

Financiering van duurzaam-veilige regionale weginfrastructuur

Mr. P. Wesemann

R-2003-9

Financiering van duurzaam-veilige regionale weginfrastructuur

Mogelijkheden voor versnelling van de aanleg

Documentbeschrijving

Rapportnummer: R-2003-9
Titel: Financiering van duurzaam-veilige regionale weginfrastructuur
Ondertitel: Mogelijkheden voor versnelling van de aanleg
Auteur(s): Mr. P. Wesemann
Projectnummer SWOV: 30.503
Projectcode opdrachtgever: DGP/W&V/112424
Opdrachtgever: Dit project werd mede gefinancierd door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Personenvervoer.

Trefwoord(en): Financing, cost, budget, safety, road network, region, maintenance, Netherlands.

Projectinhoud: In de nota *Veilig, wat heet veilig?* wordt onder andere voorgesteld om in een hoger tempo duurzaam-veilige infrastructuur aan te leggen. Voor een dergelijke versnelling van de aanleg is extra geld nodig. In dit rapport is daarom nagegaan of wegbeheerders de verschillende budgetten die hen ter beschikking staan efficiënter kunnen besteden. Concreet is de vraag of duurzaam-veilige maatregelen in de periode 2003 tot 2010 vaker gecombineerd kunnen worden met het onderhoud van wegen en rioleringen dan tot op heden het geval is.

Aantal pagina's: 38 + 1
Prijs: € 10,-
Uitgave: SWOV, Leidschendam, 2003

Samenvatting

Met de nota *Veilig, wat heet veilig?* heeft de SWOV eind 2001 aangegeven hoe het jaarlijkse aantal verkeersslachtoffers aanzienlijk omlaag gebracht zou kunnen worden. Deze voorstellen waren te beschouwen als aanvulling op de voorstellen zoals ontwikkeld in het toenmalige Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

In *Veilig, wat heet veilig?* wordt onder andere voorgesteld om in een hoger tempo duurzaam-veilige infrastructuur aan te leggen. Daarvoor is extra geld nodig, en de vraag van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat aan de SWOV was om de financiële mogelijkheden voor een versnelling van de aanleg te onderzoeken. In deze studie is daarom nagegaan of wegbeheerders de verschillende budgetten die hen ter beschikking staan efficiënter kunnen besteden. Concreet was de vraag of duurzaam-veilige maatregelen in de periode 2003 tot 2010 vaker gecombineerd kunnen worden met het onderhoud van wegen en rioleringen dan tot op heden het geval is.

Sinds 1998 wordt er gewerkt aan Duurzaam Veilig en volgens het NVVP zou in 2010 eenderde van het Nederlandse wegennet duurzaam-veilig ingericht moeten zijn om de doelstelling van -30% doden te halen ten opzichte van het jaar 1998 (het zgn. NVVP-maatregelenpakket). De SWOV heeft voorgesteld om vanaf heden het uitvoeringstempo op te voeren, zodat bijvoorbeeld in 2010 de helft van het wegennet aan de eisen van Duurzaam Veilig zou beantwoorden (het zgn. SWOV-pluspakket). Het onderhavige onderzoek naar de betaalbaarheid hiervan beperkt zich tot de wegen die in beheer zijn van provincies en gemeenten.

Stapsgewijs zijn in dit rapport de volgende vragen beantwoord:

- Wat kost het om eenderde van het wegennet duurzaam-veilig in te richten?
- Welke budgetten stonden de wegbeheerders in de periode 1998-2002 ter beschikking ?
- Hoeveel duurzaam-veilige maatregelen zijn in de periode 1998-2002 getroffen, hoeveel geld is daaraan besteed en uit welke budgetten is dat betaald?
- Hoeveel maatregelen moeten er nog in de periode 2003-2010 getroffen worden om in 2010 eenderde van het wegennet duurzaam-veilig ingericht te hebben en wat kost dat?
- Wat kost het extra om in 2010 de helft van het wegennet duurzaam-veilig ingericht te hebben?
- Welke budgetten staan de wegbeheerders in de periode 2003-2010 ter beschikking en hoeveel geld zullen zij daaruit bestemmen voor Duurzaam Veilig?
- Is dat voldoende om in 2010 eenderde dan wel de helft van een duurzaam-veilig wegennet ingericht te hebben?

De vragen zijn grotendeels beantwoord op basis van kennis uit eerder uitgevoerd onderzoek en een analyse van gegevens uit de Rijksbegroting, aangevuld met een aantal veronderstellingen.

Voor meer inzicht in de wijze waarop deze wegbeheerders Duurzaam Veilig momenteel financieren uit hun verschillende budgetten heeft KPMG in opdracht van de SWOV een onderzoek gedaan onder provinciale en gemeentelijke wegbeheerders in Overijssel.

Een van de belangrijke onderzoeksresultaten is dat wegbeheerders het treffen van duurzaam-veilige maatregelen al vaak combineren met onderhoudswerk. Er is een scenario doorgerekend waarin zij dat altijd doen en een scenario waarin zij dat beperkt doen.

Volgens beide scenario's is de uitkomst van het onderzoek dat wegbeheerders in de periode 2003-2010 te weinig geld hebben voor realisatie van het NVVP-pakket en dus ook voor het SWOV-pluspakket. In het scenario waarin de wegbeheerders altijd combineren is er jaarlijks ruim 60 miljoen euro extra nodig voor het NVVP-pakket en nog eens 165 miljoen voor het pluspakket van de SWOV. In het andere scenario, waarin wegbeheerders beperkt combineren, is voor het NVVP-pakket 180 miljoen euro extra nodig en nog eens 165 miljoen voor het pluspakket.

Het grootste deel van dat geld is nodig voor de herinrichting van de regionale stroomwegen; de rest is nodig voor de gebiedsontsluitingswegen. Deze berekening gaat ervan uit dat de extra middelen met ingang van 2004 beschikbaar komen. Ze hebben betrekking op de wegen van gemeenten en provincies. Met tekorten voor de rijkswegen (allemaal regionale stroomwegen) is geen rekening gehouden.

Summary

Financing of sustainably-safe regional road infrastructures; Possibilities of speeding up the construction

In the report of late 2001 *Safe, What is Safe?*, SWOV indicated how the annual number of traffic casualties could be reduced considerably. These proposals were to be regarded as an addition to the proposals as were developed in the then National Traffic and Transport Plan of the Ministry of Transport. (NVVP).

In *Safe, What is Safe?*, it was recommended, among other things, to implement the sustainably-safe infrastructure at a faster pace. This needs extra money and the Ministry of Transport asked SWOV to study the financial consequences of speeding up the implementation. This is why this study explored whether the road authorities could spend the various budgets made available more efficiently. The question came down to whether the sustainably-safe measures for the period 2003-2010 could be combined more often (than was the case up till now), with the road and sewage maintenance.

Work has been going on since 1998 on Sustainably-Safe and, according to the NVVP, one third of the Netherlands road network would have had a sustainably-safe layout by 2010 to achieve the target of 30% less road deaths in comparison with 1998 (the so-called NVVP measure package). SWOV has proposed, from now onwards, to increase the implementation pace so that, for example, half of the road network would meet the Sustainably-Safe requirements in 2010 (the so-called SWOV plus-package). The present study of the affordability of this, limits itself to the roads of which provinces and boroughs are the (road) authority.

In this report, the following questions are answered step by step:

- What does it cost to provide one third of the road network with a sustainably-safe layout?
- Which budgets were available to road authorities in the period 1998-2002?
- How many sustainably-safe measures have been taken in the period 1998-2002, how much has been spent on them, and from which budgets did this money come?
- How many measures will have to be taken during the period 2003-2010 to ensure that one third of the road network has a sustainably-safe layout, and what will this cost?
- What are the extra costs for half of the road network to have a sustainably-safe layout in 2010?
- Which budgets are available to the road authorities in the period 2003-2010, and how much of this is intended for Sustainably-Safe?
- Is that sufficient to have given one third or half of the road network a sustainably-safe layout?

The questions were mainly answered on the basis of knowledge from a previously conducted study together with an analysis of data from the State Budget, supplemented by a number of assumptions.

In order to obtain a greater insight into the way in which these road authorities are financing Sustainably-Safe from their various budgets, SWOV commissioned KPMG accountants to conduct a study of the (provincial and municipal) road authorities in the province of Overijssel.

One of the most important results was that road authorities already often combine sustainably-safe measures with maintenance work. A scenario was calculated in which they always do this, and one in which they only sometimes do it.

The result of the study was that, according to both scenarios, road authorities do not have enough money in the period 2003-2010 to realise the NVVP package, let alone the SWOV plus-package. In the scenario in which the road authorities always combine, more than €60 million extra is needed for the NVVP package, and an additional €165 million for the SWOV plus-package. In the other scenario, in which road authorities only sometimes combine, €180 million extra is needed for the NVVP package, and an additional €165 million for the plus-package.

By far the most of the money is needed for a new layout of the regional through-roads; the rest is needed for the distributor roads.

This calculation assumes that the extra funds will be available starting 2004. They concern the provincial and municipal roads. The shortfalls of the state highways (all of which are regional through-roads) have not been taken into account.

Inhoud

Lijst van gebruikte afkortingen	8
Voorwoord	9
1. Inleiding	11
1.1. Beleidsontwikkelingen	11
1.2. Afbakening studie	11
1.3. Opbouw onderzoek	12
2. Oorspronkelijk beoogde financiering van DV-infrastructuur	14
3. Opzet van het KPMG-onderzoek	16
4. Huidige financiering van regionale infrastructuur	17
4.1. Beschikbare financieringsbronnen	17
4.2. Gebruik van de specifieke financieringsbronnen	17
4.3. Gebruik van de algemene financieringsbronnen	19
4.3.1. Onderhoudscycli	19
4.3.2. Combinatie van onderhoud en DV-maatregelen	20
4.3.3. Succes- en faalfactoren	21
4.4. Gerealiseerde investeringen 1998-2002	22
4.5. Conclusies	24
5. Financiering van regionale infrastructuur 2003-2010	26
5.1. Benodigde investeringen voor het NVVP-pakket	26
5.2. Financiering NVVP-pakket bij ongewijzigd beleid	26
5.3. Veranderingen in de financieringsbronnen	28
5.4. Benodigde investeringen voor het SWOV-pluspakket	31
5.5. Extra financieringsbehoeften	32
5.5.1. Ontbrekende middelen voor het NVVP-pakket en SWOV-pluspakket	32
5.5.2. Financiering van de ontbrekende middelen	33
6. Conclusies en aanbevelingen	35
Literatuur	37
Bijlage Geraadpleegde bronnen	39

Lijst van gebruikte afkortingen

BIF	Besluit Infrastructuurfonds
CPB	Centraal Planbureau
DV	Duurzaam Veilig
EIB	Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid
GDU	Gebundelde Doeluitkering
ICES	Interdepartementale Commissie Economische Structuurversterking
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
NVVP	Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
OV	Openbaar Vervoer
OWN	Onderliggend wegennet
OZB	Onroerende Zaak Belasting
ROV	Regionaal Orgaan voor de Verkeersveiligheid
SWAB	Beleid Samen Werken Aan Bereikbaarheid
VERDI	Kennisplatform VERDI, Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal, Integraal
VIANED	de federatie van de NVWB, Bouwers van Infrastructuur, en de VAGWW, Vereniging Aannemers Grond-, Water- en Wegenbouw
VVR	Verkeersveiligheidsverkenner voor de Regio

Voorwoord

In de nota *Veilig, wat heet veilig?* (Wegman, 2001) heeft de SWOV aangegeven hoe het jaarlijks aantal verkeersslachtoffers aanzienlijk omlaag gebracht zou kunnen worden. Deze voorstellen waren te beschouwen als aanvulling op de voorstellen zoals ontwikkeld in het toenmalige Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. In de genoemde nota schatte de SWOV dat het jaarlijkse aantal verkeersdoden circa 700 lager zou kunnen zijn.

