

Veranderingen in verkeersveiligheids- financiering en -beleid sinds de invoering van de Wet BDU

Dr. Ch. Goldenbeld, drs. W. Wijnen, drs. C.A. Bax, drs. J. de Jong
(Partners+Pröpper) & drs. M.J.P. van Oosterhout (Partners+Pröpper)

R-2010-36

Veranderingen in verkeersveiligheids- financiering en -beleid sinds de invoering van de Wet BDU

Casusstudie van de situatie in 2002 en 2007 bij provincies, stadsregio's
en gemeenten

R-2010-36

Dr. Ch. Goldenbeld, drs. W. Wijnen, drs. C.A. Bax, drs. J. de Jong
(Partners+Pröpper) & drs. M.J.P. van Oosterhout (Partners+Pröpper)

Leidschendam, 2010

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV

Documentbeschrijving

Rapportnummer:	R-2010-36
Titel:	Veranderingen in verkeersveiligheidsfinanciering en -beleid sinds de invoering van de Wet BDU
Ondertitel:	Casusstudie van de situatie in 2002 en 2007 bij provincies, stadsregio's en gemeenten
Auteur(s):	Dr. Ch. Goldenbeld, drs. W. Wijnen, drs. C.A. Bax, drs. J. de Jong (Partners+Pröpper) & drs. M.J.P. van Oosterhout (Partners+Pröpper)
Projectleider:	Drs. Ch. A. Bax
Projectnummer SWOV:	06.3.5
Trefwoord(en):	Traffic; safety; financing; policy; region; calculation; Netherlands; SWOV.
Projectinhoud:	Sinds de invoering van de Wet Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU) in 2005 is de bestedingsvrijheid van regionale overheden op het gebied van verkeer en vervoer toegenomen. Dit rapport doet verslag van een casusonderzoek naar regie en financiering van verkeersveiligheidsbeleid en naar veranderingen die daarin zijn opgetreden sinds de invoering van de BDU. In negen provincies, drie stadsregio's en twaalf daarin liggende gemeenten is daartoe gesproken met beleidsactoren en zijn relevante documenten verzameld. Voor al deze overheden is nagegaan 1) hoe ze afwegingen maken tussen investeringen op verschillende terreinen, en 2) hoeveel geld ze besteden aan verkeersveiligheid. Beide punten zijn beschouwd voor een jaar voorafgaand aan de invoering van de BDU (2002) en voor een jaar in de periode erna (2007).
Aantal pagina's:	76 + 13
Prijs:	€ 15,-
Uitgave:	SWOV, Leidschendam, 2010

De informatie in deze publicatie is openbaar.
Overname is echter alleen toegestaan met bronvermelding.

Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV
Postbus 1090
2260 BB Leidschendam
Telefoon 070 317 33 33
Telefax 070 320 12 61
E-mail info@swov.nl
Internet www.swov.nl

Samenvatting

Dit rapport beschrijft een onderzoek naar ontwikkelingen in de financiering van verkeersveiligheid en in het verkeersveiligheidsbeleid voor en na invoering van de uitkeringen volgens de Wet Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (hierna kortweg BDU genoemd). De BDU kwam in plaats van de Gebundelde doeluitkering (GDU). Het SWOV-project *Bestuurskundig onderzoek in de regio* richt zich op gelden die provincies, stadsregio's en gemeenten beschikbaar hebben voor verkeersveiligheid en de afwegingen die zij bij de verdeling ervan maken. In het onderzoek staan de volgende vragen centraal:

- Hoe maken regionale overheden afwegingen tussen investeringen op verschillende terreinen en is dat veranderd sinds de BDU?
- Hoeveel geld besteden lagere overheden aan verkeersveiligheid, en welke veranderingen zijn daarin opgetreden als gevolg van invoering van de BDU?

In dit project is gebruikgemaakt van casusonderzoek, waarbij negen provincies, drie stadsregio's en twaalf daarin liggende gemeenten zijn onderzocht. In elk van de provincies, stadsregio's en gemeenten is gesproken met beleidsactoren over regie en financiering van verkeersveiligheidsbeleid, en zijn relevante documenten verzameld.

Dit onderzoek verschilt in meerdere opzichten van eerdere onderzoeken naar de besteding van BDU-middelen. Een belangrijk verschil is dat dit onderzoek kijkt naar het verleden en de bestedingen vergelijkt met die van de GDU-gelden. De andere onderzoeken richtten zich op toekomstige jaren. Een ander verschil is dat dit onderzoek, in tegenstelling tot de eerdere onderzoeken, zich specifiek richt op het terrein van verkeersveiligheid.

Aan de hand van een bestuurskundig theoretisch kader zijn vier verwachtingen geformuleerd:

1. Verkeersveiligheid wordt onder de BDU vaker afgewogen tegen en geïntegreerd met andere beleidsonderwerpen;
2. De gelden voor verkeersveiligheid zijn minder zichtbaar, omdat ze niet meer apart worden toegekend en omdat de BDU het meeliften van verkeersveiligheid met andere maatregelen mogelijk maakt;
3. Provincies hebben een meer sturende rol (regierol) in 2007 dan in 2002 bij het beslissen over de besteding van de BDU-gelden;
4. De uitgaven aan verkeersveiligheid zijn veranderd (zo ze nu hoger of lager zijn), omdat provincies en stadsregio's nu eigen keuzen kunnen maken binnen de BDU en geen geormerkt budget meer ontvangen.

Uit het onderzoek blijkt dat de eerste verwachting wordt bevestigd in de zin dat beleid en afwegingen ten aanzien van verkeersveiligheid steeds vaker onderdeel zijn van breder, integraal beleid op het terrein van verkeer en vervoer. Van 'onderhandelingen' met andere beleidsterreinen is wel enigszins sprake, maar toch overheerst in bijna alle provincies een consensusmodel waarbij nog geen sprake is of lijkt te zijn van 'botsende belangen' tussen beleidsterreinen.

Op basis van de analyse van financiële documenten kan worden geconcludeerd dat, conform de tweede verwachting, de gelden die besteed worden aan verkeersveiligheid, minder goed traceerbaar zijn na invoering van de BDU dan daarvoor. De middelen die beschikbaar zijn voor infrastructuur en gedragsbeïnvloeding zijn wel goed traceerbaar, zowel voor als na invoering van de BDU. Een belangrijk verschil tussen de GDU en de BDU is echter dat een groter deel van het BDU-budget werd besteed aan (grote) provinciale/regionale infrastructuurprojecten en minder aan gemeentelijke projecten, waaronder verkeersveiligheidsprojecten.

