beschrijvende onderzoeksvraag beantwoordt. Deze luidde: *Wat is de relatie tussen de op de NMCA gebaseerde wegenprojecten uit de File Top 50 en de hoogte van Rijksbijdragen?*

Op basis hiervan kunnen een aantal conclusies getrokken worden. Een van die conclusies is dat wegenprojecten het meeste voorkomen en dat hierbij ook het vaakst cofinanciering wordt gevraagd.

Projecten in de realisatiefase krijgen meer Rijksbijdragen dan in andere fases. De projecten waarbij alsnog sprake is van cofinanciering, krijgen ook relatief meer Rijksbijdragen dan projecten in een ander stadium. Het Rijk verlangt in deze oriënterende fases zo veel mogelijk cofinanciering maar figuur 2 toont aan dat de Rijksbekostiging alleen maar toeneemt naarmate de fases vorderen. De ambitie voor cofinanciering zoals te zien is in de oriënterende fases (verkenning- & planuitwerkingsfase) is dus niet terug te zien in de realisatiefase.

Projecten met cofinanciering hebben, op één uitzondering na, altijd drie of meer actoren. Er bestaat verder geen verband tussen het aantal actoren en de hoogte van Rijksbijdragen.

De NMCA, met de daaruit volgende File Top 50, kunnen Rijksbijdragen niet voorspellen. Deze rationele modellen impliceren een voorwaarde te zijn voor het toekennen van Rijksbijdragen maar dit is niet teruggevonden in de Spearman correlatietest waarbij de hoogte van Rijksbijdragen en de prioriteiten uit de File Top 50 aan elkaar zijn afgemeten. De rationele modellen zijn dus hulpmiddelen om projecten te prioriteren of hun urgentie aan te duiden, maar niet om Rijksbijdragen op te baseren.

## Beantwoording en conclusies verklarende onderzoeksvraag

Voor de beantwoording van de verklarende onderzoeksvraag zijn de interviews en de theorie gekoppeld om meer inzicht te krijgen in het besluitvormingsproces. De verklarende onderzoeksvraag luidde: *Welke factoren verklaren een bepaalde Rijksbijdrage en hoe kan dit worden begrepen vanuit de complexiteiten van infrastructurele projecten?* Door deze vraag te beantwoorden wordt er betekenis gegeven aan de gevonden resultaten.

Partijpolitiek en lobbyisme zijn beide factoren die een correctie geven op het rationele systeem. Zonder deze factoren zouden investeringen gebaseerd op technocratische overwegingen de overhand krijgen wat de Randstad extreem zou bevoordelen ten koste van het 'achterland'. Partijpolitiek en lobbyisme corrigeren deze investeringsbeslissingen en zijn daarmee belangrijke factoren om voor meer evenwichtige Rijksbijdragen te zorgen. Met evenwichtig wordt bedoeld dat iedere inwoner van Nederland, uiteraard afhankelijk van zijn of haar inkomen, relatief gezien evenveel belasting betaald en daarmee ook dezelfde baten van infrastructuur mag verwachten. Natuurlijk kan er geen complete evenredigheid gerealiseerd worden maar partijpolitiek en lobbyisme zorgen er voor dat investeringen meer in verhouding komen te staan.

In de interviews is geen causaal verband gevonden tussen de hoogte van de cofinanciering en de bereidheid van het Rijk om te bekostigen. De dataset heeft bewezen dat cofinanciering geen vereiste is voor Rijksbijdragen, iets wat wel beweerd wordt (TK 34775-A, nr. 72). De rol van cofinanciering is hiermee onduidelijker geworden. Het vergroot de bereidwilligheid van het Rijk om bij te dragen maar er zijn geen richtlijnen hoe hoog die cofinanciering dan zou moeten zijn en hoe dat zich verhoudt tot de andere eisen.

Door de beperktheid van rationele modellen in het besluitvormingsproces zijn er niet-meetbare factoren die in het 'grijze gebied' acteren. Menselijke interactie en vertrouwen zijn zulke niet-meetbare factoren. Het besluitvormingsproces blijft mensenwerk. Los van gegronde redenen kan hierbij niet voorkomen worden dat menselijke dynamieken van invloed zijn op de uitkomsten van het besluitvormingsproces.

Uitruil is een moeilijk aan te tonen factor omdat deze niet altijd voorkomt en, net als de andere factoren, gradaties kent. Het komt dus in meer - of mindere - mate voor. Het

besluitvormingsproces bevat een component die deze uitruil mogelijk maakt. Omdat deze uitruil beide partijen voordeel oplevert kan het moeilijk voorkomen worden.

De gevonden factoren kunnen allemaal floreren omdat de besluitvorming rond infraprojecten zo complex is. In de interviews zijn verschillende complexiteiten naar voren gekomen die ook terug te vinden zijn in de literatuur.

Partijpolitiek en lobbyisme kunnen floreren omdat er contrasterende belangen bestaan. Naast de rationele modellen bestaat er ruimte voor een 'grijs gebied' waarbij de verschillende belangen er voor zorgen dat het 'lobbyspel' optimaal gespeeld kan worden. Ook de partijpolitiek kan binnen dit kader haar invloed uitoefenen. De politieke partijen hebben namelijk ook allemaal verschillende belangen die de besluitvorming beïnvloeden.

De rol van cofinanciering kan begrepen worden vanuit de substantieve complexiteit. De verschillende percepties van een probleem of oplossing leiden tot afwijkende visies over wat een geschikt bedrag van cofinanciering zou moeten zijn. De onenigheid over de aard van het probleem, of de geschikte oplossing, resulteert in verschillende bedragen die de partijen redelijk vinden. Ook afhankelijkheid speelt hier een rol in: als een regio weinig cofinanciering kan bieden dient zij zich eerder te schikken naar de wensen van de betalende partij. Hierdoor kunnen eigen wensen minder snel worden ingewilligd. Dit brengt ook een bepaalde hiërarchische verhouding met zich mee: de betaler bepaalt. Dit leidt allemaal tot moeilijkheden in het besluitvormingsproces.

Ook uitruil bestaat door een wederzijdse afhankelijkheid. Beide partijen hebben machtsmiddelen die zij kunnen gebruiken om bepaalde wensen ingewilligd te krijgen. Het Rijk heeft vaak veel geld en de regio heeft vaak kennis over een gebied en haar bewoners. Dit zorgt er voor dat partijen samen een project moeten realiseren waar natuurlijkerwijs een hiërarchie ontstaat maar waardoor uitruil-principes kunnen optreden.