De SWOV-voorstellen zijn in vijf hoofdlijnen samen te vatten:

1. verkrijgen van een groter maatschappelijk draagvlak voor de uitvoering van een duurzaam-veilig beleid;
2. snellere voltooiing van een duurzaam-veilig wegennet en een kwalitatief betere uitvoering;
3. extra inzet op snelheidsbeheersing;
4. verbeteringen aan voertuigen en toepassing van Intelligente Transport Systemen;
5. extra aandacht voor categorieën verkeersdeelnemers met hoge risico's (beginnende bestuurders, gemotoriseerde tweewielers).

In reactie op dit rapport en in het bijzonder op de bovengenoemde hoofdlijnen heeft het Ministerie van Verkeer en Waterstaat de SWOV uitgenodigd de aanbevelingen verder uit te werken, te onderbouwen en te toetsen op haalbaarheid. Hiertoe heeft de SWOV een groot aantal onderzoeksvragen geformuleerd en voorgelegd aan een begeleidingscommissie voor dit (vervolg)onderzoek. Deze lijst is opgenomen in Brouwer (2003). In een discussie met deze commissie zijn criteria opgesteld hoe te kiezen uit de lange lijst van mogelijke onderzoeken. Deze criteria zijn een potentiële bijdrage aan de verkeersveiligheid, maatschappelijke kosten, verwachte maatschappelijke weerstanden, mogelijkheden voor fasering, overlap met lopende activiteiten.

Vooruitlopend op de definitieve keuze zijn voor een eerste fase van de uitwerking van de nota *Veilig wat heet veilig?* drie onderwerpen gekozen:

1. Infrastructuur: welke knelpunten zijn er bij verhoging van het tempo om tot een duurzaam-veilige infrastructuur en een betere kwaliteit te komen, en hoe zouden die knelpunten op te lossen zijn?
2. Snelheidslimieten: welke mogelijkheden kunnen de komende jaren worden benut om te komen tot snelheidsbeheersing?
3. Jonge brom- en snorfietsers: hoe is het relatief grote aantal ongevallen ingrijpend te verlagen?

De drie bovengenoemde onderwerpen zijn in 2002 nader uitgewerkt en de eerste resultaten uit deze onderzoeken zijn in december 2002 op het jubileumcongres van de SWOV in Den Haag gepresenteerd. Het onderhavige rapport is een van de vijf rapporten die in de eerste fase van de uitwerking zijn geschreven:

- *Financiering van duurzaam-veilige regionale weginfrastructuur.*
Mr. P. Wesemann (R-2003-9)

- *Kwaliteitsaspecten van duurzaam-veilige weginfrastructuur*. Ir. A. Dijkstra (R-2003-10)
- *Op weg naar een 'Nationaal Programma Veilige Bermen'*. Ing. C.C. Schoon (R-2003-11)
- *Technologieën voor snelheidsbeheersing*. Dr. M. Wiethoff (R-2003-12)
- *Jonge brom-en snorfietsers: kan hun ongevalskans sterk omlaag?* Ing. C.C. Schoon & dr. Ch. Goldenbeld (R-2003-13).

We verwachten met deze rapporten een bijdrage te leveren aan de discussies over mogelijke verdere verbeteringen van de verkeersveiligheid. In 2003 zal de SWOV over deze vijf onderwerpen een samenvattende rapportage schrijven. Een rapport waarin de SWOV een visie geeft over snelheidsbeheersing zal later verschijnen. Dit onderwerp is opgenomen in het SWOV-programma 2003-2006 (SWOV-rapport R-2003-18).

We danken de leden van de begeleidingscommissie voor hun commentaar op eerdere concepten van deze rapportage.

Ir. F.C.M. Wegman,
Directeur

1. Inleiding

In de SWOV-nota *Veilig, wat heet veilig?* (Wegman, 2001) worden voorstellen gedaan om meer verkeersdoden te besparen dan de -30% uit het toenmalige Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP). Een van de voorstellen is versneld te investeren in extra infrastructurele maatregelen. Aan KPMG Bureau voor Economische Argumentatie (KPMG BEA) is gevraagd om na te gaan of deze versnelling mogelijk is door deze duurzaam-veilige maatregelen meer te combineren met onderhoud van wegen dan nu het geval is. Daarbij zijn vragen van financiering en organisatie aan de orde. De vraag of deze investeringen in de infrastructuur maatschappelijk nuttig zijn (wegen de kosten op tegen de veiligheidswinst) was al bevestigend beantwoord in het rapport van het Centraal Planbureau *Selectief investeren* (CPB, 2002).

1.1. Beleidsontwikkelingen

Sinds de verschijning van *Veilig, wat heet veilig?* is de situatie rondom het nationale verkeersveiligheidsbeleid ingrijpend veranderd: het concept-NVVP is door de Tweede Kamer afgewezen en de claim van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor Duurzaam Veilig op het Fonds Economische Structuurversterking (de 'ICES-gelden') is in 2002 niet gehonoreerd. Overigens lag dat niet aan de onderbouwing van deze claim - want die is door het CPB als 'robuust' beoordeeld - maar aan de algemene economische situatie. Bij het wegvallen van de rijksmiddelen voor het Duurzaam-Veilig-beleid komt ook de medefinanciering van de infrastructurele maatregelen door de decentrale overheden op losse schroeven te staan. De Duurzaam-Veilig-claim van 2,3 miljard euro voor een periode van 8 jaar (300 miljoen per jaar) voor het Rijk ging ervan uit dat de decentrale overheden 50% uit eigen middelen zouden meebetalen aan de aanpassing van hun wegen.

Op dit moment wordt nog gewerkt aan een nieuw NVVP, waardoor de inhoud van het beleid nog onbekend is. In de rijksbegroting voor 2003 wordt voor de periode 2004-2010 een bedrag van 340 miljoen euro voorgesteld voor decentraal verkeersveiligheidsbeleid: in 2004-2006 per jaar 20 miljoen euro, in de jaren daarna (tot 2010) 70 miljoen euro per jaar. Welk deel van dit geld bestemd is voor infrastructurele maatregelen is nog onbekend. Voor deze studie wordt aangenomen dat tenminste evenveel geld voor duurzaam-veilige infrastructuur (DV-infrastructuur) wordt toegewezen als de bestaande subsidie voor het Startprogramma (20 miljoen euro per jaar). Met de rijksbijdrage voor de Regionale Organen voor de Verkeersveiligheid (ROV's) wordt hier geen rekening gehouden omdat deze niet gebruikt wordt voor investeringen in infrastructuur.

1.2. Afbakening studie

Gegeven de gewijzigde omstandigheden zal getracht worden om in deze studie primair de vraag te beantwoorden of versnelling ten opzichte van het huidige investeringstempo mogelijk is door meer combinatie met onderhoudswerkzaamheden, bij de bestaande omvang van de geldstromen (DV-geld zoals nu beschikbaar voor het Startprogramma, geld uit de Gebundelde

Doeluitkering, geld uit provincie- en gemeentefonds). Daarbij wordt aangenomen dat voortaan de rijksbijdrage voor Duurzaam Veilig in het GDU-budget wordt gestort.

Het onderzoek beperkt zich tot de investeringen in de provinciale en gemeentelijke wegen. Wegen in beheer bij het Rijk blijven hier buiten beschouwing en kunnen in een vervolgonderzoek eventueel bekeken worden.

Als planperiode voor het nieuwe NVVP is hier de 8-jarige periode 2003-2010 gekozen. Daarover zijn veel gegevens uit voorgaand onderzoek beschikbaar. In de praktijk zal sprake zijn van een kortere planperiode, bijvoorbeeld 7 jaar, van 2004-2010. De meeste resultaten uit deze studie (beschikbare en benodigde middelen voor de inrichting van infrastructuur) worden op jaarbasis gepresenteerd. Voor zover het gaat om bedragen die gebaseerd zijn op extrapolatie van een historische trend, zijn ze ook van toepassing op deze kortere planperiode. Wanneer het gaat om een beleidsintensivering in inkomsten of uitgaven leidt een verkorting van de planperiode met een jaar tot een verhoging van de *groei* van het jaarlijkse bedrag met 14%. Waar van toepassing zal dit steeds vermeld worden.

De onderzoeksvraag luidt derhalve: kan in een periode van 8 jaar (bijvoorbeeld 2003-2010) zonder extra financiële impuls het investerings-tempo voor DV-infrastructuur op provinciale en gemeentelijke wegen worden versneld door deze maatregelen meer met onderhoud van deze wegen te combineren dan tot op heden het geval was?

Bij het beantwoorden van deze vraag zullen naast het KPMG-rapport (KPMG, 2002) ook diverse eerder uitgevoerde studies worden gebruikt (onder andere SGB0, 2001; Van Altena & Rakic, 2001; Haselbekke & Ros, 1996; Schoon et al., 2000; Wesemann, 2000).

Sommige basisgegevens uit deze eerdere studies zijn voor verbetering vatbaar, ofwel omdat ze destijds voor een ander doel vastgesteld zijn, ofwel omdat sindsdien nieuwe informatie beschikbaar is gekomen. Voorbeelden hiervan zijn de eenheidsprijzen die de regio's voor maatregelen hanteren. Deze zijn door hen opgegeven bij het gebruik van de Verkeersveiligheidsverkenner voor de Regio (VVR) om te oordelen over de haalbaarheid van de regionale taakstellingen. Het herzien van deze gegevens zou echter een zelfstandig onderzoek vergen dat in het kader van het huidige onderzoek niet voorzien was. Bij de aanbevelingen zal hiermee rekening worden gehouden.