De derde verwachting wordt bevestigd door het feit dat provincies en stadsregio's via regionale beleidsplannen en via subsidieverlening op verkeers- en vervoersbeleid 'sturen'. Er is op het terrein van verkeersveiligheid echter geenszins sprake van een erg sterke inhoudelijke sturing. De provinciale of regionale regievoering kan vooral getypeerd worden als coördinerend, overzicht bewakend en faciliterend. De gemeenten zelf hebben veel vrijheid en verantwoordelijkheid. Over het algemeen wensen gemeenten geen sterkere regierol. Wel noemen gemeenten specifieke thema's of specifieke uitvoeringsaspecten waarbij een sterkere regie voor beter maatwerk en betere bovenlokale effecten zou kunnen zorgen.

Het is moeilijk om aan te geven in hoeverre de vierde verwachting uitkomt, omdat de budgetten voor infrastructurele verkeersveiligheidsmaatregelen minder zichtbaar zijn geworden. De totale BDU-bestedingen aan infrastructuur zijn hoger dan de GDU-bestedingen. In het peiljaar 2007 werd naar schatting ongeveer 300 miljoen euro BDU-geld aan infrastructuur besteed, terwijl het in het peiljaar 2002 ging om ongeveer 200 miljoen euro (180 miljoen euro GDU-geld en 20 miljoen euro Duurzaam Veilig-subsidie, prijspeil 2007). In 2007 werd echter een kleiner deel van het budget besteed aan gemeentelijke projecten. De uitgaven aan gedragsbeïnvloeding konden voor vijf provincies in beeld worden gebracht voor 2002 en 2007. Het blijkt dat de gemiddelde uitgaven vrijwel niet zijn veranderd (ongeveer 900.000 euro per jaar). Wel zijn er grote verschillen tussen de provincies, zowel in de omvang van het budget als in de verschillen tussen 2002 en 2007.

Uit het onderzoek blijkt dat een aantal provincies de BDU heeft aangegrepen om een groter accent te leggen op bereikbaarheid, doorstroming en integraal beleid. Welke effecten dat accent heeft gehad op de verkeersveiligheid, is lastig aan te geven. Enerzijds wordt er minder geld besteed aan specifieke verkeersveiligheidsprojecten, maar anderzijds kan verkeersveiligheid meeliften op de toenemende aandacht voor integraal beleid. Er zijn in dit onderzoek in ieder geval geen duidelijke aanwijzingen gevonden voor de stelling dat met de verschuiving naar een integraler beleid de aandacht voor verkeersveiligheid anderszins toeneemt. Om te (blijven) zorgen voor voldoende aandacht voor verkeersveiligheid, wordt aanbevolen om bij beslissingen over investeringen in infrastructuur transparant te maken hoe verkeersveiligheid wordt meegewogen en een minimumniveau van verkeersveiligheid te definiëren. Aanbevolen wordt om daarbij regionale verkeersveiligheidsdoelstellingen als uitgangspunt te nemen en de bijdrage van de investeringen aan het halen van de doelstelling te toetsen.

Summary

Changes in road safety financing and policy since the introduction of the Broad Goal-oriented Grant (BDU) legislation

The present report presents a study into developments in the financing of road safety and road safety policy before and after the introduction of payments according to the Broad Goal-oriented Grant Traffic and Transport (hereafter referred to as BDU). The BDU replaced the earlier compiled goal-oriented grant (GDU). The study *Regional public administration research* focuses on funds that provinces, city regions and municipalities in the Netherlands have at their disposal for road safety and their considerations concerning the use of these funds. The study focuses on the following main issues:

- How do regional governments make considerations between investments in different areas and have there been changes since the introduction of the BDU?
- How much do lower governments spend on road safety and what changes have occurred as a result of the introduction of the BDU?

In a case study, nine provinces, three city regions, and twelve municipalities in these regions were investigated. In each of the provinces, city regions, and municipalities policy actors were interviewed about the direction and financing of road safety policy, and relevant documents were gathered.

In many respects this study differs from previous studies into the expenditure of BDU funds. An important difference is that the present study looks at the past and compares the expenditure with that of the GDU funds. The other studies looked at future years. Another difference is that, in contrast with other studies, this study specifically focuses on road safety.

Using a public administration framework, four expectations have been formulated:

1. Under the BDU road safety is more frequently weighed against and integrated with other policy issues.
2. The finances for road safety are less visible because they are no longer made available separately and because the BDU allows for road safety joining in with other measure.
3. Provinces have a more guiding role (directive role) in decision making about the expenditure of the BDU resources.
4. The expenditure on road safety has changed (higher or lower), because within BDU the provinces and city regions can now make their own choices and do no longer receive an earmarked budget.

The study indicates that the first expectation is met; in the sense that policy and considerations concerning road safety are increasingly part of broader, integral policy in the area of traffic and transport. There is some 'negotiation' with other areas of policy, but in nearly all provinces a consensus model prevails in which there are no or seem to be no 'conflicting interests' between policy areas.

Based on an analysis of financial documents it can be concluded that, in accordance with the second expectation, it proves to be more difficult after the introduction of the BDU than it was previously to trace the funds that are spent on road safety. The sums, on the other hand, that are available for infrastructure and influencing behaviour can easily be traced, both before and after the introduction of the BDU. However, an important difference between the GDU and the BDU is that a larger part of the BDU budget was spent on (large) provincial/regional infrastructural projects and not so much on municipal project, among which road safety projects.

The third expectation is confirmed by the fact that provinces and city regions use regional policy plans and subsidies to 'guide' traffic and transport plans. In the area of road safety, however, there is by no means a very strong guidance on content. Provincial or regional direction are mainly characterized as coordinating, surveying and facilitating. The municipalities themselves have much freedom and carry much responsibility. Generally, municipalities do not wish to have a stronger directive role. They do, however, mention specific themes or specific realization aspects for which a stronger directive role could achieve better made-to-measure situations and better inter-municipal effects.

Because the budgets for infrastructural road safety measures have become less visible, it is hard to indicate to which extent the fourth expectation will be met. The total BDU expenditure on infrastructure is higher than the GDU expenditure. In the reference year 2007, an estimated 300 million Euro BDU funds were spent on infrastructure, whereas in the reference year 2002 this amount was about 200 million Euros (180 million Euro GDU funds and 20 million Euro Sustainable Safety subsidy, price level 2007). In 2007, however, a smaller part of the budget was spent on municipal projects. The expenditure on influencing behaviour could be made clear for five provinces for the years 2002 and 2007. The average expenditure appears not to differ very much and amounts to approximately 900.000 Euro per year. However, there are large differences between provinces, in the size of the budget as well as in the differences between 2002 and 2007.

The study indicates that several provinces have used the BDU to emphasize accessibility, traffic flow and integral policy. It is not easy to indicate which effects this emphasis has had on road safety. On the one hand, less money is spent on specific road safety projects, but, on the other hand, road safety can benefit from the increasing interest in integral policy. Indeed, the study did not find any clear indications for the proposition that the shift towards a more integral policy pushes the attention for road safety into the background. To (continue to) ensure sufficient attention for road safety, it is recommended to make transparent how road safety is considered in decisions about infrastructural investments and to define a minimum road safety level. It is also recommended to take regional road safety targets as a starting point and to assess the contribution of the investments to achieving the target.