Het is dus gebleken dat verschillende factoren bepalend zijn in het besluitvormingsproces. Deze factoren zijn in staat het besluitvormingsproces te beïnvloeden omdat Rijksbijdragen niet rationeel bepaald kunnen worden. Daarbij zorgen de complexiteiten er voor dat de factoren hun invloed kunnen uitoefenen. Als een project erg eenvoudig was geweest zou er nauwelijks speelruimte geweest zijn waarin de factoren tot uiting konden komen, dat is nu wel het geval.

## Beleidsaanbevelingen

In dit hoofdstuk zal de derde en laatste onderzoeksvraag beantwoordt worden. Deze luidt: *Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan I&W om het besluitvormingsproces van Rijksbijdragen beter te begrijpen naar aanleiding van dit onderzoek?*

Om deze vraag te beantwoorden zullen er drie beleidsaanbevelingen worden gedaan die voortvloeien uit de bevindingen van dit onderzoek. De eerste aanbeveling staat los van trajecten waar I&W momenteel aan werkt. De laatste twee aanbevelingen sluiten wel aan op bestaande werkwijzen of programma's. De bevindingen uit dit onderzoek, en de beleidsadviezen die hieruit voortvloeien, ambiëren geen fundamentele verandering in het beleid. Het is de bedoeling om met deze adviezen de koers van het Rijk enigszins bij te sturen. Er worden drie aanbevelingen gedaan:

- Factoren inzichtelijk maken, kwantificeren en waarderen
- De MKBA breder inzetten
- Handelen vanuit de opgave

Deze aanbevelingen worden hieronder toegelicht.

### Factoren inzichtelijk maken, kwantificeren en waarderen

Het is belangrijk om te beseffen dat de gevonden factoren die van invloed zijn op het besluitvormingsproces niet uitputtend zijn. Het uitlichten van andere projecten had meer - of verschillende - factoren aan het licht kunnen brengen. Dat deze factoren in dit onderzoek niet gevonden zijn betekent niet dat ze niet bestaan. Maar om te bepalen in hoeverre de gevonden factoren van invloed zijn op het uiteindelijke besluitvormingsproces is het allereerst noodzakelijk om alle factoren die bestaan inzichtelijk te maken. Er zou dus naar de eigenschappen van ieder project moeten worden gekeken om te bepalen welke factoren allemaal van invloed zijn. Het verhogen van een dijk is waarschijnlijk niet gevoelig voor politieke kleur: iedereen is het er over eens dat Nederland beschermd moet worden tegen het water. Het aanleggen van een vierbaans snelweg door een beschermd natuurgebied is dat wel. Het breed kijken naar een project kan een goed beeld vormen van alle factoren die het besluitvormingsproces beïnvloeden.

Nadat het unieke karakter van een project bekend is en daarbij de factoren zijn

achterhaald is het nodig om deze factoren te kwantificeren. De factoren moeten meetbaar gemaakt worden waardoor zij onderling vergelijkbaar zijn. Om te kwantificeren heb je een maat nodig. Deze maat zou het aantal euro's kunnen zijn.

Als de factoren onderling vergelijkbaar zijn kunnen zij worden gewaardeerd. Hiermee wordt bedoeld dat kan worden bepaald in hoeverre iedere factor van invloed is op het besluitvormingsproces. Zo kan er in bepaalde projecten bijvoorbeeld meer of minder gelobbyd worden. Het is dan zaak om vast te stellen in hoeverre dat een rol speelt bij de besluitvorming. Dit zou dan, bijvoorbeeld, in aantal euro's kunnen worden uitgedrukt. Dit is natuurlijk ook andersom mogelijk. Als er bepaald kan worden wat een goed functionerend lobbyapparaat de regio kost, kan het Rijk een inschatting maken in hoeverre dit dan bij de besluitvorming een rol speelt.

## De MKBA breder inzetten

De volgende aanbeveling is om het rationele domein uit te breiden. Momenteel is de NMCA het enige model wat bij de besluitvorming gebruikt wordt. Het model is op zichzelf erg waardevol, het kan met behulp van vernuftige analyses en ingewikkelde berekeningen knelpunten in kaart brengen en zelfs toekomstige mobiliteitsontwikkelingen voorspellen. De meeteenheid die zij daarvoor gebruikt is doorstroming, uitgedrukt in ‘file verliesuren’. Dit is het aantal uren dat je langer over je reis doet als een bepaald knelpunt niet wordt opgelost (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2017a). Los van de excellentie van dit model impliceert het echter een objectief afweegkader te zijn. Daar vindt dit onderzoek geen bewijs voor. Het biedt dus onvoldoende fundament om Rijksbijdragen aan af te meten. Dit komt omdat de enige rationele grondslag waar een Rijksinvestering dan aan afgemeten zou worden de voertuigverliesuren zijn. Deze rationaliteit is te beperkt. Andere modellen, die bijvoorbeeld uitspraken kunnen doen over verkeersveiligheid of leefbaarheid zouden ook als uitgangspunt meegenomen moeten worden in het besluitvormingsproces. Een oplossing kan de doorstroming wel aanzienlijk verbeteren maar als dit resulteert in een gevaarlijk kruispunt of een vervuilde leefomgeving zal een Rijksinvestering niet volgen. Het meenemen van modellen die iets over deze grootheden zeggen zou veel meer fundament kunnen bieden voor een weloverwogen beslissing.

Het Rijk heeft al een tool ontworpen die inzicht kan bieden in de toegevoegde waarde van dit soort grootheden. Deze tool heet de Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyse (MKBA). De MKBA drukt de effecten van een project uit in ‘welvaartswinst’. Dit is een verzamelterm die bepaalt in hoeverre een bepaald project voordeel oplevert voor de Nederlandse samenleving. De MKBA wordt momenteel gebruikt in de verkenningsfase van een project (Rijkswaterstaat, 2018).

Om de hoogte van een Rijksbijdrage objectiever te kunnen bepalen is het zaak om de MKBA langduriger in het proces te gebruiken. Omdat projecten zo langlopend en complex zijn kunnen de uitkomsten van de MKBA na de verkenningsfase alweer veranderd zijn waardoor een bepaalde investering niet meer optimaal is. Het zou dus mogelijk moeten zijn om, ook in de planuitwerkingsfase en realisatiefase, een MKBA analyse uit te kunnen voeren waardoor altijd de meest optimale oplossing, en de meest optimale Rijksbijdrage, wordt gekozen. Er zou zelfs overwogen kunnen worden om een



positieve uitkomst van de MKBA als voorwaarde te stellen voor een Rijksbijdrage maar dit levert waarschijnlijk veel politieke weerstand op.