1.3. Opbouw onderzoek

Stapsgewijs zijn de volgende vragen beantwoord. Per vraag staat aangegeven in welk hoofdstuk hij wordt behandeld:

- Wat kost het om eenderde van het wegennet duurzaam-veilig in te richten? (*Hoofdstuk 2*)
- Welke budgetten stonden de wegbeheerders in de periode 1998-2002 ter beschikking? (*Hoofdstuk 2*)
- Hoeveel duurzaam-veilige maatregelen zijn in de periode 1998-2002 getroffen, hoeveel geld is daaraan besteed en uit welke budgetten is dat betaald? (*Hoofdstuk 4*)
- Hoeveel maatregelen moeten er nog in de periode 2003-2010 getroffen worden om in 2010 eenderde van het wegennet duurzaam-veilig ingericht te hebben en wat kost dat? (*Hoofdstuk 5*)

- Wat kost het extra om in 2010 de helft van het wegennet duurzaam-veilig ingericht te hebben? (*Hoofdstuk 5*)
- Welke budgetten staan de wegbeheerders in de periode 2003-2010 ter beschikking en hoeveel geld zullen zij daaruit bestemmen voor Duurzaam Veilig? (*Hoofdstuk 5*)
- Is dat voldoende om in 2010 eenderde dan wel de helft van een duurzaam-veilig wegennet ingericht te hebben? (*Hoofdstuk 5*)

2. Oorspronkelijk beoogde financiering van DV-infrastructuur

De SWOV heeft eerder een raming gemaakt van de uitgaven die nodig zijn voor de maatregelen in het concept-NVVP 2002-2010 of 2003-2010 (Wesemann, 2000). Deze raming vormde de grondslag voor de ICES-claim van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Voor de infrastructurele maatregelen is ook nagegaan hoe deze uitgaven over de verschillende wegbeheerders verdeeld zijn (waterschappen, weg- en recreatieschappen en dergelijke zijn bij gemeenten gevoegd). Sinds deze eerste schatting van de kosten van maatregelen zijn aanwijzingen beschikbaar gekomen dat sommige cijfers verbetering behoeven. In het kader van de onderhavige studie was dat echter niet mogelijk. Bij gebrek aan betere cijfers is daarom toch gebruikgemaakt van de oude kostenramingen.

Aangenomen werd dat gedurende de 9 resp. 8 jaar looptijd van het NVVP ongeveer eenderde van de DV-infrastructuur gerealiseerd zou worden. Alleen voor de erftoegangswegen binnen de bebouwde kom was aangenomen dat aan het begin van de planperiode al 50% sober duurzaam-veilig was ingericht en dat de resterende 50% tijdens de planperiode zou worden gerealiseerd. De uitgaven zijn in *Tabel 1* samengevat voor de periode 2003-2010.

DV-infrastructuurmaatregelen	Gemeenten		Provincies		Rijk		Totaal	
	Per jaar	Totaal	Per jaar	Totaal	Per jaar	Totaal	Per jaar	Totaal
Erftoegangswegen bibeko	65	522	0	0	0	0	65	522
Gebiedsontsluitingswegen bibeko	61	489	3	26	0	0	64	515
Erftoegangswegen bubeko	7	60	0	1	0	0	8	61
Gebiedsontsluitingswegen bubeko	37	296	55	443	0	0	92	739
Regionale stroomwegen	0	0	136	1088	91	725	227	1813
Totaal	171	1367	195	1558	91	725	456	3650

Tabel 1. *Uitgaven die nodig zijn voor de aanleg van duurzaam-veilige infrastructuur 2003-2010 (in miljoenen euro, prijspeil 2000).*

Om de uitgaven te krijgen die voor de complete realisering van Duurzaam Veilig nodig is, dienen de diverse totaalbedragen met drie te worden vermenigvuldigd (het totaal is dan 11 miljard euro). Het extra bedrag dat daarin voor erftoegangswegen binnen de bebouwde kom is opgenomen (ruim 1 miljard euro) is dan bestemd voor het volledig duurzaam-veilig maken van alle gebieden die in 2010 al sober zijn ingericht. De versnelling die in *Veilig, wat heet veilig?* is voorgesteld, komt neer op een verkorting van de looptijd en zou dus leiden tot een verhoging van de jaarlijkse uitgaven.

In de kosten-effectiviteitsanalyse van het concept-NVVP is ook de vraag gesteld hoe deze investeringsbehoefte zich verhoudt tot de budgetten die momenteel beschikbaar zijn voor aanleg en onderhoud van wegen. Voor de beantwoording van deze vraag is destijds gebruikgemaakt van een

onderzoek van Haselbekke & Ros uit 1996. Zij hebben nagegaan hoeveel uitgaven door de verschillende wegbeheerders zijn gedaan. Hun gegevens hadden betrekking op het jaar 1994 en zijn in *Tabel 2* tegen prijspeil 2000 (dit is gecorrigeerd voor 15% inflatie) weergegeven. Dit zouden de uitgaven in 2000 zijn indien het reële volume van de uitgaven sinds 1994 ongewijzigd zou zijn gebleven. Waarschijnlijk waren de reële bedragen in 2000 hoger omdat de groei van de uitgaven in de laatste decennia de inflatie steeds heeft overtroffen. Ter vergelijking is de jaarlijkse financieringsbehoefte over de periode 2003-2010 uit *Tabel 1* overgenomen. In de beschikbare budgetten is uiteraard nog geen rekening gehouden met de extra middelen die het Rijk sindsdien beschikbaar heeft gesteld voor de aanleg van DV-infrastructuur.

Wegbeheerders	Investerings	Onderhoud	Totaal uitgaven	DV-behoefte 2003-2010
Rijk	582	458	1040	91
Provincies	125	198	323	195
Gemeenten	983	1118	2101	171
Waterschappen	10	31	41	bij gemeenten geteld
Overige	0	36	36	
Totaal	1700	1841	3541	456

Tabel 2. Jaarlijkse uitgaven aan wegen en behoefte aan investeringen in duurzaam-veilige infrastructuur (in miljoen euro, prijspeil 2000).

Naast werkzaamheden aan wegen, voeren deze wegbeheerders onderhoudswerken aan rioleringen uit waarbij de weginfrastructuur ook gereconstrueerd wordt. Haselbekke & Ros schatten voor 1996 dat zij binnen de bebouwde kom daaraan per jaar fl. 520 miljoen uitgeven. Als dit bedrag jaarlijks evenveel groeit als het inflatiepercentage, belopen deze uitgaven in 2000 253 miljoen euro per jaar.

Het bleek bij de kosten-effectiviteitsanalyse van het concept-NVVP in 2000 moeilijk om vast te stellen welk deel van deze budgetten vrij beschikbaar was voor het investeren in DV-infrastructuur. De indruk bestond wel in brede kring dat een behoorlijk deel van de budgetten al verplicht was, maar ook dat veel van deze maatregelen mee konden liften met onderhoudswerk. Tegelijkertijd werd door sommigen gesteld dat dit al gebeurde. Daardoor was het niet goed mogelijk om een betrouwbare schatting te maken van de extra middelen die nodig zijn voor de realisatie van het NVVP-pakket.

Het voorstel voor versnelde uitvoering van de DV-maatregelen in *Veilig, wat heet veilig?* resulteert in een jaarlijkse investeringsbehoefte die groter is dan 456 miljoen euro. Dit maakt het nog urgenter om meer inzicht te krijgen in de mogelijkheden om de aanleg van DV-infrastructuur mee te laten liften met onderhoudswerk en de kosten daarvan geheel of ten dele uit onderhoudsbudgetten te bestrijden.

3. Opzet van het KPMG-onderzoek

De SWOV heeft aan KPMG BEA de opdracht verstrekt om bij een beperkt aantal wegbeheerders onderzoek te doen naar de vraag of de uitvoering van DV-maatregelen meer dan nu gecombineerd kan worden met het onderhoud van wegen en rioleringen.

Doel van dit onderzoek door KPMG BEA was vooral om gedetailleerd inzicht te krijgen in de succes- en faalfactoren voor een gecombineerde realisering van DV-infrastructuur en onderhoudswerk. Daarvoor was vrij intensief contact met een aantal wegbeheerders nodig.

Het onderzoek is om verschillende redenen beperkt tot de decentrale wegbeheerders:

- er was een beperkte hoeveelheid tijd en geld beschikbare voor het onderzoek;
- decentrale wegbeheerders doen veel meer investeringen in infrastructuur dan het Rijk, ook voor Duurzaam Veilig (80% van het geld dat tot 2010 nodig is voor Duurzaam Veilig);
- er is nog weinig inzicht in de (ingewikkelder) wijze waarop decentrale wegbeheerders infrastructuur financieren.

In gezamenlijk overleg is gekozen voor een provinciale wegbeheerder en een aantal gemeenten, allen in de provincie Overijssel. De belangrijkste reden voor de selectie van deze regio was dat men daar doorgaans een actief verkeersveiligheidsbeleid voert en (mede daardoor) relatief ver gevorderd is met de invoering van Duurzaam Veilig. De omstandigheden leken daarom gunstig om voorbeelden aan te treffen van gecombineerde realisering van DV-infrastructuur en onderhoudswerk.

Er is voldoende reden om aan te nemen dat de uitkomsten van dit onderzoek, in combinatie met andere informatiebronnen, ook inzicht geven in dit soort investeringsbeslissingen van wegbeheerders in andere delen van Nederland. De formele structuren (regels, procedures, organisatievormen) waarbinnen de beslissingen genomen worden, zijn overal gelijk. Voorts bestaan er op grond van praktijkervaringen en resultaten van eerder onderzoek (naar de Aktie -25%) al algemene indrukken over de totstandkoming van verkeersveiligheidsbeleid in gemeenten en die geven geen aanleiding om te veronderstellen dat het landsdeel een belangrijke invloedsfactor is (Boskma et al., 1990; Reneman & Pröpper, 1994).

In *Paragraaf 4.3* wordt teruggekomen op de resultaten van het KPMG-onderzoek.

4. Huidige financiering van regionale infrastructuur

4.1. Beschikbare financieringsbronnen

Allereerst beschikken provincies en gemeenten over *algemene* middelen die breed inzetbaar zijn dus o.a. ook voor investeringen in infrastructuur gebruikt kunnen worden.

Algemene middelen voor de provincies:

- inkomsten uit het provinciefonds;
- inkomsten uit de opcenten op de Motorrijtuigenbelasting.

Algemene middelen voor de gemeenten:

- inkomsten uit het gemeentefonds;
- inkomsten uit de gemeentelijke Onroerende Zaak Belasting (OZB);
- inkomsten uit de gemeentelijke Rioolrechten die bestemd zijn voor het aanleggen en vervangen van rioleringen.

In het vervolg zal alleen worden verwezen naar het provinciefonds, het gemeentefonds en het rioolrecht, omdat deze voor de aanleg van infrastructuur het belangrijkste zijn. Daarmee wordt niet uitgesloten dat ook uit de andere algemene middelen wordt geput voor de herinrichting van wegen.

Daarnaast beschikken provincies en gemeenten tot op heden (2002) over de volgende *specifieke* bronnen voor het financieren van aanleg, onderhoud en aanpassing van infrastructuur.