Inhoud

Voorwoord	9
Veel gebruikte afkortingen	10
1. Inleiding	11
1.1. Aanleiding tot het onderzoek	11
1.2. Leeswijzer	12
2. Beleidsmatige en theoretische achtergrond	13
2.1. Verschillende typen uitkeringen voor decentrale overheden: een algemeen kader	13
2.2. Specifieke decentrale uitkeringen voor de financiering van verkeersveiligheid	14
2.3. Duurzaam Veilig-gelden: Startprogramma Duurzaam Veilig (tot 2005)	15
2.4. De Wet Brede Doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer (sinds 2005)	17
2.5. Ontwikkeling naar decentraal beleid	21
2.6. Ontwikkeling naar integraal beleid	23
2.7. Theoretische verwachtingen	24
3. Methode	26
3.1. Per casus verzamelde informatie	26
3.2. Selectie van decentrale overheden	27
3.3. Methoden van dataverzameling	28
3.4. Vergelijking over tijd	28
3.5. Pilotonderzoek	29
3.6. Vorm van verslaglegging	30
4. Regievoering provincies en stadsregio's	32
4.1. Beleidskaders en afwegingen ten aanzien verkeersveiligheid	33
4.2. Invulling regierol door provincies en stadsregio's	37
4.3. Gehanteerde verdelingssystematieken	41
4.4. Veranderingen in de tijd	46
4.5. Regievoering en financiering vanuit optiek gemeenten	48
4.6. Samenvatting	52
5. Uitgaven aan verkeersveiligheid en financiering	54
5.1. BDU-middelen	54
5.2. GDU en specifieke uitkeringen voor verkeersveiligheid	58
5.3. Eigen middelen	60
5.4. Perspectief op financiering in de toekomst	62
5.5. Samenvatting en conclusies	62
6. Slotbeschouwing	64
6.1. Verwachtingen beleidscontext	65
6.2. Verwachtingen over financiering	67
6.3. Kansen voor verbetering	68
6.4. Veranderingen, de rol van de BDU en mogelijke gevolgen voor verkeersveiligheid	70

Literatuur	72
Bijlagen 1 t/m 5	77

Voorwoord

Dit rapport behandelt de uitkomsten van onderzoek naar de financiering van verkeersveiligheidsbeleid en de afwegingen en criteria die daarbij een rol spelen. Het rapport is mede gebaseerd op deelonderzoeken die zijn uitgevoerd door medewerkers van bestuurskundig onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper. Naast de medeauteurs van dit rapport, mw. M. van Oosterhout en dhr. J. de Jong, is dit ook mw. S. den Dunnen. De SWOV wil hen bedanken voor hun professionele inbreng.

We danken verschillende medewerkers van provincies, stadsregio's en gemeenten voor hun deelname aan de interviewrondes en voor het verschaffen van relevante documenten.

Dhr. H. Oude Egberink (provincie Groningen)
Dhr. C.J. van der Klauw (provincie Groningen)
Dhr. H. Joustra (gemeente De Marne)
Dhr. P. Bakker (provincie Fryslân)
Dhr. S.I. van der Meulen (provincie Fryslân)
Dhr. F. Hoekstra (gemeente Skarsterlân)
Dhr. E. Wesselingh (provincie Flevoland)
Dhr. O. Ostendorf (provincie Gelderland)
Dhr. E. Brukx (gemeente Barneveld)
Dhr. H. Snel (provincie Flevoland)
Mw. D. Poot (gemeente Almere)
Mw. I. Okhuijsen (provincie Utrecht)
Mw. A. van Soelen (provincie Utrecht)
Dhr. M. Kylstra (gemeente Wijk bij Duurstede)
Dhr. W. Kant (provincie Zeeland)
Dhr. W. Blommaert (provincie Zeeland)
Dhr. P. van de Kerkhove (gemeente Terneuzen)
Dhr. M. Onnen (provincie Limburg)
Dhr. J. Cordewener (provincie Limburg)
Dhr. P. Stevens (gemeente Leudal)
Dhr. H. Driessen (Stadsregio Arnhem Nijmegen)
Dhr. A. Boom (gemeente Zevenaar)
Dhr. J. Lips (Bestuur Regio Utrecht)
Dhr. R. van de Veen (Bestuur Regio Utrecht)
Mw. A. de Jong (Bestuur Regio Utrecht)
Dhr. H. Tiemens (gemeente Houten)
Mw. J. Bos (provincie Noord-Holland)
Mw. T. van Egmond (provincie Noord-Holland)
Mw. I. van Dijk (gemeente Bussum)
Dhr. W. van den Heuvel (stadsregio Rotterdam)
Dhr. M. Meens (stadsregio Rotterdam)
Dhr. A. Kolijn (gemeente Albrandswaard)
Dhr. M. van Kleef (provincie Noord-Brabant)
Dhr. K. Knippenberg (gemeente Bernheze)
Dhr. I. van Overbeeke (gemeente Bernheze)

Veel gebruikte afkortingen

BDU	Brede Doeluitkering
BRU	Bestuur Regio Utrecht
DV	Duurzaam Veilig
GDU	Gebundelde Doeluitkering
GGA	gebiedsgerichte aanpak
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
NVVP	Nationaal Verkeers- en Vervoersplan
PVVP	provinciaal verkeers- en vervoersplan
ROV	Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid
ROVG	ROV Gelderland
Sisa	verantwoordingsystematiek 'single information, single audit'
SRR	Stadsregio Rotterdam
VVB	Verkeers- en Vervoersberaad
VVN	Veilig Verkeer Nederland

1. Inleiding

1.1. Aanleiding tot het onderzoek

Met het in werking treden van de Wet Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (in dit rapport spreken we verder kortweg over BDU) in 2005 is de financieringssystematiek voor regionale verkeersveiligheidsgelden veranderd. De BDU verving in 2005 de Gebundelde Doeluitkering (GDU), een geormerkte geldpot voor investeringen in de veiligheid van infrastructuur. Met de komst van de BDU zijn investeringen in maatregelen voor verkeersveiligheid niet langer meer als zodanig geormerkt. Ze zijn sindsdien namelijk geïntegreerd in de gelden voor verkeer en vervoer. Regionale overheden hebben daardoor meer keuzevrijheid in de verdeling van middelen binnen en tussen beleidsterreinen. Omdat provincies en stadsregio's de vrijheid hebben het BDU-geld te verdelen over (projecten van) gemeenten en waterschappen dan wel de provincie en de stadsregio zelf, zouden provincies en stadsregio's ook de regievoering op het terrein van verkeer en vervoer kunnen (of moeten) aanpassen. Dat geldt vooral voor het economische instrument voor regievoering: namelijk de regels en criteria voor subsidieverlening.