## Handelen vanuit de opgave

Dit onderzoek heeft uitgewezen dat ieder project uniek is. Om ook in de toekomst weloverwogen beslissingen te kunnen blijven maken is het essentieel om grip te krijgen op de onzekerheden die op het Rijk afkomen. De aard van projecten zal blijven veranderen omdat het onzeker is hoe, wanneer en met welke modaliteit wij ons in de toekomst zullen gaan verplaatsen. Bovendien is onze woonbehoefte veranderd (Vermeeren, 2018) en ontstaan er steeds meer mogelijkheden om op moderne manieren te werken (PWC, 2018). Dit stelt andere eisen aan onze infrastructuur en maakt de projecten nog vele malen complexer. Om goed om te gaan met complexe projecten en toekomstige onzekerheden is het belangrijk om verschillende oplossingsscenario's te bedenken. Om dit zo optimaal mogelijk aan te pakken is het noodzakelijk om te handelen vanuit de opgave. Het Rijk zou zich niet moeten vastpinnen op een bepaalde modaliteit of een bepaalde werkwijze. Voor ieder project zou breed moeten worden gekeken wat nou het probleem is, welke oplossing daar het meest geschikt voor is, hoe dat het beste aangepakt kan worden en welke partijen daarvoor nodig zijn. Het Rijk heeft al verschillende programma's lopen om grip te blijven houden op deze toekomstige onzekerheden.

In de 'gebiedsgerichte bereikbaarheids programma's' is het Rijk zich al mondjesmaat aan het oriënteren wat voor rol zij heeft in toekomstige mobiliteitsvraagstukken. Zo wordt er per regio gekeken welke uitdagingen er op hen afkomen en wat voor rol het Rijk hier in speelt. Door stap voor stap naar deze uitdagingen te kijken ontstaat er ook een beter beeld wat een gebied nodig heeft om door te ontwikkelen. Dit hoeft niet altijd geld te zijn. Het Rijk moet hier slimmer in worden. Het advies is daarom om de gebiedsgerichte bereikbaarheids programma's verder te intensiveren zodat het Rijk beter zicht krijgt op wat een regio nodig heeft en haar besluitvormingsproces hierop kan aanpassen.

Om een slimmer besluitvormingsproces te creëren is het nodig om nauw samen te werken met de regio. De regio moet een volwaardige partner zijn waarmee samen aan een gezamenlijke doelstelling wordt gewerkt. Een meer horizontale samenwerking past beter bij de problemen van deze tijd.

Kortom, intensiveer de gebiedsgerichte bereikbaarheidsprogramma's om toekomstige mobiliteitsontwikkelingen het hoofd te bieden en handel hierbij vanuit de opgave door een meer horizontale samenwerking met de regio te realiseren.

## Discussie

Dit laatste hoofdstuk beschrijft of het doel van dit onderzoek behaald is, geeft betekenis aan de conclusie van de beschrijvende onderzoeksvraag, koppelt verdere bevindingen aan de literatuur, beschrijft de limitaties van het onderzoek en doet suggesties voor vervolgonderzoek. Het is niet nodig geacht om verdere betekenis te geven aan de verklarende- en beleidsvraag omdat deze in de voorgaande hoofdstukken al voldoende belicht zijn.

## Doel van het onderzoek

Dit onderzoek heeft als doel om het besluitvormingsproces voor de toekenning van Rijksbijdragen beter te begrijpen. Hiervoor zijn alle projecten uit het MIRT Overzicht (2019) gerangschikt en van een aantal eigenschappen voorzien. Er zijn toen drie projecten uitgekozen waar respondenten bij zijn gezocht en 15 interviews mee zijn afgehouden. De interview-onderwerpen zijn gebaseerd op de literatuur.

De uitkomsten van dit onderzoek hebben inzicht gegeven in de complexiteiten van infraprojecten en hebben factoren achterhaald die de besluitvorming beïnvloeden. Dit inzicht kan I&W helpen om helder te beargumenteren en te verantwoorden waarom bijdragen voor projecten verschillen. Dit draagt bij aan de ambitie om een transparante overheid te zijn, de onderhandelingen over allocatie effectiever te voeren en haar middelen verstandig te spenderen. Dit onderzoek heeft daarmee zijn doel bereikt.

## Betekenis conclusies beschrijvende onderzoeksvraag

De conclusies die zijn getrokken ten aanzien van de beschrijvende onderzoeksvraag zijn gebaseerd op de analyse van de resultaten uit de dataset.

Een van deze conclusies was dat wegenprojecten het meeste voorkomen en dat daarbij ook het vaakste cofinanciering werd gevraagd. Dit zou er mee te maken kunnen hebben dat er ten tijde van de besluitvorming een liberaal kabinet aan de macht was welke asfalt prefereert boven andere oplossingen. Cofinanciering is daarbij een middel waardoor projecten sneller doorgang kunnen vinden en problemen sneller kunnen worden aangepakt.

Dat projecten in de realisatiefase de meeste Rijksbekostiging krijgen kan komen omdat er in de oriënterende fases nog onderhandeld wordt over de bekostiging. Pas in de realisatiefase bestaat hier duidelijkheid over.

Dat projecten met cofinanciering altijd, op één uitzondering na, drie of meer actoren hebben kan verklaard worden omdat het Rijk dan genoeg partijen heeft om cofinanciering van te verlangen.