Specifieke middelen voor infrastructuur:

- projectsubsidies van het Rijk op grond van het Besluit Infrastructuurfonds (BIF); de toekenning verloopt volgens de procedure voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT);
- de Gebundelde Doeluitkering (GDU) voor de aanleg van (kleine) infrastructuurprojecten; deze werd oorspronkelijk geregeld binnen het VERDI-convenant uit 1996 (*Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal, Integraal*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1996). Voor de periode 1996-2000 werd jaarlijks fl. 213 miljoen beschikbaar gesteld; later werd de periode verlengd tot 2002 en voor de periode 1998-2002 werd het budget verhoogd met gelden uit het beleid Samen Werken Aan Bereikbaarheid (SWAB; fl. 133 miljoen per jaar extra).
- de Regeling Subsidies Uitvoeringsprogramma Duurzaam Veilig (DV-geld voor de realisatie van het Startprogramma); deze gold oorspronkelijk voor vier jaar (1998-2001) en is later verlengd tot en met 2003;
- de zogenaamde 'De Boer'-gelden voor (kleine) investeringsprojecten in het openbaar vervoer; uitgaande van de periode 1996-2002 is jaarlijks gemiddeld fl. 130 miljoen beschikbaar.

4.2. Gebruik van de specifieke financieringsbronnen

Per specifieke bron verschillen de bestemmingen waarvoor het geld gebruikt mag worden en de minimale en maximale omvang van het project. *Tabel 3* geeft hiervan een overzicht; tevens is daarin het gemiddelde jaarbudget van

elke bron over de afgelopen jaren vermeld. Deze laatste bedragen zijn ontleend aan Van Altena & Rakic (2001). Getracht is om vast te stellen welk deel van het budget wordt besteed aan investeringen ten behoeve van het wegverkeer en welk deel daarvan aan projecten die een bijdrage aan Duurzaam Veilig kunnen leveren (en dat soms als hoofddoel hebben). Deze geschatte bedragen zijn ook in *Tabel 3* vermeld. De wijze waarop de schatting tot stand is gekomen wordt hieronder toegelicht.

	MIT-subsidies	Gebundelde Doeluitkering	DV-subsidies	'De Boer'-gelden
Bestemming	Aanleg OV, OVN, verkeersveiligheid	Aanleg kleine infrastructuur (fiets, OV, OVN, verkeersveiligheid); SWAB	Pakket Startprogramma (o.a. 30 en 60 km/uur-gebieden; (brom) fiets)	Kleine investeringen; OV
Minimale projectbegroting	11,4	-	-	-
Maximale projectbegroting	-	11,4	norm per hm weglengte	?
Jaarbudget	318	97 (plus 60 SWAB)	20	59
Besteding tbv wegverkeer	32 (10%)	89 (91%)	20 (100%)	0
Besteding tbv DV	16 (5%)	82 (85%)	20 (100%)	0
<i>Erftoegangswegen</i>		8 (1/10) of 41 (5/10)	20	
<i>Gebiedsontsluitingswegen</i>	8	74 (9/10) of 41 (5/10)		
<i>Regionale stroomwegen</i>	8			

Tabel 3. Het gebruik van specifieke financieringsbronnen voor decentrale duurzaam-veilige infrastructuur tot aan 2003 (bedragen in miljoen euro, prijspeil 2000/2002).

Aan de hand van het *MIT-projectenboek 2002* is de modaliteit vastgesteld van de regionale en lokale projecten die in 2002 in uitvoering zijn: openbaar vervoer (OV), onderliggend wegennet (OVN) of gecombineerd. De gecombineerde projecten zijn voor de helft aan het wegverkeer toegerekend. Aangenomen is dat de helft van alle wegverkeer-projecten een bijdrage kunnen leveren aan Duurzaam Veilig. Onze schatting is dat de helft van de uitgaven betrekking had op gebiedsontsluitingswegen en de andere helft op regionale stroomwegen.

Voor de besteding van de Gebundelde Doeluitkering (GDU) is gebruik gemaakt van de gegevens van Van Altena & Rakic (2001). Zij hebben een steekproef van GDU-projecten uit de periode 1998-2000 geanalyseerd. Het GDU-budget wordt voor een deel besteed aan de veiligheidsmaatregelen uit het Startprogramma zoals 30 km/uur-gebieden (7%). Daarnaast wordt er veel geld besteed aan fietspaden, -bruggen en -tunnels (24%), reconstructies en herinrichtingen (31%) en rotondes (8%). Zij hebben niet nagegaan in welke mate deze maatregelen ook uit andere bronnen zijn meegefinancierd. Zij schatten dat 83% wordt besteed aan projecten die een positief effect hebben op de verkeersveiligheid. Aan de hand van de projectenlijst in Van Alten & Rakic is getracht om vast te stellen welke

projecten voldoen aan de eisen van Duurzaam Veilig, en welke betrekking hadden op erftoegangswegen en welke op gebiedsontsluitingswegen. In het vervolg van deze studie hebben wij met twee alternatieve veronderstellingen gerekend: een verdeling van 10/90 en een verdeling van 50/50 over erftoegangswegen en gebiedsontsluitingswegen. Van de meeste projecten is het duurzaam-veilige karakter aannemelijk, van de andere is het niet uitgesloten.

4.3. Gebruik van de algemene financieringsbronnen

4.3.1. Onderhoudscycli

KPMG heeft bij wegbeheerders in Overijssel onderzocht hoe zij het onderhoud aan hun wegen en rioleringen organiseren en financieren (KPMG BEA, 2002). De onderhoudswerkzaamheden aan wegen worden doorgaans in drie categorieën onderscheiden: klein onderhoud (eenmaal per jaar), groot onderhoud zoals opnieuw bestraten en verharden (eens per 15-20 jaar), en reconstructies. Van de laatste zijn er twee soorten. De eerste soort reconstructie vindt plaats op het moment dat de technische levensduur van de weg is beëindigd, hetgeen na 50-70 jaar het geval is (men spreekt ook wel van een rehabilitatie). Die gelegenheid wordt ook vaak aangegrepen om de weg opnieuw in te richten. De tweede soort reconstructie vindt plaats naar aanleiding van een beleidskeuze (bijvoorbeeld de beslissing om een weg te upgraden of duurzaam-veilig te herinrichten). Hiervoor is uiteraard geen vast tijdschema aan te geven.

De onderhoudswerkzaamheden aan riolering hebben altijd het karakter van reconstructie en vinden vrijwel uitsluitend plaats bij beëindiging van de technische levensduur; deze varieert sterk en kan liggen tussen de 40 en 100 jaar.

In het vervolg wordt op grond van deze gegevens uit Overijssel uitgegaan van de volgende onderhoudscycli:

- klein onderhoud wegen: 1 jaar;
- groot onderhoud wegen: 15 jaar (15 à 20);
- reconstructies en rehabilitaties wegen: 60 jaar (50 à 70);
- reconstructies rioleringen: 70 jaar (40 à 100).

Een beperkte SWOV-enquête onder andere provinciale en gemeentelijke wegbeheerders leverde op dat een onderhoudscyclus van 15 jaar voor groot onderhoud het landelijk gemiddelde redelijk weergeeft.

De 60-jaars-cyclus voor reconstructies is waarschijnlijk aan de hoge kant of niet van toepassing. Een aantal wegbeheerders hanteert hiervoor namelijk geen vaste termijn. Onder degenen die wel een termijn noemen is de spreiding groter dan in Overijssel (25 tot 70 jaar). In het vervolg wordt toch gerekend met een termijn van 60 jaar, in de wetenschap dat dit waarschijnlijk een onderschatting oplevert van het onderhoudstempo.

Om te kunnen vaststellen in welke mate wegbeheerders in Overijssel de aanleg van duurzaam-veilige infrastructurele maatregelen combineren met onderhoud, is op basis van de *Maatregel-Wijzer* (Infopunt Duurzaam Veilig Verkeer, 2001) een lijst opgesteld van de maatregelen die op regionaal niveau getroffen kunnen worden.

4.3.2. Combinatie van onderhoud en DV-maatregelen

Uit het KPMG-onderzoek blijkt dat wegbeheerders in Overijssel (provincie en gemeenten) zich terdege bewust zijn van de potentiële voordelen van de combinatie van onderhoud en DV-maatregelen. Naast kostenbesparing is dat vooral beperking van de overlast. Ze slagen er in een aantal gevallen ook in om zo'n gecombineerde uitvoering tot stand te brengen. Het gaat hierbij om combinatie met groot onderhoud of reconstructies; klein onderhoud leent zich niet voor combinatie met duurzaam-veilige maatregelen. Sommige wegbeheerders hebben dat tot officieel beleid verklaard.

Door de combinatie worden kosten bespaard op een deel van de duurzaam-veilige maatregelen (en van het betreffende onderhoudswerk). Ook worden de veiligheidsmaatregelen hierdoor geheel of ten dele uit een ander budget dan een verkeers(veiligheids)budget betaald. *Groot onderhoud* en dus ook de daarmee gecombineerde veiligheidsmaatregelen worden voornamelijk uit het gemeente- of provinciefonds gefinancierd. Ook de middelen voor *reconstructies* en de daarmee gecombineerde DV-maatregelen zijn voor een groot deel uit deze fondsen afkomstig, maar daarnaast ook uit de GDU. Dit laatste is in overeenstemming met de bovenvermelde gegevens van Van Altena & Rakic.

Bij de meest ingrijpende onderhoudswerkzaamheden (de reconstructies) is er een maximale combinatie mogelijk met het aanbrengen van duurzaam-veilige voorzieningen en blijkt het KPMG-onderzoek gebeurt dat dan ook nagenoeg altijd. Dit geldt zowel voor reconstructies van wegen (met een cyclus van 60 jaar) als van rioleringen (met een cyclus van 70 jaar). Een deel van de (beleidsmatige) reconstructies van wegen is mede ingegeven door het streven naar Duurzaam Veilig. Daar is dan eerder sprake van onderhoudswerk dat meelift met een veiligheidsmaatregel dan het omgekeerde.

Daarnaast is de combinatie mogelijk van groot onderhoud aan wegen (met een 15-jarige cyclus) met de aanleg van duurzaam-veilige maatregelen. Zoals gezegd gebeurt dat nu in een aantal gevallen, soms structureel (bij het opstellen van een meerjarenplan) en soms ad hoc (bij de voorbereidingsfase van een individueel groot onderhoudsproject). Er zijn voorbeelden waarin gepland onderhoud naar voren of naar achteren wordt geschoven om de combinatie met Duurzaam Veilig mogelijk te maken.

Uit onderzoek van SGBO komen kwantitatieve gegevens die een ondersteuning van het voorgaande vormen. SGBO (2001) heeft onder alle gemeenten de stand van zaken bij de uitvoering en financiering van het Startprogramma Duurzaam Veilig onderzocht. Over de periode 1998-2003 is jaarlijks ongeveer 20 miljoen euro beschikbaar voor infrastructurele maatregelen. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten goede voortgang hebben geboekt met de uitvoering van het Startprogramma. Van de erftoegangswegen is 50% (sober) aangepakt. Opmerkelijk is dat deze maatregelen voor het grootste deel uit eigen geld van gemeenten (het gemeentefonds) gefinancierd worden: 30 km/uur-gebieden worden voor 58% uit eigen geld betaald, voor 36% uit de DV-subsidie en voor de rest (6%) uit de GDU. Bij 60 km/uur-gebieden is het aandeel eigen geld zelfs 71%, 18% komt uit de DV-subsidie en 11% uit de GDU. Niet duidelijk is of de DV-subsidie ander geld heeft gegenereerd (door het zgn. 'multiplier-' of 'vliegwieleffect') of dat hij kostenbesparend heeft gewerkt op een maatregel die anders ook

genomen zou zijn maar volledig ten laste van de algemene middelen was gekomen (het zgn. substitutie-effect). Aangenomen is dat het hier om een multiplier-effect gaat.