Dit rapport beschrijft de resultaten van het SWOV-project *Bestuurskundig onderzoek in de regio* naar ontwikkelingen in financiering van en beleid voor verkeersveiligheid voor en na invoering van de BDU. Dit onderzoek richt zich op gelden die provincies, stadsregio's en gemeenten beschikbaar hebben voor verkeersveiligheid en de afwegingen die zij maken bij de besteding daarvan. Om een indruk te krijgen van de mogelijke positieve en negatieve ontwikkelingen voor verkeersveiligheid sinds de BDU, worden de voor verkeersveiligheid beschikbare gelden voor en na de BDU bekeken. Zowel de beschikbare budgetten, de regievoering door provincie of stadsregio, als de afstemming en samenwerking met gemeenten zijn in het onderzoek betrokken. Centraal in het onderzoek staan de volgende vragen:

- Hoe maken regionale overheden afwegingen tussen investeringen op verschillende terreinen en is dat veranderd sinds de BDU?
- Hoeveel geld besteden lagere overheden aan verkeersveiligheid, en welke veranderingen zijn daarin opgetreden als gevolg van invoering van de BDU?

Er zijn verschillende effecten denkbaar van de invoering van de BDU op de verkeersveiligheid. Enerzijds kan het afschaffen van geormerkte budgetten voor verkeersveiligheid betekenen dat dit geld aan andere doelen wordt besteed. Anderzijds kunnen lagere overheden meer prioriteit geven aan verkeersveiligheid en daarvoor juist meer middelen beschikbaar stellen dan voorheen mogelijk was. Invoering van de BDU kan ook betekenen dat er meer geld wordt besteed aan integrale projecten, die (ook) de verkeersveiligheid verbeteren. Het onderzoek is bedoeld om inzicht te geven in de mate waarin deze veranderingen zich voordoen.

Een verandering in het budget dat beschikbaar is voor verkeersveiligheid beschrijven we overigens niet gelijk in termen van een verbetering of verslechtering van de verkeersveiligheid. Het gaat ook om de vraag hoe

kosteneffectief het geld wordt besteed. Veranderingen in het verkeersveiligheidsbeleid en in de kennis die daarbij wordt gebruikt, zijn daar immers op van invloed. Daarnaast zijn er uiteraard ook allerlei externe factoren van invloed op de verkeersveiligheid, zoals economische ontwikkelingen of veranderingen in het beleid op andere terreinen. Een analyse van al deze factoren valt echter buiten het bestek van dit onderzoek. Het doel van dit onderzoek is niet om een directe relatie te leggen tussen de invoering van de BDU en de verkeersveiligheid, maar om de veranderingen in financiering van en beleid voor verkeersveiligheid als gevolg van de invoering van de BDU in kaart te brengen, net als de mogelijke consequenties daarvan voor de verkeersveiligheid en het inventariseren van mogelijke toekomstige verbeteringen.

1.2. Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd: in *Hoofdstuk 2* wordt de theoretische achtergrond van het onderzoek geschetst. Begrippen zoals 'decentralisatie', 'multi-level governance' en regievoering worden uitgelegd om de onderzoeksvragen in een theoretisch kader te plaatsen.

Hoofdstuk 3 beschrijft de onderzoeksmethode. Het betreft een casus-onderzoek onder negen provincies, drie stadsregio's en twaalf daarin liggende gemeenten. In elk van de provincies, stadsregio's en gemeenten is gesproken met beleidsmakers over regievoering over en financiering van verkeersveiligheidsbeleid en zijn relevante documenten verzameld. In *Bijlagen 1 tot en met 3* staan, als toelichting op dit hoofdstuk, overzichten van geïnterviewde personen en gebruikte vragenlijsten.

Hoofdstuk 4 behandelt de uitkomsten van het onderzoek over het onderwerp 'regie voeren' door provincies en stadsregio's. Daarin worden de afwegingen besproken tussen beleidsterreinen en beleidsdoelen, de instrumenten van regievoering inclusief het economische instrument van subsidieverlening, en veranderingen in beleid en regievoering. Regievoering en subsidieverlening worden zowel vanuit het perspectief van provincies en stadsregio's (actoren) bekeken als vanuit het perspectief van gemeenten (ontvangers). De interviews met regionale beleidsactoren (provincies en stadsregio's) vormen de belangrijkste basis voor dit hoofdstuk.

De feitelijke uitkomsten van beleidsafwegingen en -criteria, de verdeling van financiële middelen op het terrein van verkeer en vervoer, met specifieke aandacht voor bestedingen aan verkeersveiligheidsmaatregelen, worden weergegeven in *Hoofdstuk 5*.

Het rapport wordt afgesloten met een slotbeschouwing in *Hoofdstuk 6*. In dit hoofdstuk worden de resultaten vergeleken met de theoretische verwachtingen en wordt ingegaan op kansen voor verbeteringen die door de geïnterviewde beleidsmakers zijn genoemd.

2. Beleidsmatige en theoretische achtergrond

In dit hoofdstuk worden verschillende aspecten van de achtergrond van deze studie nader belicht. Allereerst worden verschillende typen uitkeringen aan decentrale overheden in het algemeen (*Paragraaf 2.1*) en die voor financiering van verkeersveiligheidsbeleid in het bijzonder besproken (*Paragraaf 2.2*). Daarna worden de geldstromen voor verkeersveiligheid voor invoering van de BDU en daarna toegelicht (*Paragraaf 2.3 en 2.4*). De beschreven veranderingen in de financiering van overheidsbeleid zijn onderdeel van meerjarige ontwikkelingen naar meer decentraal en integraal overheidsbeleid en die worden toegelicht in de *Paragrafen 2.5 en 2.6*. Ten slotte worden de verwachtingen over de uitkomsten van deze studie in *Paragraaf 2.7* beschreven.

2.1. Verschillende typen uitkeringen voor decentrale overheden: een algemeen kader

De studie *Anders gestuurd, beter bestuurd* van de Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (2004) onderscheidt drie typen uitkeringen door de centrale overheid: algemene uitkeringen, brede doeluitkeringen en specifieke uitkeringen. De stuurgroep typeert deze drie aan de hand van het bijhorende bestuurlijke en financiële arrangement en het informatiearrangement (zie kader hierna).

Uit: Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (2004)

Algemene uitkering

Bestuurlijk arrangement: Rijk stelt kaders, optimale decentrale beleidsverantwoordelijkheid.

Financieel arrangement: Volledige vrijheid bij inzet van de middelen.

Informatiearrangement: Financiële en beleidsmatige verantwoording op lokaal/regionaal niveau.