## Factoren en complexiteiten

Ieder infraproject heeft unieke eigenschappen en kenmerken wat hen allemaal op een eigen manier complex maakt. Dit is ook waarom Root et. al., (2015) veronderstelt dat er geen eenduidige definitie van complexiteit gevonden kan worden. Klijn & Koppenjan (2016) bevestigen deze verscheidenheid van complexiteiten door 'sub-complexiteiten' op te stellen. Deze verschillende complexiteiten zijn terug te zien in de analyse van de projecten. Het unieke karakter en de complexiteiten van projecten zorgen ervoor dat vele factoren de besluitvorming kunnen beïnvloeden. De NMCA, als rationeel model, kent geen prominente plek in de besluitvorming, zoals Zey (2015) en Scott (2000) op basis van hun argumenten wel zouden verwachten. De niet-meetbare, menselijke factoren beïnvloeden het besluitvormingsproces wel en zijn daarmee bepalend voor het succes ervan. Door het onberekenbare karakter van deze factoren is het terecht dat het kabinet geen objectieve criteria wilt aandragen voor de toekenning van Rijksbijdragen, zoals de brief naar de Kamer in november 2018 al voorstelde (Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat, 2018c). Het vereist een flexibele manier van werken om ieder project op een unieke manier vorm te geven en te managen. Als I&W een uniforme werkwijze los kan laten kan zij gemakkelijker inspelen op de unieke eigenschappen van ieder project. Inzicht in de complexiteiten kan bijvoorbeeld een accurater beeld scheppen van de financiële risico's die het Rijk loopt, dit kan I&W dan in haar voordeel gebruiken.

## Limitaties

Dit onderzoek kent een aantal limitaties.

Allereerst is de dataset een hevige simplificatie van de werkelijkheid. Bepaalde eigenschappen lenen zich uitstekend voor een kwantificatie maar de unieke complexiteit van ieder project kan moeilijk in cijfers of euro's worden uitgedrukt. Het is daardoor lastig om projecten onderling vergelijkbaar te maken.

Deze simplificatie heeft er voor gezorgd dat het bepalen van de drie projecten, waar een kwalitatieve verdiepingsslag op volgde, gebaseerd is op de kwantitatieve aspecten van die projecten. Het wel-, niet- of anders kwantificeren van bepaalde eigenschappen zou dus een andere keuze voor de interviews kunnen hebben opgeleverd. Dit zou geresulteerd kunnen hebben in het vinden van andere factoren die het besluitvormingsproces beïnvloeden. Van de gevonden factoren kan dus niet met zekerheid worden gesteld dat ze in ieder project aanwezig zijn, en al helemaal niet in welke mate. Daarnaast vallen de projecten vaak samen met andere integrale gebiedsopgaven of mobiliteitsvraagstukken. Het is daarmee ook lastig om te bepalen waar de grenzen van een project liggen.

De keuze voor respondenten is daarom ook enigszins subjectief. Er is geprobeerd om per project respondenten van verschillende overheidslagen te interviewen om een breed beeld te kunnen vormen. Dit is grotendeels gelukt maar de onderzoeker is hierin wel afhankelijk geweest van de bereidwilligheid en de beschikbaarheid van de respondenten.

Tot slot had de dataset nog uitgebreider kunnen zijn. Het had meer eigenschappen aan projecten kunnen toewijzen waardoor de projecten nog inzichtelijker waren geworden. Door de beperkte onderzoekstijd kon de dataset niet verder worden uitgebreid.

## Toegevoegde waarde van dit onderzoek

Ondanks de limitaties heeft dit onderzoek inzicht gegeven in de verschillende complexiteiten en de factoren die verschillende Rijksbijdragen bepalen. Omdat de onderzoeker geen ervaring heeft met infrastructurele projecten is zijn visie zo goed als objectief wat de inzichten waardevol maakt. De interviews hebben percepties van verschillende overheidsorganen in beeld gebracht waarbij een brede visie is geïnventariseerd. Met deze brede visie hoopt de onderzoeker bewustzijn te hebben gecreëerd van de moeilijkheden in het besluitvormingsproces. Tot slot is de analysemethode van dit onderzoek een sterk punt te noemen. De gecombineerde onderzoeksmethode heeft er voor gezorgd dat er een globaal beeld van de kenmerken van infraprojecten bekend is geworden die vervolgens zijn uitgediept in de interviews. Dit heeft er voor gezorgd dat het doel van dit onderzoek, het beter begrijpen van de politieke werkelijkheid, is bereikt.

## Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Vervolgonderzoek is nodig om verdere duiding te geven aan de onderzoeksresultaten. Alleen hierdoor kan het besluitvormingsproces en de complexiteiten van projecten beter worden begrepen. Vervolgonderzoek kan er ook voor zorgen dat uitspraken breder gegeneraliseerd kunnen worden. Er zijn een viertal suggesties voor vervolgonderzoek.

### Alternatieve projecten of respondenten

Het zou mogelijk kunnen zijn dat andere factoren aan het licht zouden zijn gekomen als er andere projecten waren gekozen voor de interviews. Dit komt omdat er dan andere respondenten geïnterviewd waren die er een andere visie op nagehouden zouden kunnen hebben. Deze zou kunnen verschillen van de huidige respondenten. Deze projecten zijn gekozen omdat de regio veel cofinanciering heeft betaald, maar er hadden ook andere criteria gehanteerd kunnen worden waarmee een project in aanmerking zou zijn gekomen voor een kwalitatieve verdiepingsslag. De gemaakte keuzes kunnen een *bias* gevormd hebben in de onderzoeksresultaten.

Vervolgonderzoek zou daarom andere criteria moeten hanteren om te bepalen bij welke projecten een kwalitatieve verdiepingsslag zou moeten volgen. Dan zou er getoetst moeten worden of dezelfde factoren van invloed zijn. Dit vergroot de replicerbaarheid

van het onderzoek.

### *Diepte in plaats van breedte*

In vervolgonderzoek kan ook worden gekeken of er één project diep uitgelicht kan worden. Dit schaadt de generaliseerbaarheid maar zorgt er wel voor dat een project niet zo veel gekwantificeerd hoeft te worden omdat de interviews een grotere kwaliteitsslag kunnen realiseren. Er kan immers met meer betrokkenen worden gesproken waardoor de complexiteit van het project sneller kan worden blootgelegd. Hierdoor kan er met meer zekerheid worden gesteld of bepaalde factoren, binnen de context van dat project, van invloed zijn of niet.

### *Fase van besluitvorming*

Voordat een project aan bod komt voor de landelijke besluitvorming bij I&W kent het al een hele voorgeschiedenis. Regionale bestuurders hebben een probleem of ambitie vastgesteld en vervolgens een ambtelijk proces in gang gezet. Het uiteindelijke project is dus al door heel veel lokale en regionale partijen beïnvloed en gevormd alvorens het bij het Rijk aankomt. Hier heeft de onderzoeker geen zicht op gehad. In deze 'voorfase' spelen er ook factoren een rol die bepalen hoe het project er uit ziet voor het bij het Rijk arriveert. Het is interessant om te kijken welke factoren in deze voorfase een rol spelen, of die overlappen met de in dit onderzoek gevonden factoren en hoe zij deze eventueel beïnvloeden.