4.3.3. Succes- en faalfactoren

KPMG heeft geconstateerd dat voor een succesvolle combinatie van DV-maatregelen met onderhoudswerk aan een tweetal voorwaarden voldaan moet zijn. De eerste is aan te duiden als 'Planmatig werken aan Duurzaam Veilig' (en bestaat uit een aantal sub-voorwaarden), de tweede is dat er voldoende zicht op financiering moet zijn. Uit het onderzoek blijkt dat bij de wegbeheerders in Overijssel deze voorwaarden in wisselende mate vervuld zijn.

De succesfactor 'Planmatig werken aan Duurzaam Veilig' houdt in dat er tijdig plannen beschikbaar zijn waarin de Duurzaam-Veilig-maatregelen concreet omschreven zijn, voorzien van een specificatie van de werkzaamheden met planning en kostenraming. Voor onderhoudswerkzaamheden worden dergelijke plannen routinematig gemaakt, althans voor de categorieën groot onderhoud en reconstructies. Voor de invoering van de tweede fase Duurzaam Veilig zijn zulke realisatieplannen vooralsnog niet overal beschikbaar. Een aantal 'faalfactoren' ligt daaraan volgens KPMG ten grondslag:

- Sommige wegbeheerders hebben nog geen categoriseringsplan; volgens SGBO (2001) 9% van de gemeenten.
- De veiligheidsexpertise die nodig is voor de voorbereiding van een plan is schaars.
- Er is onzekerheid over de financiële middelen.
- Er worden problemen bij de inspraakprocedure verwacht; de (politieke) prioriteit voor veiligheid is onvoldoende.

In het recente verleden was één van deze faalfactoren (de onzekerheid over de financiën) minder sterk aanwezig vanwege het Startprogramma met bijbehorende subsidieregeling. Mogelijk had deze externe stimulans ook een gunstige invloed op sommige andere factoren. In elk geval werden er voor de maatregelen uit het Startprogramma vaak wel plannen gemaakt en bij de uitvoering van een aantal maatregelen leidde dat tot combinatie met onderhoudswerk.

De aanwezigheid van een realisatieplan voor Duurzaam-Veilig-maatregelen is wel een noodzakelijke, maar nog geen voldoende voorwaarde voor de combinatie met geplande onderhoudswerkzaamheden. Er dient namelijk ook voldoende budget beschikbaar te zijn om althans een deel van de meerkosten te betalen. Daarnaast dient er een goede samenwerking te zijn van de verkeersdienst (die de DV-plannen maakt) met de sector Grond-, Weg- en Waterbouw die de onderhoudsplannen maakt en de budgetten daarvoor beheert.

Voor groot onderhoud wordt structureel geld gealloceerd. Ook bij gecombineerde uitvoering is er meestal extra geld nodig voor de veiligheidsvoorzieningen. Naarmate dit een relatief groter deel is, wordt de inbreng van additioneel budget voor veiligheid een belangrijker voorwaarde om combinatie te doen slagen. Bij het ontbreken van een specifiek veiligheidsbudget worden met name de meer ingrijpende duurzaam-veilige maatregelen daardoor niet meegenomen bij grootschalige onderhoudsprojecten.

In de praktijk zullen dat de maatregelen zijn die alleen redelijk goed met reconstructies te combineren zijn: berijdbare bermen, rijbaanscheiding, grote rotondes, fietspaden of parallelwegen, opheffen van erfaansluitingen en ongelijkvloerse kruisingen (zie Bijlage E van het KPMG-rapport). Concreet betekent dit dat op regionale stroomwegen vrijwel geen maatregelen te combineren zijn met groot onderhoud maar alleen met reconstructie. Gebrekkige financiering is dus niet alleen een faalfactor voor het opstellen van een realisatieplan maar, wanneer er desondanks toch zo'n plan tot stand komt, vervolgens ook voor de daadwerkelijke combinatie van sommige veiligheidsmaatregelen met groot onderhoud.

Tekort aan uitvoeringscapaciteit in de aannemerij speelt bij de maatregelen waar het hier om gaat op dit moment geen rol van betekenis. Het zijn (zeker vergeleken met de grote infrastructurele projecten) relatief kleinschalige maatregelen die worden uitbesteed op de markt van de lokale aannemerij en daar is voldoende capaciteit beschikbaar. Volgens gegevens van het Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid (EIB) voor VIANED is bovendien in 2002 sprake van een terugval in de orderportefeuille van Grond-, Weg- en Waterbouwbedrijven (VIANED, 2002).

4.4. Gerealiseerde investeringen 1998-2002

Op basis van de voorgaande informatie is een schatting gemaakt van de totale investeringen die decentrale overheden in de periode 1998-2002 hebben gedaan in duurzaam-veilige infrastructuur. Daarbij zijn de erf-toegangswegen binnen en buiten de bebouwde kom samengenomen; hetzelfde is gedaan voor de gebiedsontsluitingswegen.

Een van de uitgangspunten is dat van de erf-toegangswegen 50% gerealiseerd is. Dit vermeldt SGBO (2001) en is ook vrijwel conform het uitgangspunt van *Tabel 1*, als wordt voorbijgegaan aan het daar gemaakte onderscheid tussen de wegen binnen en buiten de bebouwde kom). Uit *Tabel 1* kan daarmee worden afgeleid hoeveel in deze categorie wegen is geïnvesteerd.

De uitgaven ten laste van de specifieke bronnen zijn gebaseerd op *Tabel 3*: 20 miljoen euro DV-subsidies, 82 GDU- en 16 MIT-subsidies. De verdeling over de drie categorieën wegen is ook conform *Tabel 3*. Dat betekent dat voor de besteding van de GDU twee alternatieven zijn uitgewerkt: een 10/90- of 50/50-verdeling over erf-toegangs- en gebiedsontsluitingswegen).

Voor het schatten van de uitgaven voor gebiedsontsluitingswegen en regionale stroomwegen is onder meer gebruikgemaakt van de in *Paragraaf 4.3.1.* genoemde onderhoudscycli. Daaruit volgt dat in de afgelopen 5 jaar het volgende onderhoud is gepleegd:

- groot onderhoud (cyclus van 15 jaar) op 1/3 van de wegen;
- reconstructies (cyclus van 60 jaar) op 1/12 van de wegen;
- vernieuwing van rioleringen (cyclus van 70 jaar met grote spreiding) ook op ongeveer 1/12 van de wegen.

Volgens KPMG kunnen alle DV-maatregelen op erf-toegangswegen technisch gecombineerd worden met elk van deze onderhoudswerken. Dat betekent dat in totaal op ongeveer 6/12 van de erf-toegangswegen DV-inrichting in combinatie met onderhoud heeft kunnen plaatsvinden. Dit zijn dus evenveel wegen als er duurzaam-veilig zijn ingericht.

Op gebiedsontsluitings- en regionale stroomwegen kunnen niet alle DV-maatregelen met elk van deze onderhoudswerken gecombineerd worden. Dat is alleen mogelijk bij reconstructies (van wegen of rioleringen), dus op ongeveer 1/6 van de gebiedsontsluitings- en regionale stroomwegen in de afgelopen 5 jaar. Bij rioleringen is combinatie praktisch alleen binnen de bebouwde kom aan de orde.

Aangenomen is dat van de uitgaven die ten laste van de algemene bronnen worden gebracht één zesde deel uit het rioolrecht wordt gefinancierd.

Voor het schatten van de uitgaven voor gebiedsontsluitingswegen en regionale stroomwegen ten laste van de algemene bronnen zijn twee scenario's gehanteerd. In het eerste combineren wegbeheerders duurzaam-veilige maatregelen 'maximaal' met onderhoudswerk. In het tweede scenario doen zij dat beperkt. Voor de erftoegangswegen stond de omvang van de uitgaven ten laste van de algemene bronnen al vast, maar zijn de twee alternatieve toepassingen van de GDU in beide scenario's verwerkt :

Scenario I 'Maximaal combineren':

- De helft van de erftoegangswegen is aangelegd met behulp van een kleine GDU-bijdrage (10%, dit is 40 miljoen euro) en DV-subsidie voor het Startprogramma (100 miljoen euro), aangevuld met geld uit de algemene bronnen (444 miljoen euro).
- Alle reconstructies op gebiedsontsluitingswegen (dit is 1/6 van de wegen) zijn gecombineerd met een DV-herinrichting. Dit is gefinancierd uit een grote GDU-bijdrage (90%, dit is 370 miljoen euro) en MIT-subsidies (40 miljoen euro), aangevuld met geld uit de algemene bronnen (217 miljoen euro). Dit laatste bedrag is ongeveer 35% van de totale kosten van de DV-maatregelen, ofwel ongeveer de helft van de bijdrage uit de specifieke bronnen (GDU plus MIT).
- Voor de regionale stroomwegen is deze laatste verdeling, 2/3 specifieke financiering (MIT) en 1/3 algemene financiering, ook aangehouden.

Scenario II 'Beperkt combineren':

- De helft van de erftoegangswegen is aangelegd met behulp van een middelmatige GDU-bijdrage (50%, dit is 205 miljoen euro) en DV-subsidie voor het Startprogramma (100 miljoen euro), aangevuld met geld uit de algemene bronnen (280 miljoen euro).
- De reconstructies op gebiedsontsluitingswegen zijn gecombineerd met een DV-herinrichting voor zover de specifieke financiering dat toestond. Deze bestond uit een middelmatige GDU-bijdrage (50%, dit is 205 miljoen euro) en MIT-subsidies (40 miljoen euro). Deze 245 miljoen euro is aangevuld met 50% van dat bedrag uit de algemene bronnen (123 miljoen euro), eenzelfde percentage als in Scenario I. Dit betekent dat bij minder gelegenheden dan in Scenario I reconstructie gepaard gaat met DV-herinrichting; maar als er gecombineerd wordt, dan wordt daarvoor evenveel geld uit de algemene bronnen bijgedragen. Met andere woorden, het tempo van combineren wordt bepaald door de omvang van de specifieke bijdragen.
- Voor de regionale stroomwegen is dezelfde verdeling als in Scenario I aangehouden.

De uitkomsten van de schattingen zijn samengevat in *Tabel 4*.