Brede doeluitkering

Bestuurlijk arrangement: Rijk stuurt op breed geformuleerde prestaties, veel decentrale beleidsverantwoordelijkheid.

Financieel arrangement: Veel ruimte bij inzet van middelen, gekoppeld aan prestaties.

Informatiearrangement: Beperkte financiële verantwoording richting Rijk, beleidsmatige verantwoording richting Rijk conform prestatieafspraken.

Specifieke uitkering

Bestuurlijk arrangement: Rijk stuurt met specifieke voorwaarden op een smal gedefinieerd beleidsterrein.

Financieel arrangement: Beperkte ruimte bij inzet van middelen.

Informatiearrangement: Omvangrijke financiële en beleidsmatige verantwoording.

De stuurgroep stelt dat de Brede Doeluitkering een tussenvorm is tussen een specifieke uitkering (bijvoorbeeld de middelen voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand, WWB) en een algemene uitkering (zoals het

provinciefonds of het gemeentefonds). Een brede doeluitkering neemt de schotten weg tussen een aantal specifieke uitkeringen op vergelijkbare beleidsterreinen, zodat binnen het bredere beleidsterrein regionale of lokale afwegingen gemaakt kunnen worden. Daardoor is integraal beleid mogelijk voor complexe en soms interdepartementale beleidsterreinen en kan verkokering worden tegengegaan (Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen, 2004).

2.2. Specifieke decentrale uitkeringen voor de financiering van verkeersveiligheid

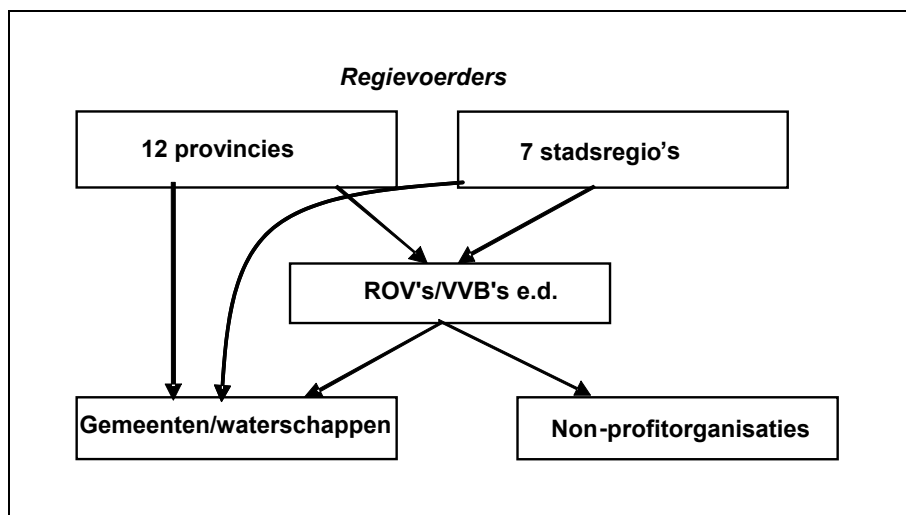
Wesemann (2003) geeft een overzicht van beschikbare financieringsbronnen voor het realiseren van infrastructuur door provincies en gemeenten (zie onderstaande tabel). Voor het realiseren van infrastructuur waren middelen uit het provincie- of gemeentefonds en de geïnde rioolrechten de belangrijkste algemene bronnen (Wesemann, 2003). Daarnaast hadden lagere overheden de beschikking over specifieke uitkeringen. Met uitzondering van de zogenaamde 'De Boer'-gelden (subsidies voor kleine investeringen in openbaar vervoer) kunnen de specifieke uitkeringen die Wesemann noemt, worden benut voor verkeersveiligheid. De relevante regelingen staan opgesomd in onderstaande tabel.

Type financieringsbron	Voor 2005	Sinds 2005
Algemene middelen	<ul style="list-style-type: none"> - Inkomsten uit het provinciefonds/ gemeentefonds; - Inkomsten uit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting (provincies); - Inkomsten uit de gemeentelijke onroerendezaakbelasting (OZB) (gemeenten); - Inkomsten uit de gemeentelijke rioolrechten die bestemd zijn voor het aanleggen en vervangen van rioleringen (gemeenten). 	<ul style="list-style-type: none"> - Inkomsten uit het provinciefonds of gemeentefonds; - Inkomsten uit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting (provincies); - Inkomsten uit de gemeentelijke onroerendezaakbelasting (OZB) (gemeenten); - Inkomsten uit de gemeentelijke rioolrechten die bestemd zijn voor het aanleggen en vervangen van rioleringen (gemeenten).
Brede doeluitkering	N.v.t.	- Brede Doeluitkering verkeer en vervoer.
Specifieke uitkering	<ul style="list-style-type: none"> - Projectsubsidies van het Rijk op grond van het Besluit Infrastructuurfonds (BIF); - De Gebundelde Doeluitkering (GDU) voor de aanleg van (kleine) infrastructuurprojecten / voordien VERDI-convenant 1996; - De Regeling subsidies uitvoeringsprogramma Duurzaam Veilig (DV-gelden voor de realisatie van het Startprogramma Duurzaam Veilig Verkeer, tot 2001); - Interimregeling Duurzaam Veilig (tot 2004). 	- Projectsubsidies van het Rijk op grond van het Besluit Infrastructuurfonds (BIF).

Tabel 2.1. *Financieringsbronnen voor verkeersveiligheid voor lagere overheden (tot 2005 naar Wesemann, 2003).*

Op het gebied van voorlichting en educatie hebben Wijnen & Stroeker (2009) de uitgaven van en financieringsstromen tussen lagere overheden in kaart gebracht voor het jaar 2007. Provincies en stadsregio's financieren voorlichting en educatie uit eigen (algemene) middelen en uit de BDU. De

provincies en stadsregio's financieren doorgaans een Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid (ROV) of een Verkeers- en Vervoersberaad (VVB). ROV's subsidiëren op hun beurt (evenals provincies en stadsregio's) projecten van gemeenten en/of maatschappelijke organisaties zoals Veilig Verkeer Nederland (VVN) (zie afbeelding). In hoeverre deze situatie voor invoering van de BDU anders was, is niet onderzocht. Wel hebben ROV's ten tijde van het Startprogramma een belangrijke rol gehad op het gebied van voorlichting en educatie (Weijermars & Van Schagen, 2009).