### *Timing*

Het is nuttig om te onderzoeken welke factoren nog meer van invloed kunnen zijn op het besluitvormingsproces. Een van de factoren die in dit onderzoek niet naar voren is gekomen maar wel van invloed zou kunnen zijn is timing. Timing heeft te maken met het moment waarop een regio een wens doet tot bekostiging. Het is interessant om de rol van timing verder te onderzoeken en te kijken hoe I&W dit in zijn voordeel kan gebruiken. De rol van timing kan ook vanuit een regionale opdrachtgever onderzocht worden; op welk moment heeft onze wens op bekostiging de grootste kans van slagen?

## Referenties

- Blais, André. (2000). To vote or not to vote: the merits and limits of rational choice theory. Pittsburgh: University of Pittsburgh. Opgehaald van, <https://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=xPz-IH8z7wYC&oi=fnd&pg=PP1&dq=Rational+Choice+Theory&ots=h6Gegktlqh&sig=EGTp5z2WsolzKdulLRIGRBIM-Vc#v=onepage&q=Rational%20Choice%20Theory&f=false>
- Bowen, G. A. (2006). Grounded Theory and Sensitizing Concepts. *International Journal of Qualitative Methods*, 12–23. <https://doi.org/10.1177/160940690600500304>
- Buskens, V. (2015). Rational Choice Theory in Sociology. Utrecht: Universiteit Utrecht. Opgehaald van, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780080970868321778>
- Chan, C., Forwood, D., Roper, H., & Sayers, C. (2009). Public infrastructure financing- an international perspective.
- Crain, W. M., & Oakley, L. K. (1995). *The politics of infrastructure. The journal of law and economics*, 38(1), 1-17.
- de Groot, H. (2010). Naar gezonde overheidsfinanciën: een anatomie van de collectieve uitgaven. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 42, 3-11.
- de Jonge, J. P. R. (2009). Rational and moral action : a critical survey of rational choice theory. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. Opgehaald van, [Amsterdam.https://pure.uva.nl/ws/files/787239/65459\\_36.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/787239/65459_36.pdf)
- Delbridge, R., & Edwards, T. (2013). Inhabiting institutions: Critical realist refinements to understanding institutional complexity and change. *Organization studies*, 34(7), 927-947.



den Haag.nl. Rotterdamsebaan. (2017). Opgehaald van, <https://www.denhaag.nl/nl/in-de-stad/verkeer-en-vervoer/werkzaamheden-rotterdamsebaan/rotterdamsebaan.htm>

Denkkaders.nl. (2019). *De rationele beslisser - de theorie*. Opgehaald van, <https://www.denkkaders.nl/filosofische-gedachten/rationelekeuzetheorie/>

Dunović, I. B., Radujković, M., & Škreb, K. A. (2014). Towards a new model of complexity—The case of large infrastructure projects. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 119, 730-738.

Ehlers, T. (2014). Understanding the challenges for infrastructure finance.

Flyvbjerg, B. (2007). Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes, cures. *Environment and Planning B: planning and design*, 34(4), 578-597.

Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2002). Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International journal of project management*, 20(2), 107-118.

Hechter, M., & Kanazawa, S. (1997). Sociological rational choice theory. *Annual review of sociology*, 23(1), 191-214.

Hertogh, M., & Westerveld, E. (2010). Playing with Complexity. Management and organisation of large infrastructure projects.

Klijn, E. H., Koppenjan, J. M. F. (2016). Governance networks in public sector. London, England: Routledge.

Klijn, E. H., & Teisman, G. R. (2003). Institutional and strategic barriers to public—private partnership: An analysis of Dutch cases. *Public money and Management*, 23(3), 137-146.

Koop, P. (2018, 4 mei). 102 miljoen extra kosten maar Raad haalt schouders op. Zes vragen over de uithoflijn. *Algemeen Dagblad*. Opgehaald van, <https://www.ad.nl/utrecht/102-miljoen-extra-kosten-maar-raad-haalt-schouders-op-zes-vragen-over-de-uithoflijn~af71fb4c/>

March, J. G. (1978). Bounded rationality, ambiguity, and the engineering of choice. *The Bell Journal of Economics*, 587-608.

Ministerie van Financiën. Overzicht inkomsten en uitgaven Rijksoverheid 2018. (2018). Opgehaald van, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2017/09/19/samenvatting-miljoenennota-2018>

Ministerie van Infrastructuur & Milieu. Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse 2017 (NMCA) Hoofdrapport. (2017a). Opgehaald van, [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjkaz2\\_MfhAhVEyKQKHrewB7cQFjABegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fbinaries%2Frijksoverheid%2Fdocumenten%2Frapporteren%2F2017%2F05%2F01%2Fnationale-markt-en-capaciteitsanalyse-2017-nmca%2FBijlage%2B1%2BHoofdrapport%2BNationale%2BMarkt-%2Ben%2BCapaciteitsanalyse%2BNMCA%2B2017.pdf&usg=AOvVaw2R\\_wibfl\\_cURVA-\\_Ypp0Sg](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjkaz2_MfhAhVEyKQKHrewB7cQFjABegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fbinaries%2Frijksoverheid%2Fdocumenten%2Frapporteren%2F2017%2F05%2F01%2Fnationale-markt-en-capaciteitsanalyse-2017-nmca%2FBijlage%2B1%2BHoofdrapport%2BNationale%2BMarkt-%2Ben%2BCapaciteitsanalyse%2BNMCA%2B2017.pdf&usg=AOvVaw2R_wibfl_cURVA-_Ypp0Sg)

Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat. *Rijksbegroting 2019: Deltafonds*. (2019a). Opgehaald van, [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjp4ZaWp9LhAhXIZVAKHWNTAxQQFjABegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fbinaries%2Frijksoverheid%2Fdocumenten%2Fbegrotingen%2F2018%2F09%2F18%2Fj-deltafonds-rijksbegroting-2019%2FJ\\_Deltafonds%25202019.pdf&usg=AOvVaw3wk5mLiSFxg6MeHDBRFXWC](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwjp4ZaWp9LhAhXIZVAKHWNTAxQQFjABegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fbinaries%2Frijksoverheid%2Fdocumenten%2Fbegrotingen%2F2018%2F09%2F18%2Fj-deltafonds-rijksbegroting-2019%2FJ_Deltafonds%25202019.pdf&usg=AOvVaw3wk5mLiSFxg6MeHDBRFXWC)

Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat. *Rijksbegroting 2019: Infrastructuurfonds*. (2019b). Opgehaald van, [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwi\\_x\\_TgqNLhAhUBY1AKHb\\_bCSMQFjAAegQIABAC&url=https%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fbinaries%2Frijksoverheid%2Fdocumenten%2Fbegrotingen%2F2018%2F09%2F18%2Fa-infrastructuurfonds-rijksbegroting-2019%2FA\\_Infrastructuurfonds.pdf&usg=AOvVaw0mfXHmZ4qlbZnqpDdFw9hS](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwi_x_TgqNLhAhUBY1AKHb_bCSMQFjAAegQIABAC&url=https%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fbinaries%2Frijksoverheid%2Fdocumenten%2Fbegrotingen%2F2018%2F09%2F18%2Fa-infrastructuurfonds-rijksbegroting-2019%2FA_Infrastructuurfonds.pdf&usg=AOvVaw0mfXHmZ4qlbZnqpDdFw9hS)

Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat. *Uitkomst bestuurlijke overleggen MIRT*. (2017b). Opgehaald van, <https://www.rijksoverheid.nl/.../2017/...mirt/uitkomst-bestuurlijke-overleggen-mirt.pdf>

Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat. *Uitkomsten Bestuurlijke Overleggen MIRT 21 - 22 november 2018, voortgang van het MIRT*. (2018c). Opgehaald van, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/22/uitkomsten-bestuurlijke-overleggen-mirt-21-22-november-2018-voortgang-van-het-mirt>

Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat. *Werkwijzer MKBA bij MIRT-verkenningen*. (2018a). Opgehaald van, [https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwi7xOWCgf\\_hAhVLaFAKHawwCOAQFjABegQIABAC&url=https%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fbinaries%2Frijksoverheid%2Fdocumenten%2Frapporten%2F2018%2F06%2F11%2Fbijlage-1-werkwijzer-mkba-bij-mirt-verkenningen%2Fbijlage-1-werkwijzer-mkba-bij-mirt-verkenningen.pdf&usg=AOvVaw2SaJ3xTxrLZb-9fp4aMnTE](https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=2ahUKEwi7xOWCgf_hAhVLaFAKHawwCOAQFjABegQIABAC&url=https%3A%2F%2Fwww.rijksoverheid.nl%2Fbinaries%2Frijksoverheid%2Fdocumenten%2Frapporten%2F2018%2F06%2F11%2Fbijlage-1-werkwijzer-mkba-bij-mirt-verkenningen%2Fbijlage-1-werkwijzer-mkba-bij-mirt-verkenningen.pdf&usg=AOvVaw2SaJ3xTxrLZb-9fp4aMnTE)

mirtoverzicht.nl. *MIRT Overzicht 2019*. (2019). Opgehaald van, <https://www.mirtoverzicht.nl/documenten/publicaties/2018/09/18/mirt-2019>

MKBA-informatie.nl. *Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport*. (2019). Opgehaald van, <https://www.mkba-informatie.nl/mkba-basics/abc-van-de-mkba/meerjarenprogramma-infrastructuur-ruimte-en-transport-mirt/>

Ostrom, E. (1998). A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American Political Science Association, 1997. *American political science review*, 92(1), 1-22.

Platformparticipatie.nl. A16: Nieuwe Rijksweg Rotterdam. (2019). Opgehaald van, <https://www.platformparticipatie.nl/projectenlijst/A16-nieuwe-rijksweg-Rotterdam/index.aspx>

Provincie Zuid Holland. HOV-NET Zuid-Holland Noord: definitieve scopebeschrijving. (2012). Opgehaald van, [https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=2ahUKEwjEpJrRg5PhAhWQJVAKHRVzA8YQFjADegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fstaten.zuid-holland.nl%2Fdsresource%3Fobjectid%3Da7c6eaeef-4596-441f-aff-5079c40edad9&usg=AOvVaw2R1nQsc6h\\_0OmbFICrr1wR](https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=2ahUKEwjEpJrRg5PhAhWQJVAKHRVzA8YQFjADegQIBhAC&url=https%3A%2F%2Fstaten.zuid-holland.nl%2Fdsresource%3Fobjectid%3Da7c6eaeef-4596-441f-aff-5079c40edad9&usg=AOvVaw2R1nQsc6h_0OmbFICrr1wR)

PWC.nl (2018). De toekomst van werk 2030: een wake-upcall voor organisaties, burgers en overheid. PWC. Opgehaald van, <https://www.pwc.nl/nl/dienstverlening/people-and-organisation/documents/pwc-de-toekomst-van-werk-2030.pdf>

Regeerakkoord 2017-2021. (2017). *Vertrouwen in de toekomst*. Opgehaald van, <https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=2ahUKEwjY0ZCmnvviAhUGfMAKHfNADIQQFjADegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fwww.kabinet-sformatie2017.nl%2Fbinaries%2Fkabinetsformatie%2Fdocumenten%2Fpublicaties%2F2017%2F10%2F10%2Fregeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst%2FRegeerakkoord%2B2017-2021.pdf&usg=AOvVaw0giQqpRd-pRJlrFLLb2VUG>

Rijksoverheid.nl. Meerjarenprogramma Infrastructuur Ruimte en Transport. (2019b) Opgehaald van, <https://www.mirtoverzicht.nl/>

Rijksoverheid.nl. Spelregels van het MIRT. (2016). Opgehaald van,  
<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/.../Spelregels+MIRT+2016.pdf>

Rijksoverheid.nl. Taken van de Rijksoverheid. (2019a). Opgehaald van,  
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/taken-van-de-rijksoverheid>

Rijksvoorlichtingendienst. Uitgangspunten overheidscommunicatie. (2017). Opgehaald van,  
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/overheidscommunicatie/documenten/richtlijnen/2010/12/09/uitgangspunten-overheidscommunicatie>

Rijkswaterstaat. A10 Zuid: Betere bereikbaarheid Zuidas en Noordelijke randstad. (2019a). Opgehaald van,  
<https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/projectenoverzicht/a10-betere-bereikbaarheid-zuidasdok-en-noordelijke-randstad/index.aspx>

Rijkswaterstaat. Doelen A28/A1: project knooppunt Hoewelaken. (2019b). Opgehaald van, <https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/projectenoverzicht/planuitwerking-knooppunt-hoewelaken/doelen-en-resultaten.aspx>

Rijkswaterstaat. Werkwijzer MKBA bij MIRT verkenningen. (2018). Opgehaald van,  
<https://www.rwseconomie.nl/.../08/...mkba.../WW+MKBA+MIRT+8+juni+2018.pdf>

Riker, W. H. (1995). The political psychology of rational choice theory. *Political Psychology*, 16(1), 23-44.