Scenario I: maximaal combineren	Erftoegangs-wegen	Gebiedsontsluitings-wegen	Regionale stroomwegen	Totaal	Totaal per jaar
DV-subsidies	100	-	-	100	20
GDU	40	370	-	410	82
MIT-subsidies	-	40	40	80	16
Gemeentefonds	370	113	-	483	97
Provinciefonds	-	81	20	101	20
Rioolrecht	74	23	-	97	19
Totaal	584	627	60	1271	254
Per jaar	117	125	12	254	

Scenario II: beperkt combineren	Erftoegangs-wegen	Gebiedsontsluitings-wegen	Regionale stroomwegen	Totaal	Totaal per jaar
DV-subsidies	100	-	-	100	20
GDU	205	205	-	410	82
MIT-subsidies	-	40	40	80	16
Gemeentefonds	233	64	-	297	59
Provinciefonds	-	46	20	66	13
Rioolrecht	47	13	-	60	12
Totaal	584	368	60	1013	203
Per jaar	117	74	12	203	

Tabel 4.a en 4.b. *Financiering van decentrale DV-infrastructuur 1998-2002 (bedragen in miljoen euro, lopende prijzen) volgens twee scenario's.*

4.5. Conclusies

Volgens het Scenario I 'Maximaal combineren' is in 'ronde' getallen door de provincies en gemeenten de afgelopen 5 jaar naar schatting 250 miljoen euro per jaar in DV-infrastructuur geïnvesteerd. Daarvan is 120 miljoen euro afkomstig uit bronnen die specifiek bestemd zijn voor verkeers(veiligheids)-doelen en 135 miljoen (54% van het totaal) uit algemene bronnen. Afgerond heeft 45% van de investeringen betrekking op erftoegangswegen, 50% op gebiedsontsluitingswegen en 5% op regionale stroomwegen.

Volgens het Scenario II 'Beperkt combineren' hebben de provincies en gemeenten de afgelopen 5 jaar 200 miljoen euro per jaar in DV-infrastructuur geïnvesteerd. Daarvan is - evenals in het eerste scenario - 120 miljoen euro afkomstig uit specifieke veiligheidsbronnen maar 'slechts' 85 miljoen euro (42%) uit algemene bronnen. Van deze investeringen heeft 60% betrekking op erftoegangswegen, 35% op gebiedsontsluitingswegen en 5% op regionale stroomwegen.

De belangrijkste investeringen tot op heden hebben enerzijds betrekking op de erftoegangswegen. De omvang is conform de verwachting die in 1999 bestond bij de voorbereiding van het NVVP. Daarom is destijds bij de kostenraming door de SWOV aangenomen dat in de periode 2003-2010 nog

maar 50% van de erftoegangswegen heringericht behoeften te worden (zie *Tabel 1 in Hoofdstuk 2*).

Anderzijds is er veel geïnvesteerd in de herinrichting van gebiedsontsluitingswegen. Hierover is destijds bij de schatting van de benodigde investeringen in het NVVP-pakket aangenomen dat bij de start in 2003 nog maar een klein deel van de maatregelen gerealiseerd zou zijn. De hier gepresenteerde uitgavenanalyses geven aan dat wegbeheerders op eigen initiatief al veel verder zijn gegaan met de invoering van Duurzaam Veilig Fase 2.

5. Financiering van regionale infrastructuur 2003-2010

5.1. Benodigde investeringen voor het NVVP-pakket

In *Hoofdstuk 4* is op basis van twee scenario's geschat hoeveel er de afgelopen jaren is geïnvesteerd in DV-infrastructuur. Hieruit is af te leiden wat er nog moet gebeuren om het NVVP-pakket (zoals weergegeven in *Hoofdstuk 2*) voor 2010 te realiseren, dat wil zeggen om eenderde van de complete DV-infrastructuur dan gereed te hebben. Het overzicht daarvan staat in *Tabel 5*. Naast het voltooiën van de (sobere) 30 en 60 km/uur-gebieden moet een groot deel van de gebiedsontsluitingswegen binnen en buiten de bebouwde kom nog aangepast worden, en vrijwel alle regionale stroomwegen. De rijkswegen zijn buiten beschouwing gelaten.

NVVP-pakket	Scenario I: Maximaal gecombineerd '98-'02		Scenario II : Beperkt gecombineerd '98-'02	
	Per jaar	Totaal	Per jaar	Totaal
Erftoegangswegen	73	584	73	584
Gebiedsontsluitingswegen	78	628	111	887
Regionale stroomwegen	129	1028	129	1028
Totaal	280	2240	312	2499

Tabel 5. *Benodigde investeringen in regionale DV-infrastructuur in NVVP-pakket 2003-2010, excl. rijkswegen (in miljoen euro).*

Conclusie

Voor de aanleg van het NVVP-pakket (dat wil zeggen eenderde van de complete DV-infrastructuur voor 2010) is, afhankelijk van het gehanteerde scenario over de afgelopen jaren, jaarlijks 280 tot 312 miljoen euro nodig. Daarvan is 73 miljoen euro nodig voor erftoegangswegen, 78 tot 111 voor gebiedsontsluitingswegen en 129 voor regionale stroomwegen. Ten opzichte van de investeringen in de voorgaande periode is er vooral sprake van een groei in het tweede scenario (ruim 100 miljoen euro per jaar). Wanneer de planperiode van 8 tot 7 jaar wordt teruggebracht moet dit additionele jaarlijkse bedrag met 14% worden verhoogd.

5.2. Financiering NVVP-pakket bij ongewijzigd beleid

In deze paragraaf is eerst nagegaan welk deel van de DV-maatregelen op de verschillende categorieën wegen in 8 jaar (2003-2010) gefinancierd kan worden, indien jaarlijks dezelfde bedragen beschikbaar zullen komen uit de verschillende bronnen als in het verleden. De twee scenario's over de afgelopen jaren worden daarbij doorgetrokken naar de toekomst. De uitkomsten zijn samengevat in *Tabel 6*.

Scenario I: Maximaal combineren	Erftoegangswegen		Gebiedsontsluitingswegen		Regionale stroomwegen		Totaal	
	Per jaar	Totaal	Per jaar	Totaal	Per jaar	Totaal	Per jaar	Totaal
DV-subsidies	20	160	0	0	0	0	20	160
GDU	8	64	74	592	0	0	82	656
MIT-subsidies	0	0	8	64	8	64	16	128
Gemeentefonds	74	592	22,6	181	0	0	96,6	772,8
Provinciefonds	0	0	16	130	4	32	20	162
Rioolrecht	15	120	5	37	0	0	19	155
Totaal	117	934	125,4	1003	12	96	254	2034
Benodigd voor NVVP	73	585	78	628	129	1028	280	2240
Saldo	44	350	47	375	-117	-932	-26	-206

Scenario II: Beperkt combineren	Erftoegangswegen		Gebiedsontsluitingswegen		Regionale stroomwegen		Totaal	
	Per jaar	Totaal	Per jaar	Totaal	Per jaar	Totaal	Per jaar	Totaal
DV-subsidies	20	160	0	0	0	0	20	160
GDU	41	328	41	328	0	0	82	656
MIT-subsidies	0	0	8	64	8	64	16	128
Gemeentefonds	46,6	373	12,8	102	0	0	59,4	475,2
Provinciefonds	0	0	9	74	4	32	13	106
Rioolrecht	9	75	3	21	0	0	12	96
Totaal	117	936	73,6	588,8	12	96	203	1621
Benodigd voor NVVP	73	585	111	887	129	1028	312	2499
Saldo	44	352	-37	-298	-117	-932	-110	-878

Tabel 6.a en 6.b. *Financiering van decentrale DV-infrastructuur 2003-2010 (bedragen in miljoen euro) volgens twee scenario's bij ongewijzigd financieringsbeleid.*

Conclusie

Bij ongewijzigd financieringsbeleid van Rijk en decentrale overheden kan het NVVP-pakket 2010 slechts ten dele gerealiseerd worden.

Binnen Scenario I 'Maximaal combineren' kunnen zowel de erftoegangswegen als de gebiedsontsluitingswegen dankzij de grote bijdragen uit de algemene bronnen ruimschoots gefinancierd worden. Dit geldt geenszins voor de regionale stroomwegen. Evenals in het verleden is ruim 50% van het beschikbare geld afkomstig uit algemene bronnen (gemeente- en provinciefonds, rioolrecht).

Binnen Scenario II 'Beperkt combineren' kunnen alleen de erftoegangswegen nog (ruim) gefinancierd worden; zowel de gebiedsontsluitingswegen als de regionale stroomwegen kunnen slechts voor een (zeer) klein deel gefinancierd worden. Nu is ruim 40% van het geld afkomstig uit algemene bronnen (gemeente- en provinciefonds, rioolrecht).

5.3. Veranderingen in de financieringsbronnen

Na 2002 verandert er een aantal omstandigheden waardoor ook de kansen veranderen - en waarschijnlijk verminderen - dat het financieringspatroon van de afgelopen jaren gecontinueerd wordt:

- Voor Duurzaam Veilig wordt in de jaren 2003-2006 per jaar 20 miljoen euro uitgetrokken ten laste van het Infrastructuurfonds (evenals bij de voorgaande periode wordt geabstraheerd van jaarlijkse fluctuaties en blijft de financiering van ROV's buiten beschouwing). Met ingang van 2007 wordt dit bedrag op 70 miljoen euro per jaar gesteld, zodat over de gehele periode gemiddeld 45 miljoen euro per jaar beschikbaar is. Dit geld is breed inzetbaar: voor alle categorieën wegen maar ook voor niet-infrastructurele DV-maatregelen (educatie, voorlichting). Aangenomen wordt dat over de periode 2003-2010 per jaar 20 miljoen euro voor DV-infrastructuur geclaimd zal worden.
- Deze DV-gelden zijn per 1 januari 2004 niet meer ge-earmarkt maar gaan op in de brede GDU (N.B. zeer onlangs heeft de Minister besloten om de invoeringsdatum uit te stellen).
- De omvang van de rijksbijdrage via de GDU voor DV-beleid van decentrale overheden wordt voortaan berekend op basis van de 50/50-regel: Rijk en decentrale overheden betalen elk de helft van de geraamde kosten.
- De spoeling in de GDU wordt dunner omdat per 1 januari 2003 de zgn. 'De Boer'-gelden voor kleine investeringsprojecten in openbaar vervoer verdwijnen; dit legt een extra druk van naar schatting 22 tot 45 miljoen euro per jaar op de GDU (Van Altena & Rakic, 2001).
- De tijdelijke verhoging van de GDU met 60 miljoen euro per jaar sinds 1998 in het kader van 'Samen Werken Aan Bereikbaarheid' (SWAB) loopt in 2002 af.

Drie andere belangrijke veranderingen zullen ook van invloed zijn op het toewijzen van budget aan DV-maatregelen:

- Ook vervoermanagement zal per 1 januari 2004 uit de brede GDU worden bekostigd.
- Op langere termijn zal dit ook gebeuren met de exploitatie van het openbaar vervoer.
- Per 1 januari 2003 worden ook de grote regionale infrastructurale projecten (tot 227 miljoen euro) die tot nu toe uit het MIT bekostigd werden, overgeheveld naar de GDU. Het blijkt vooral om maatregelen voor het openbaar vervoer en op het onderliggende wegennet te gaan (Van Altena & Rakic, 2001).