Afbeelding 2.1. *Financieringsstromen voor voorlichting en educatie op het gebied van verkeersveiligheid in de regio (Wijnen & Stroeker, 2009).*

Sinds de komst van de BDU is het aantal specifieke uitkeringen sterk gereduceerd. Om een indruk te geven van hoe financiering en verantwoording met de komst van de BDU zijn veranderd, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op een specifieke uitkering van vóór de BDU, namelijk het Uitvoeringsprogramma Duurzaam Veilig in de eerste fase. Daar waar dat relevant is, wordt ingegaan op de interimregeling die van kracht was op de gelden voor het Startprogramma Duurzaam Veilig Verkeer en de BDU. Van de DV-gelden (zie *Paragraaf 2.5*) en de BDU (zie *Paragraaf 2.6*) bespreken we het financiële arrangement en het informatiearrangement. Daarbij wordt achtereenvolgens aangegeven waarop de uitkering betrekking heeft, hoe de beschikbare gelden worden verdeeld, hoe de gelden worden verantwoord en of gelden kunnen worden doorgegeven aan lagere overheden.

2.3. **Duurzaam Veilig-gelden: Startprogramma Duurzaam Veilig (tot 2005)**

Het Startprogramma Duurzaam Veilig Verkeer is vastgelegd in een convenant tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen op 15 december 1997. Het convenant richt zich op de eerste fase van Duurzaam Veilig, die bestond uit "het realiseren van een samenhangend pakket snel uitvoerbare maatregelen inzake infrastructuur en educatie, een programma flankerende maatregelen, alsmede uit de voorbereiding van de besluitvorming over de Tweede fase van uitvoering van Duurzaam Veilig" (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 1997).

Het Startprogramma liep oorspronkelijk van 1998 tot en met 2001, maar werd verlengd tot 2002. Hierop volgde, in afwachting van de tweede fase van Duurzaam Veilig, de Interimregeling Duurzaam Veilig (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001). Deze regeling is van kracht geweest tot januari 2005. De interimregeling beoogde een overbrugging te zijn tussen het Startprogramma Duurzaam Veilig Verkeer en de tweede fase van Duurzaam Veilig. Deze tweede fase beoogde weer een onderdeel te zijn van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan, NVVP (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003). Het NVVP is echter nooit officieel vastgesteld, omdat de Tweede Kamer niet akkoord ging met essentiële onderdelen van het plan. Toch wijzigde de financiering van Duurzaam Veilig. Sinds 1 januari 2005 zijn de middelen voor Duurzaam Veilig opgenomen in de BDU (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004a).

2.3.1. *Waar zijn de DV-gelden voor bedoeld?*

Hoewel het Startprogramma gaat over het realiseren van een samenhangend pakket van zowel infrastructurele als niet-infrastructurele maatregelen, zijn de DV-gelden bedoeld voor infrastructurele maatregelen. Het ging aanvankelijk om een bedrag van 400 miljoen gulden (182 miljoen euro). In het convenant hebben overheden afgesproken dat het Startprogramma voor 50% door het Rijk en 50% door andere overheden wordt bekostigd. De bestuurlijke kosten en de kosten voor niet-infrastructurele afspraken in het convenant worden door de partijen uit reguliere middelen bekostigd (zie Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 1997). Met andere woorden: kosten van handhaving, educatie en voorlichting moesten door provincies en gemeenten uit de algemene uitkeringen worden opgebracht. De DV-gelden waren bedoeld voor een aantal verkeersveiligheidsmaatregelen waaronder de realisatie van 30- en 60km/uur-zones, het regelen van voorrang op verkeersaders, en de maatregel 'bromfiets op de rijbaan' (zie ook Weijermars & Van Schagen, 2009).

Op basis van de interimregeling kregen provincies en stadsregio's een budget om zowel infrastructurele als andere projecten te bekostigen. In de periode 2001-2003 was door de Interimregeling Duurzaam Veilig een totaal budget van 60 miljoen euro beschikbaar voor provinciale en regionale openbare lichamen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2003).

2.3.2. *Verdeling van DV-gelden*

De DV-gelden werden beschikbaar gesteld aan gemeenten, provincies en waterschappen die een aanvraag indienden. De deadline daarvoor was 1 januari 1999. Het totale budget en de verdeling ervan was vastgelegd in het convenant. Voor de toedeling voorzag het convenant zowel in een onderintekening als een overintekening door de lagere overheden. Van dat laatste was sprake: de aanvragen voor DV-gelden overstegen het beschikbare budget (Goudappel Coffeng & AVV, 2005). De middelen werden verdeeld naar rato van de weglengte van de wegbeheerder binnen, dan wel buiten de bebouwde kom.

Behalve een overintekening voor het aantal aanvragen, lagen bovendien de geraamde projectkosten in de aanvragen boven de limiet per kilometer zoals gesteld in het convenant. Hierdoor was de uitkering minder dan het

voorgenomen percentage. Naar aanleiding van de inschrijving is besloten dat gemeenten en provincies de gelden ook voor de realisatie van 60km/ur-gebieden mochten gebruiken. Oorspronkelijk was dat alleen in bijzondere gevallen mogelijk.

Onder de interimregeling vond overigens een wijziging plaats in de wijze van verdelen van gelden ten opzichte van het Startprogramma. Provincies en stadsregio's kregen onder de interimregeling namelijk een vastgesteld percentage van het totale beschikbare bedrag. De gelden waren nog steeds wel bedoeld voor een lijst van specifieke Duurzaam Veilig-maatregelen, maar de gelden uit de interimregeling werden niet langer verstrekt op basis van een aanvraag bij het Rijk door individuele gemeenten, provincies of waterschappen, maar aan provincies en stadsregio's. De verdeling van gelden van de Interimregeling Duurzaam Veilig werd daarmee vergelijkbaar met de BDU.

2.3.3. *Verkrijgen van en verantwoorden over DV-gelden*

Vóór de interimregeling moest de ontvangende provincie of stadsregio zich in het jaar na ontvangst van de gelden over de besteding ervan verantwoorden. Over de uitkering moest in de rapportage zijn opgenomen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001): de voornemens van besteding in relatie tot de verkeersveiligheidsdoelen, de rapportage over de voortgang van de activiteiten waaraan de bijdrage besteed wordt, en het financiële overzicht. De gelden moesten binnen drie jaar na de beschikking zijn besteed.

2.3.4. *Besteding DV- gelden en verdeling over lagere overheden*

De gelden uit het Startprogramma werden uitgekeerd op basis van een aanvraag van een gemeente, provincie of waterschap voor de wegen in eigen beheer. In deze regeling was geen sprake van het doorsluizen van gelden naar onderliggende overheden. De volgens de Interimregeling Duurzaam Veilig uitgekeerde gelden gingen alleen naar provincies en stadsregio's. Zij moesten op hun buurt met gemeenten en waterschappen overleggen over de besteding van de gelden.