Root, H., Jones, H., & Wild, L. (2015). Managing complexity and uncertainty in development policy and practice. *Overseas Development Institute (ODI)*, March 2015.

Salet, W., Bertolini, L., & Giezen, M. (2013). Complexity and uncertainty: problem or asset in decision making of mega infrastructure projects?. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(6), 1984-2000.

Scott, John. (2000). *Rational Choice Theory*. Sage Publications. Opgehaald van, [https://msap-unlam.ac.id/download/bahan\\_bacaan/Rational%20choice%20theory.pdf](https://msap-unlam.ac.id/download/bahan_bacaan/Rational%20choice%20theory.pdf)

Sohier, C. (2019, 1 april). Minister tornt niet aan tunneltol. *Algemeen Dagblad*. Opgehaald van, <https://www.ad.nl/zeeland/minister-tornt-niet-aan-tunneltol~a30f2476/>

Taverne, M. (2013). De preventieve werking van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden: De Rationele Keuze Theorie als 'kapstokmodel'. *Liber amicorum voor Henk Elers*, 47.

Tweede Kamer der Staten Generaal. (2018). Toelichting Nationale Markt- en Capaciteitsanalyse. Opgehaald van, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/04/25/toelichting-nationale-markt-en-capaciteitsanalyse>

Tweede Kamer, 2008-2009, 31 305, nr. 98. Opgehaald van, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2008Z08136&did=2008D18714>

Tweede Kamer, 2017-2018, 34 775-A, nr. 72. Opgehaald van, [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2018Z12117&did=2018D35435](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z12117&did=2018D35435)

Tweede Kamer, 2017-2018, 34 775 XII, nr. 19. Opgehaald van, <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2017Z16666&did=2017D34811>

Veen, C. & Klompenhouwer, L. (2015, 30 juli). Verbouwing station Utrecht duurt langer en wordt duurder. *NRC Handelsblad*. Opgehaald van, <https://www.nrc.nl/nieuws/2015/07/30/verbouwing-station-utrecht-duurt-mogelijk-en-wordt-duurder-a1414351>

Vermeeren, E. (2018, 28 augustus). Miljoen woningen erbij voor 2030: gaat dat wel goed? *Nu.nl*. Opgehaald van, <https://www.nu.nl/wonen/5427335/miljoen-woningen-erbij-2030-gaat-wel-goed.html>

Verweij, S., & Gerrits, L. M. (2013). Understanding and researching complexity with qualitative comparative analysis: Evaluating transportation infrastructure projects. *Evaluation*, 19(1), 40-55.

Willems, M. (2016, 8 juli). Over twee jaar rijdt hij, écht, écht, écht. *NRC Handelsblad*. Opgehaald van, <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/07/08/over-twee-jaar-rijdt-hij-echt-echt-echt-3123792-a1509535>

Yanoff-Grüne, T. (2010). Rational Choice Theory and Bounded Rationality. Opgehaald van, [https://people.kth.se/~gryne/papers/RCT\\_Relig.pdf](https://people.kth.se/~gryne/papers/RCT_Relig.pdf)





## Bijlage 2: Uitnodiging respondenten

Beste [Naam deelnemer],

Mijn naam is Etienne van Tielraden. Ik volg een master sociologie aan de Universiteit Utrecht en ik loop stage bij het ministerie van Infrastructuur & Waterstaat op de afdeling MIRT. In de laatste fase van mijn studie voer ik een onderzoek uit waarvoor ik op zoek ben naar respondenten.

Mijn onderzoek gaat over het verschil in Rijksbijdragen. Ik heb eigenhandig een dataset gecreëerd waarin ik allerlei MIRT projecten van een aantal eigenschappen heb voorzien. Uit deze projecten heb ik een selectie gemaakt. Voor deze selectie van projecten zou ik graag een kwalitatieve verdiepingsslag willen maken. Dit wil ik doen door interviews af te nemen met verantwoordelijken van deze projecten. Ik heb u geselecteerd omdat u betrokken bent (geweest) bij het project:

[naam project]

Middels deze e-mail wil ik u vragen of u een uur durend interview met mij wilt aangaan om mij van relevante informatie te voorzien. Het zou mij enorm helpen in de voortgang van mijn onderzoek.

Als u bereid bent aan dit verzoek gehoor te geven vraag ik u deze e-mail te beantwoorden.

Ik zal dan in overleg met u een datum en tijdstip bepalen en een locatie regelen. Uw agenda is hierbij leidend. Ook zal ik ruim van tevoren de onderwerpen waarover ik graag zou willen spreken kenbaar maken. Bij voorkeur vinden de interviews zo snel mogelijk plaats maar toch uiterlijk voor 24 mei.

In afwachting van uw reactie,

Bij voorbaat dank,

Met vriendelijke groet,

Etienne van Tielraden

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Stagiair afdeling MIRT

*Werkdagen: maandag t/m donderdag*

*Bezoekadres: Rijnstraat 8, 2515 XP Den Haag*

*Email: [etienne.van.tielraden@minienw.nl](mailto:etienne.van.tielraden@minienw.nl)*

*Tel: 06 14 78 08 98*

## Bijlage 3: Informed consent formulier

### Rijksbijdragen in perspectief



Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat



Universiteit Utrecht

Ik heb voldoende informatie over het doel van dit onderzoek gekregen. Ik heb aanvullende vragen kunnen stellen en de onderzoeker heeft mijn vragen beantwoord. Er is mij de ruimte geboden om tijdig te beslissen of ik deel wilde nemen aan dit interview.

De deelname is geheel vrijwillig. Ik ben mij er van bewust dat ik op ieder moment kan beslissen om te stoppen zonder daarvoor een reden op te geven.

Bij deze verleen ik toestemming om:

Mijn antwoorden te gebruiken voor het onderzoek 'Rijksbijdragen in perspectief'.