Er verandert dus een groot aantal omstandigheden min of meer gelijktijdig. Het valt daardoor moeilijk te voorspellen of dit ten voordele of ten nadele zal uitwerken voor claims ten behoeve van DV-projecten.

Vast staat dat het verbrede GDU-budget over de periode tot 2007 minder toeneemt dan er nodig zal zijn voor de extra claims die bij ongewijzigd beleid op dat budget gelegd gaan worden, omdat de vroegere budgetten zijn opgeheven of gefuseerd met de GDU. Naast de al genoemde ex-'De Boer'-gelden (voor 22 tot 45 miljoen euro per jaar) en de weggevalen SWAB-toeslag (60 miljoen euro) gaat het om de subsidie voor grote ex-MIT-projecten.

Het MIT-budget voor de realisatie van de aanleg van regionale/lokale infrastructuur wordt met ingang van 2003 met 240 miljoen euro per jaar verlaagd (vijfjaargemiddelde). Het GDU-budget wordt echter met maar 220 miljoen euro verhoogd (vijfjaargemiddelde); er is dus 20 miljoen euro minder dan voorheen beschikbaar voor dezelfde bestemming.

In *Tabel 7* worden de veranderingen in omvang en samenstelling van het brede GDU-budget en de op grond van de historie geëxtrapoleerde claims daarop samengevat. De claims voor DV-infrastructuur zijn overgenomen uit *Tabel 3*.

	Budget	Claims totaal	Claims DV-infrastructuur
Basis GDU 2002	100	100	80
Ex-SWAB-toeslag	0	60	
Ex-MIT-subsidies	220	240	16
Ex-'De Boer'-gelden	0	45	0
Ex-DV-subsidies	45	45	20
Totaal	365	490	116
Toewijzing		75%	86

Tabel 7. Jaarlijkse budget van en claims op de brede GDU 2003-2010 (in miljoen euro).

Als we aannemen dat DV-claims in dezelfde mate als alle in te dienen claims op de brede GDU gekort worden, dan zal van de claims voor DV-infrastructurele maatregelen die voorheen op de DV-subsidies, de (oude) GDU- en de MIT-subsidies samen werden gelegd, slechts 75% gehonoreerd worden.

Op basis van deze veranderde financieringsstructuur is *Tabel 6* opnieuw ingevuld. Bij het Scenario I 'Maximaal combineren' is aangenomen dat de bijdragen uit de algemene bronnen van provincies en gemeenten absoluut gezien op hetzelfde niveau blijven. Bij het Scenario II 'Beperkt combineren' is aangenomen dat de procentuele bijdragen uit algemene bronnen gelijk blijven en dus in dezelfde mate afnemen als de GDU-bijdrage. Dat impliceert dat de specifieke financiering sterk bepalend is voor het tempo waarin Duurzaam Veilig gerealiseerd kan worden. De resultaten zijn in *Tabel 8* weergegeven.

Scenario I: Maximaal combineren	Erftoegangswegen		Gebiedsontsluitingswegen		Regionale stroomwegen		Totaal	
	Per jaar	Totaal	Per jaar	Totaal	Per jaar	Totaal	Per jaar	Totaal
DV-subsidies	0	0	0	0	0	0	0	0
Brede GDU	21	168	62	492	6	48	89	708
MIT-subsidies	0	0	0	0	0	0	0	0
Gemeentefonds	74	592	22,6	181	0	0	96,6	772,8
Provinciefonds	0	0	16	130	4	32	20	162
Rioolrecht	15	118	5	37	0	0	19	155
Totaal	110	878	105	839	10	80	225	1798
Benodigd voor NVVP	73	584	78,5	628	129	1028	280	2240
Saldo	37	294	26	211	-119	-948	-55	-442

Scenario II : Beperkt combineren	Erftoegangswegen		Gebiedsontsluitingswegen		Regionale stroomwegen		Totaal	
	Per jaar	Totaal	Per jaar	Totaal	Per jaar	Totaal	Per jaar	Totaal
DV-subsidies	0	0	0	0	0	0	0	0
Brede GDU	46	366	37	294	6	48	89	708
MIT-subsidies	0	0	0	0	0	0	0	0
Gemeentefonds	35	280	9,6	77	0	0	44,6	356
Provinciefonds	0	0	6,9	55	3	24	10	79
Rioolrecht	7	56	2	16	0	0	9	72
Totaal	88	702	55	442	9	72	152	1216
Benodigd voor NVVP	73	584	111	887	129	1028	312	2499
Saldo	15	118	-56	-445	-120	-956	-160	-1283

Tabel 8.a en 8.b. *Financiering van decentrale DV-infrastructuur 2003-2010 bij brede GDU (in miljoen euro), volgens twee scenario's bij gewijzigd financieringsbeleid.*

Conclusie

Bij de veranderde financieringsstructuur kan bij het Scenario II 'Beperkt combineren' minder gerealiseerd worden van het NVVP-pakket 2010. Dat uit zich met name bij de gebiedsontsluitingswegen waar op jaarbasis 56 miljoen euro tekort is (50% van het benodigde budget). Dit tekort zou in theorie verkleind kunnen worden tot 40 miljoen euro als het 'overschot' voor erftoegangswegen (15 miljoen euro per jaar) voor gebiedsontsluitingswegen aangewend zou worden. De provincies en kaderwetgebieden hebben daartoe de mogelijkheid bij de bestemming van de GDU-bijdrage. Deze verschuiving veronderstelt wel dat gemeenten verhoudingsgewijs meer gaan bijdragen uit hun algemene middelen aan de herinrichting van erftoegangswegen ten faveure van gebiedsontsluitingswegen die ten dele door de provincie beheerd worden. Een nog groter gebrek aan financiën verhindert vrijwel volledig de herinrichting van de regionale stroomwegen maar dat is onder alle omstandigheden het geval (zowel onder de oude financieringsstructuur als in het 'maximale' scenario).

Bij het Scenario I 'Maximaal combineren' is er wel voldoende geld voor het herinrichten van de gebiedsontsluitingswegen. Het tekort voor de regionale stroomwegen zou in theorie gehalveerd kunnen worden als de 'overschotten' voor de erftoegangs- en gebiedsontsluitingswegen aangewend kunnen worden voor deze stroomwegen. Deze verschuiving veronderstelt dat vooral gemeenten relatief meer gaan bijdragen uit hun algemene middelen aan de herinrichting van hun wegen ten faveure van de provinciale stroomwegen.

Er wordt hier niet uitgegaan van een verschuiving in de gemeentelijke budgetten, overigens zonder die mogelijkheid bij voorbaat geheel uit te sluiten.

De bijdragen uit de algemene bronnen omvatten in het eerste scenario ruim 60% van de totale uitgaven (136 van 225) dankzij het feit dat ze op hetzelfde absolute niveau zijn gesteld. In het tweede scenario is dit aandeel (per definitie) gelijk aan dat uit het verleden, ruim 40%.

5.4. Benodigde investeringen voor het SWOV-pluspakket

In het rapport *Veilig, wat heet veilig?* zijn voorstellen gedaan voor een versnelde uitvoering van de Duurzaam-Veilig-maatregelen. In totaal zou daarmee een veel lagere doelstelling dan de 750 doden in het NVVP gerealiseerd kunnen worden. Daarbij werd echter niet aangegeven binnen welke periode die versnelde uitvoering zijn beslag zou moeten krijgen. In eerdere voorstellen van de SWOV werd nog uitgegaan van een 30-jarige invoeringsperiode; deze was vooral gebaseerd op een veronderstelde cyclus van 30 jaar voor groot onderhoud. Uit het KPMG-onderzoek bleek dat in de praktijk meestal een veel kortere onderhoudscyclus van maximaal 20 jaar wordt gehanteerd. Daarom wordt hier bij wijze van voorbeeld uitgegaan van 50% extra inspanningen in de planperiode 2003-2010. Daarmee wordt het mogelijk om in 2010 niet eenderde van Duurzaam Veilig gerealiseerd te hebben maar de helft ($1/3 + 1/6$). Dit geldt dan alleen voor de gebiedsontsluitings- en regionale stroomwegen omdat alle erftoegangswegen al in 2010 (sober) duurzaam-veilig zijn ingericht. Wanneer de implementatie met hetzelfde versnelde tempo in de volgende planperiode (2011-2020) wordt doorgezet zou in 2020 het gehele wegennet duurzaam-veilig ingericht zijn.

Bij het berekenen van de investeringen voor deze extra inspanning (zie *Tabel 9*) is uitgegaan van de bedragen in *Tabel 1* in *Hoofdstuk 2*, exclusief de rijkswegen.

SWOV-pluspakket	Per jaar	Totaal
Erftoegangswegen	0	0
Gebiedsontsluitingswegen	78	627
Regionale stroomwegen	68	544
Totaal	146	1171

Tabel 9. Benodigde investeringen in regionale DV-infrastructuur in SWOV-pluspakket 2003-2010, excl. rijkswegen (in miljoen euro).

Conclusie

Een 50% extra inspanning in de periode 2003-2010 betekent dat voor gebiedsontsluitingswegen en regionale stroomwegen van de provincies 1171 miljoen euro extra nodig is. Op jaarbasis is dat in totaal 146 miljoen euro. Wanneer de 8-jarige planperiode wordt teruggebracht tot 7 jaar dan wordt dit bedrag 167 miljoen euro per jaar.

5.5. Extra financieringsbehoeften

5.5.1. Ontbrekende middelen voor het NVVP-pakket en SWOV-pluspakket

In *Paragraaf 5.3* is geschat hoeveel geld er nodig is voor realisatie van het NVVP-pakket en welke financiering voor het aanleggen van regionale DV-infrastructuur in de komende jaren voorzien is. Daaruit blijkt dat deze financiering onvoldoende is om het complete NVVP-pakket te realiseren. Voor de financiering van het SWOV-pluspakket ontbreken de middelen dus volledig.

De belangrijkste gegevens zijn vermeld in *Tabel 10*.

	NVVP-pakket		SWOV-pluspakket	Beide pakketten	
	Scenario I Maximaal combineren	Scenario II Beperkt combineren		Scenario I	Scenario II
Erftoegangswegen	0 (+37)	0 (+15)	0	0 (+37)	0 (+15)
Gebiedsontsluitingswegen	0 (+26)	-56	-78	-78 (+26)	-134
Regionale stroomwegen	- 119	-120	-68	-187	-188
Totaal	-119 (+63)	- 176 (+15)	-146	-265 (+63)	-322 (+15)

Tabel 10. *Ontbrekende jaarlijkse middelen voor decentrale DV-infrastructuur 2003-2010, excl. rijkswegen (in miljoen euro).*

Conclusie

In het ongunstigste geval ontbreekt er in 'ronde' getallen voor de realisatie van het NVVP-pakket dus 175 miljoen euro en voor beide pakketten 320 miljoen euro per jaar. Dit betreft de situatie dat de wegbeheerders beperkt combineren en de onbenutte ruimte in (hoofdzakelijk) gemeentelijke budgetten voor erftoegangswegen niet verschoven kan worden naar provinciale budgetten.