2.4. **De Wet Brede Doeluitkering (BDU) verkeer en vervoer (sinds 2005)**

De BDU is in lijn met het actieprogramma Andere Overheid. De BDU wet verlegt namelijk de verantwoordelijkheid voor de besteding van gelden naar decentrale overheden, zodat afwegingen gemaakt kunnen worden op het niveau waar problemen zich voordoen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004b). Zodoende wordt de integrale afweging van maatregelen mogelijk gemaakt op de meest geëigende bestuurlijke niveaus. Vanuit het Rijk zijn voor de BDU diverse gelden voor de uitvoering van specifieke onderdelen van het verkeers- en vervoersbeleid gebundeld en ontschot. Gelden worden door het Rijk dus niet langer aan deelonderwerpen gekoppeld. Dat geeft decentrale overheden de vrijheid om binnen de uitkering zelf prioriteiten te stellen.

De randvoorwaarde voor BDU-gelden is dat deze besteed moeten worden aan de voorbereiding en uitvoering van verkeers- en vervoersbeleid. In zijn brochure over de BDU geeft het ministerie het volgende voorbeeld (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004b) van het realiseren van een

trambaan in een nieuwbouwwijk: "wel de kosten voor de trambaan in een nieuwbouwwijk, maar niet de kosten van bouwrijp maken of voorzieningen daarbuiten, die niet rechtstreeks voor het rijden van de tram nodig zijn". De BDU-gelden zijn verder ook niet bedoeld voor kosten van algemeen bestuurlijke aard.

2.4.1. Waar is de BDU voor bedoeld?

In onderstaande tabel staat een overzicht van de uitkeringen die geheel of gedeeltelijk zijn opgegaan in de BDU. Bovendien wordt een indicatie gegeven van het budget van deze uitkeringen. De BDU is in feite een verdere verbreding van de voorloper: de GDU. De GDU bundelde alle regelingen/ uitkeringen op het deelterrein infrastructuur. De BDU voegt infrastructuur samen met de deelonderwerpen Duurzaam Veilig, vervoersmanagement, openbaar vervoer en personele kosten door herverdeling van taken en bevoegdheden. Met de BDU is de financiering van deelonderwerpen losgelaten.

Deelonderwerp (uitgave rond april 2003)	<i>(Oude) specifieke uitkeringen</i>
Infrastructuur (GDU) (recente jaren circa 300 miljoen euro per jaar)	<i>Wet Infrastructuurfonds</i> <i>Besluit Infrastructuurfonds</i> Aanleg van infrastructuur voor tram, bus of onderliggend wegennet.
Duurzaam Veilig (recente jaren circa 20 miljoen euro per jaar)	<i>Interimbesluit Duurzaam Veilig</i> Realiseren van (verkeers)maatregelen ter vermindering van het aantal gewonden en doden. Dit kunnen zowel veiligheidsverhogende infrastructurele voorzieningen, gedrags-, educatie- als voertuigmaatregelen zijn.
Vervoersmanagement (in 2001 circa 4,5 miljoen euro)	<i>Tijdelijk besluit Specifieke Uitkering Vervoersmanagement</i> Bedoeld voor integratie van vervoersmanagement in beleid van provincies en stadsregio's en bieden van voorzieningen aan bedrijven gelegen in die gebieden voor hun vervoersmanagement.
Openbaar vervoer (recente jaren circa 1.100 miljoen euro per jaar)	<i>Wet personenvervoer 2000</i> Betaling van openbaarvervoerconcessies, aanvullend vervoer en onderhoud van bus- en traminfrastructuur.
Personele kosten verkeersveiligheidsbeleid (2003: 3,5 miljoen euro aan provincies en 4,65 miljoen euro aan stadsregio's en gemeenten)	<i>Regeling overdracht personele middelen convenant VERDI 2003</i> Afspraken over personele kosten voor decentrale overheden, voortvloeiend uit de herverdeling van taken, bevoegdheden en de bestuurlijke rolverdeling bij uitvoering van regionaal verkeer- en vervoersbeleid.

Tabel 2.2. *Geldstromen die in de BDU gebundeld zijn (naar Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004b, 2005).*

Niet alle deelonderwerpen zijn in zijn geheel overgegaan naar de BDU. Zo is aan de mogelijke uitkering voor aanlegprojecten een bovengrens gesteld van 225 miljoen euro voor grote ontvangers en 112,5 miljoen euro voor kleine ontvangers. De grote ontvangers van BDU-gelden zijn de Stadsregio Rotterdam, de Stadsregio Amsterdam en het Stadsgewest Haaglanden. De meest kosteneffectieve variant (MKE) van een aanlegproject moet onder deze bovengrens van 225 of 112,5 miljoen euro liggen om het project te kunnen financieren vanuit de BDU. Projecten die deze grens overstijgen

kunnen, uitgaande van de MKE, rechtstreeks gesubsidieerd worden door het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daartoe moet een project voldoende prioriteit krijgen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT).

Naast het deelonderwerp 'infrastructuur' is van de VERDI-middelen (personele kosten) alleen het deel dat niet is toegevoegd aan het provinciefonds of gemeentefonds, opgegaan in de BDU.

2.4.2. *Verdeling van BDU-gelden*

BDU-gelden worden beschikbaar gesteld aan negentien decentrale overheden: twaalf provincies en zeven stadsregio's. Het Rijk stelt een jaarlijks budget vast voor de BDU dat volgens een vastgestelde verdeelsleutel wordt verdeeld. De keuze voor de verdeelsleutel hangt samen met de uitgangspunten van brede doeluitkeringen: de besteding ervan kan door de lagere overheden worden vastgesteld. Gelden vanuit de BDU worden dus niet getoetst aan voorgelegde plannen of begrotingen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004b). De verdeelsleutel wordt daarentegen gebaseerd op objectieve gebiedsgerichte structuurkenmerken. In het Besluit BDU (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005) worden genoemd: aantal inwoners, aantal (en aantal te bouwen) woningen, bedrijven en winkels per woon-, werk- en winkellocatie, aantal gebruikers van deze locaties, centrumfunctie van de gemeenten in een samenwerkingsgebied/provincie, spreiding van bebouwingskernen, aantal hectaren aan grondoppervlak, oppervlakte van bebouwing binnen en buiten de bebouwde kom, en aanwezigheid van omgevingsbarrières.

De verdeelsleutel die gehanteerd werd in 2005-2007 was een tijdelijke. In de tussentijd heeft een werkgroep Project NiSI (Nieuwe Sleutel) een nieuwe verdeelsleutel voor de BDU ontwikkeld. In tegenstelling tot de tijdelijke sleutel moest de nieuwe verdeelsleutel dynamisch zijn. De werkgroep zocht naar structuurkenmerken die niet rechtstreeks de beleidskeuzen van de regio's beïnvloeden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006a). In de Nota Mobiliteit is vastgelegd dat de sleutel daarnaast mede moet worden bepaald aan de hand van tussen Rijk en regio's af te spreken beleidsprioriteiten. De structuurkenmerken voor de nieuwe sleutel zijn het aantal woningen en de omgevingsadressendichtheid (Tweede Kamer, 2007).