Hieronder wordt verstaan dat mijn antwoorden zullen worden opgenomen, getranscribeerd en geanalyseerd. De antwoorden zullen hierbij niet terug te traceren zijn naar een bepaalde naam of functie.

Ik geef wel / geen toestemming om mijn naam in het onderzoek te gebruiken.

Ik wil mijn quotes eerst inzien en goedkeuren alvorens zij gebruikt worden: ja / nee

De onderzoeker verklaart dat:

Na het afronden van het onderzoek alle antwoorden zullen worden verwijderd.

De gegevens alleen gebruikt worden in het kader van het onderzoek 'Rijksbijdragen in perspectief'.

Hij in geen enkele situatie de antwoorden zal gebruiken om de respondent nadeel toe te brengen.

Hij ten alle tijden integer en vertrouwelijk met de antwoorden om zal gaan.

Naam respondent:

Handtekening respondent:

Datum: \_\_ / \_\_ / \_\_

-----

Handtekening Etienne van Tielraden (onderzoeker)

Datum: \_\_ / \_\_ / \_\_

-----

## Bijlage 4: Topiclijst

### *Introductie*

- Respondent op het gemak stellen. Small talk. Interesse tonen.
- Uitleggen hoe anonimiteit en privacy gevoelige informatie wordt gewaarborgd.
- Wijzen op wat er met de data gaat gebeuren (opnemen en transcriberen).
- 'Informed consent' formulier laten ondertekenen.
- Bij interesse contactgegevens noteren om onderzoeksresultaten te delen.

### *Algemene vragen/NAW gegevens*

- Functie en voornaamste werkzaamheden.
- In hoeverre heeft u te maken met het besluitvormingsproces?

### *Complexiteit*

- *Doel/perceptie (substantieve complexiteit)*  
Hebben jullie vaak een andere doelstelling dan [regionaam]?  
Hadden jullie een ander beeld van het probleem (probleemperceptie) dan [regionaam]?  
Bestaat er wel eens een discrepantie tussen de voor jullie meest geschikte oplossing, en de meest geschikte oplossing volgens [regionaam]?  
Wat zegt het aantal betrokkenen over de complexiteit van een project?
- *Afhankelijkheid*  
Op welke manier zijn jullie afhankelijk van [regionaam]?  
Hoe kunnen partijen wel eens dwars liggen?  
Is [regionaam] verantwoordelijk om maatschappelijk draagvlak te realiseren?
- *Institutionele complexiteit*  
Welke patronen bestaan er in het proces van het hebben van een idee/suggestie tot het toekennen van de daadwerkelijke bijdrage?  
Welke regels bestonden er volgens u?  
Welke kenmerken van de samenwerking kunnen moeilijk veranderd worden?
- *Organisatorische complexiteit*  
Hoe ziet een netwerk van actoren er vaak uit?  
Welke vereisten zijn er voor een Rijksbijdrage?

Wat zijn de uitzonderingen?

Ziet I&W een situatie vaak anders dan [regionaam]?

- *Sociale complexiteit*

Waren er facetten in het proces waar I&W zich afzijdig van hield?

Wanneer financieren jullie bovenwettelijke maatregelen?

Is er een voorbeeld wanneer bovenwettelijke maatregelen in het voordeel zijn van het Rijk?

- *Historie/risico's*

Hoe was de risico-verdeling opgesteld tussen het Rijk en [regionaam]?

Wat vertelt een vroegere samenwerking tussen het Rijk en [regionaam] over een goede afloop?

Wat zegt een vertrouwensband over het besluitvormingsproces?

In hoeverre versoepelt een goede relatie het proces om een project af te ronden?

### *Cofinanciering*

- Wat zijn gebruikelijke werkwijzen om Rijksbijdragen te ontvangen?
- Heeft u het gevoel dat het eigen vermogen (de economische status) van een regio van invloed is op hoe snel een Rijksbijdrage volgt?
- Wat voor rol speelt het aanbod van cofinanciering voor de toekenning van Rijksbijdragen naar uw idee?

### *NMCA*

- In hoeverre biedt de NMCA een objectief afweegkader?
- Wat is volgens u de rol van de NMCA in de besluitvorming van Rijksbijdragen?
- Kan de NMCA worden genegeerd bij de toekenning van Rijksbijdragen?

### *Rationaliteit*

- Wat bepaalt de hoogte van een Rijksbijdrage volgens u?
- Welke niet meetbare factoren leveren volgens u een bijdrage aan het ontvangen van Rijksbijdragen?
- Bepaalt het Rijk de Rijksbijdragen op basis van een objectieve kosten/baten afweging?

- In hoeverre kunnen Rijksbijdragen bepaald worden op basis van objectieve criteria volgens u?

#### *Alternatieve verklaringen*

- Welke factoren beïnvloeden volgens u nog meer de toekenning van Rijksbijdragen?
- Wat voor rol speelt lobbyisme in de besluitvorming?
- Wat voor rol speelt de urgentie van een project voor de toekenning van Rijksbijdragen?
- In hoeverre is er sprake van uitruil?
- Wat voor rol speelt politieke kleur in het besluitvormingsproces?
- Wat voor rol heeft menselijk functioneren op het besluitvormingsproces?

#### *Tot slot*

- In hoeverre wordt [regionaam] gestimuleerd om te kijken naar alternatieve oplossingen in plaats van een directe Rijksbijdrage (denk aan prikkels, alternatieve oplossingen, gebruik andere modaliteiten etc.) om het probleem op te lossen?

## Bijlage 5: Codeboom

*Codeboom met het aantal quotes per hoofd-/ subthema*

<b>Hoofdthema</b>	<b>Subthema</b>	<b>Theoretisch concept</b>	<b>Aantal quotes</b>
Cofinanciering		Cofinanciering	17
	Economische status		13
Complexiteit	Afhankelijkheid		4
	Belangen		24
	Historie		4
	Institutionele complexiteit		1
	Organisatorische complexiteit		6
	Sociale complexiteit		4
	Probleemperceptie	Substantieve complexiteit	10
Factoren voor verschillen	Vertrouwen		12
	Gunfactor		12
	Lobbyisme		36
	Menselijke interactie		21
	Politieke kleur		20
Onzekere toekomst			5
Rationaliteit	Gebruik NMCA	NMCA	7
	Rol NMCA	NMCA	16
Samenwerken	Handelen vanuit de opgave		34
	Rol overheid		9