In het gunstigste geval ontbreekt er voor de realisatie van het NVVP-pakket 55 miljoen euro en voor beide pakketten 200 miljoen euro per jaar. Dit betreft de situatie dat de wegbeheerders maximaal combineren en de onbenutte ruimte in (hoofdzakelijk) gemeentelijke en (in geringe mate) provinciale budgetten voor erftoegangs- en gebiedsontsluitingswegen verschoven wordt naar provinciale budgetten.

Wanneer de planperiode ingekort wordt van 8 tot 7 jaar dan moeten deze bedragen met 14% worden verhoogd.

5.5.2. *Financiering van de ontbrekende middelen*

De ontbrekende middelen kunnen door het Rijk en/of de decentrale overheden gefinancierd worden. Het Rijk kan hiervoor de GDU-bijdrage verhogen, de andere overheden kunnen een groter deel van de GDU bestemmen voor DV-infrastructuur en/of hun bijdrage ten laste van de algemene bronnen vergroten. De ruimte die gemeenten en provincies voor dit laatste hebben, is moeilijk te beoordelen. In de voorgaande analyse bleek het, ondanks diverse onderzoeken die hiernaar verricht zijn, al moeilijk om vast te stellen welke investeringen in DV-infrastructuur zij in het recente verleden daadwerkelijk gedaan hebben. Om die reden zijn de twee scenario's geïntroduceerd. Bij het beoordelen van hun ruimte in de komende jaren zijn de schattingen uit het verleden geëxtrapoleerd. Vanwege een groot aantal veranderingen in de financieringsstructuur moesten nieuwe aannames worden toegevoegd waardoor de onzekerheden nog meer toenamen. Voorts hebben recente ontwikkelingen op diverse terreinen (de afstemming van het NVVP door de Tweede Kamer, de neerwaartse economische ontwikkeling, het uitblijven van een beslissing over de ICES-claim) ook aan een grotere onzekerheid bijgedragen.

Mede in dat licht wordt wel beweerd dat de bereidheid en mogelijkheden van provincies en gemeenten om bij te dragen uit hun algemene middelen in de toekomst eerder zal afnemen dan toenemen.

Om soortgelijke redenen valt moeilijk te beoordelen welke ruimte deze overheden hebben om een groter deel van de brede GDU voor DV-infrastructuur te bestemmen. Op grond van de ervaringen uit het verleden is in het voorgaande de schatting van 86 (89) miljoen euro gehanteerd op een totaal beschikbaar budget van 365 miljoen euro (*Tabel 7*). Van de resterende 280 miljoen zou in theorie dus best een deel voor DV-infrastructuur bestemd kunnen worden. Dat vergt echter wel een verschuiving in de bestemming van deze gelden zoals deze tot op heden plaatsvond, omdat uit dit resterende bedrag mobiliteitsuitgaven moeten worden bestreden, waarvoor in het verleden 374 miljoen euro (490-116) beschikbaar was (*Tabel 7*).

Een kwantitatief uitgewerkt financieringsvoorstel heeft onder deze omstandigheden weinig zin. Er wordt hier volstaan met een overzicht van de schattingen die hierboven gemaakt zijn van de voorziene bijdragen van het Rijk en van de provincies en gemeenten (exclusief de uitgaven ten behoeve van de regionale rijksstroomwegen).

De gegevens zijn ontleend aan *Tabel 8* en worden samengevat in *Tabel 11*. Men dient zich te realiseren dat door samenvoeging van de algemene bronnen van gemeenten en provincies impliciet wordt aangenomen dat hun budgetten onderling uitwisselbaar zijn.

Wanneer de 8-jarige planperiode tot 7 jaar wordt teruggebracht, moeten de extra benodigde (jaarlijkse) bedragen met 14% worden verhoogd.

	Scenario I Maximaal combineren		Scenario II Beperkt combineren	
	Miljoen euro	%	Miljoen euro	%
Rijksbijdragen	89	40	89	58
Decentrale bronnen	136	60	64	42
Totaal	225	100	153	100
Extra nodig voor NVVP-pakket	55		160	
Extra nodig voor SWOV-pluspakket	146		146	

Tabel 11. *Beschikbare en extra benodigde jaarlijkse middelen voor decentrale DV-infrastructuur in NVVP-pakket en SWOV-pluspakket 2003-2010, excl. rijkswegen.*

6. Conclusies en aanbevelingen

Er zijn aanwijzingen dat in provincies en gemeenten duurzaam-veilige infrastructuurmaatregelen gecombineerd worden met groot onderhoud en reconstructies, maar dat dit intensiever zou kunnen. Daarmee kan voor een deel worden voorzien in de behoefte aan additionele middelen voor DV-infrastructuur.

Rekening houdend met de succes- en faalfactoren uit het onderzoek van KPMG BEA zijn daarvoor de volgende condities van belang:

- vergroting van het politieke, bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak voor DV;
- uitbreiding van de personele capaciteit voor het maken van DV-plannen (eventueel door inhuur van externe expertise);
- versterking van de interne samenwerking tussen de sectoren Verkeer enerzijds en Grond-, Weg- en Waterbouw anderzijds;
- voor een reeks van jaren voldoende zicht bieden op specifieke financiële middelen voor het realiseren van DV-maatregelen.

Deze condities vergroten de kansen op een integrale programmering van grote onderhouds- en reconstructiewerkzaamheden en de aanleg van DV-maatregelen.

Aanbevolen wordt om hieraan nadrukkelijk aandacht te schenken in de uitwerking van de GDU-regeling, dan wel in afspraken rondom de toepassing van die regeling.

Ook wanneer de aanleg van DV-infrastructuur maximaal gecombineerd wordt met groot onderhoud en reconstructie, is het uiterst twijfelachtig of er voldoende financiële middelen beschikbaar komen voor de maatregelen in het NVVP-pakket op gebiedsontsluitingswegen en regionale stroomwegen. In het verkeers- en verkeersveiligheidsbeleid vormen de GDU-gelden daarbij de belangrijkste beleidsvariabele, als directe financieringsbron en als katalysator bij het verwerven van financiering uit de algemene middelen van provincies en gemeenten.

Op rijksniveau wordt de omvang van deze middelen bepaald bij de vaststelling van het MIT en de GDU-regeling; op regionaal niveau is de allocatie van de beschikbare GDU-gelden hiervoor bepalend.

Aanbevolen wordt om de besluitvorming op rijks- en regionaal niveau zodanig in te richten en te ondersteunen dat verkeersveiligheid op een transparante wijze wordt meegenomen.

Voorts wordt aanbevolen om te onderzoeken op welke wijze financiering van DV-maatregelen op (regionale) stroomwegen de komende jaren gaat plaatsvinden, en vast te stellen in hoeverre bekostiging uit het MIT resp. uit de GDU in voldoende hoog tempo tot verbeteringen leidt.

De komende jaren dient de aanwending van de specifieke en algemene bronnen voor het duurzaam-veilig inrichten van de regionale wegen goed in kaart te worden gebracht. Dit maakt het mogelijk om omvang en gebruik van deze bronnen, waarin vele wijzigingen zijn voorzien, tijdig bij te sturen. Ook wordt dan duidelijk of er capaciteitsproblemen bij overheid en/of aannemerij gaan optreden.

Hiervoor dient de NVVP-monitor te worden uitgebreid met een onderdeel dat zich richt op het monitoren van het beleid, de financiering daarvan en de maatregelen zelf.

Om betrouwbaarder en nauwkeuriger kostenschattingen te kunnen maken, dienen de beschikbare basisgegevens nader onderzocht te worden. Daarvoor kan worden gebruikgemaakt van de gegevens van de Verkeersveiligheidsverkenner voor de Regio (VVR) indien alle regio's daaraan hun medewerking verlenen.

Literatuur

Altena, H.W. van & Rakic B. (2001). *Gebruik van gebundelde doeluitkering infrastructuur*. TT 01-88. Traffic Test, Veenendaal.

Boskma, A.F., Herweijer, M. & Selm, J.A. van (1990). *Veilig verkeer tussen Rijk en gemeente*. Kluwer, Deventer.

Brouwer, M. (2003). *'Veilig, wat heet veilig?': prioriteiten voor verder onderzoek; SWOV-voorstel voor de tweede fase van de uitwerking*. R-2003-14. SWOV, Leidschendam.

CPB (2002). *Selectief investeren; ICES-maatregelen tegen het licht*. Centraal Planbureau, Milieu- en Natuurplanbureau, Ruimtelijk Planbureau, en Sociaal en Cultureel Planbureau. Centraal Planbureau, Den Haag.

Haselbekke & Ros (1996). *Geldstromen in verband met weginfrastructuur*. H&R Haselbekke & Ros, Tilburg/Krimpen a/d IJssel.

Infopunt Duurzaam Veilig Verkeer (2001). *Maatregel-Wijzer Verkeersveiligheid; "er is meer dan je denkt"*. Infopunt Duurzaam Veilig Verkeer, CROW, Ede.

KPMG BEA (2002). *Meer combineren? Een analyse van combinatie van onderhoud en duurzaam veilig*. KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, Hoofddorp.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1996). *Verkeer en Vervoer: Regionaal, Decentraal, Integraal; Convenant tussen Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Interprovinciaal Overleg IPO Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag.

Reneman, D.-D. & Pröpper, I. (1994). *Besturen zonder ongelukken. Bestuurlijke en beleidsmatige lessen uit de evaluatie van de Aktie 25% minder verkeersslachtoffers*. VU Uitgeverij, Amsterdam.

Schoon, C.C., Wesemann, P. & Roszbach, R. (2000). *Verkeersveiligheidsanalyse van het concept-NVVP; Samenvattend rapport*. D-2000-9. SWOV, Leidschendam.

SGBO (2001). *Duurzaam Veilig fase 1; een onderzoek naar de stand van zaken*. SGBO, Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten BV, Den Haag.

VIANED (2002). *Orderportefeuille GWW*. VIANED Website, Actualiteitenmarkt.

Wegman, F.C.M. (2001). *Veilig, wat heet veilig? SWOV-visie op een nóg veiliger wegverkeer*. R-2001-28. SWOV, Leidschendam.

Wesemann, P. (2000). *Verkeersveiligheidsanalyse van het concept-NVVP; Deel 2: Kosten en kosteneffectiviteit*. D-2000-9 II. SWOV, Leidschendam.

Bijlage

Geraadpleegde bronnen

Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport *MIT-projectenboek 2002*.

Rijksbegroting 2003 (2002). *Begroting Verkeer en Waterstaat*. TK 2002-2003, 28.600 hoofdstuk XII.

Rijksbegroting 2003 (2002). *Begroting Infrastructuurfonds*. TK 2002-2003, 28.600 hoofdstuk A.

Rijksbegroting 2002 (2001). *Begroting Infrastructuurfonds*. TK 2001-2002, 28.000 hoofdstuk A.

Rijksbegroting 1999 (1998). *Begroting Infrastructuurfonds*. TK 1998-1999.

Rijksbegroting 1998 (1997). *Begroting Infrastructuurfonds*. TK 1997-1998.