2.4.3. *Verkrijgen van en verantwoorden over BDU-gelden*

Provincies en stadsregio's stellen jaarlijks een BDU-bestedingsplan op. Voor het verkrijgen van de BDU-gelden is geen goedkeuring van de BDU-bestedingsplannen door de minister nodig. De inhoudelijke samenhang tussen (en de verantwoording over) het beleid van het Rijk en dat van de regio's wordt geregeld door de planvormingslijn zoals voorgeschreven in de Planwet verkeer en vervoer. Op grond van deze wet kan de minister van Infrastructuur en Milieu Provinciale Staten een aanwijzing geven over de inhoud van het provinciale verkeers- en vervoersplan (PVVP). De provincie heeft dezelfde bevoegdheid bij gemeenten.

De negentien decentrale overheden (provincies en stadsregio's) die BDU-gelden ontvangen, moeten zich over de besteding hiervan jaarlijks verantwoorden. In 2005 legden provincies en stadsregio's verantwoording af aan het Rijk in de vorm van een accountantsverklaring. Sinds de invoering

van de Sisa-systematiek (single information, single audit) is sinds 2006 geen separate verantwoordings- en accountantsverklaring voor de verantwoording over de besteding van de BDU meer nodig. De verantwoording over de BDU moet nu in een bijlage van de jaarrekening van de provincie of de stadsregio worden opgenomen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006b).

2.4.4. *Besteding BDU-gelden en verdeling over lagere overheden*

Provincies kunnen BDU-geld gebruiken voor eigen projecten. Twee derde van de provincies reserveert inderdaad een gedeelte ervan voor de eigen provinciale projecten (Bax & Jagtman 2008, zie soortgelijke cijfers in Ligtermoet & Partners, 2005). Slechts een kwart reserveert geld specifiek voor verkeersveiligheidsprojecten. Verkeersveiligheid heeft dus in de meeste gevallen geen apart budget meer, maar moet concurreren met andere projecten. Tien van de twaalf provincies gebruiken middelen uit de BDU om infrastructurele verkeersveiligheidsmaatregelen uit te voeren. Alle provincies benutten hiervoor (eventueel naast de BDU) eigen algemene provinciale middelen (Bax & Jagtman 2008, p. 20). Een enkeling heeft ook andere middelen beschikbaar voor verkeersveiligheid, zoals gelden bestemd voor een regiovisie, voor plattelandsontwikkeling of voor een gebiedsgerichte aanpak.

Provincies en stadsregio's kunnen daarnaast (een deel) van de BDU-gelden verdelen onder andere wegbeheerders in hun gebied, (groepen van) gemeenten en waterschappen. Provincies en stadsregio's hebben namelijk eigen subsidieregelingen voor het 'doorsluizen' van het geld naar gemeenten. Dergelijke partijen moeten wel een eigen bijdrage leveren. Er worden verschillende percentages gehanteerd voor de eigen bijdrage van de partijen die BDU-gelden ontvangen van provincies of stadregio's. Die hangen af van het type projecten, zoals weginfrastructuur, openbaar vervoer, of projecten gericht op fietsers (Ligtermoet & Partners, 2005) en de percentages verschillen bovendien per provincie of stadsregio. Op die manier kunnen provincies en stadsregio's invloed uitoefenen op de besteding van de gelden door andere wegbeheerders dan zichzelf.

In de BDU is voorzien in een minimumniveau van samenwerking bij het opstellen van het bestedingsplan voor BDU-gelden. De in de provincie gelegen gemeenten moeten de gelegenheid krijgen hun visies en wensen kenbaar te maken, en de provincie moet een beslissing die afwijkt van de wensen van een gemeente, motiveren. Binnen de stadsregio's zijn de gemeenten zelf lid van het bestuur, zodat zij invloed hebben op het bestedingsplan. Verder moet een provincie het bestedingsplan afstemmen met de aangrenzende provincies en met andere partijen in de provincie, zoals waterschappen.

2.4.5. *De BDU noodzaakt tot bestuurlijke regie*

Met het in werking treden van de BDU hebben provincies, stadsregio's, waterschappen en gemeenten meer vrijheid gekregen om middelen te verdelen binnen en tussen beleidsterreinen. Die vrijheid impliceert wel dat er enige vorm van regie gevoerd moet worden. Een belangrijke vraag in dit onderzoek is dan ook hoe provincies en stadsregio's die regierol over verkeer en vervoer en speciaal over verkeersveiligheid hebben vormgegeven, en hoe die rol bij de samenwerkende partners, de gemeenten, overkomt.

Bestuurlijke regie wordt in de literatuur op vele verschillende manieren gedefinieerd. In sommige definities ligt het accent op samenwerken en in andere meer op faciliteren, beheersen of beïnvloeden (Beurskens & Korsten, 2007). Pröpper, Litjens & Weststeijn (2004) definiëren bestuurlijke regie als volgt: "Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat." In dit onderzoek houden we deze definitie aan.

Pröpper, Litjens & Weststeijn (2004) onderscheiden vier typen regievoering: beheersings-gerichte, visionaire, uitvoeringsgerichte en faciliterende regie. Bij *beheersingsgerichte regie* kan een de regisseur op basis van machtsbronnen (hiërarchische positie en bevoegdheden) actoren dwingen om zijn zelfgeschreven of zelf herschreven beleidsscript ('beleid') te volgen. Bij *visionaire regievoering* heeft de regisseur een grote beleidsvrijheid om een script te schrijven en dat op de lokale situatie toe te passen, maar hij ontbeert de benodigde machtsbronnen om het script bij andere partijen af te dwingen. De *uitvoeringsgerichte* regisseur heeft wel een zekere macht om zaken af te dwingen, maar voert het beleidsscript van een ander uit, bijvoorbeeld van de rijksoverheid of van een samenwerkingsverband van beleidsmakers. De *faciliterende* regisseur stelt zich hoofdzakelijk dienstbaar op aan het samenspel van andere partijen. Zijn eigen beleidsscript staat niet voorop, maar hij ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen. In dit onderzoek gaan we na of en in hoeverre de regie van provincies en stadsregio's gedefinieerd kan worden volgens deze of andere typen.

2.5. Ontwikkeling naar decentraal beleid

De invoering van de BDU is een onderdeel van een bredere ontwikkeling naar decentralisatie van beleid en naar 'multi-level governance'. In *Paragraaf 2.5.1* staat een toelichting op deze begrippen. In *Paragraaf 2.5.2* is een korte toelichting op de uitwerking van deze beleidstrends bij verkeersveiligheid opgenomen.

2.5.1. Definities decentralisatie en multi-level governance

Van den Heuvel (1994, p. 121) geeft de volgende definitie van (territoriale) decentralisatie: "de overdracht van publieke taken of bevoegdheden door een hoger bestuursorgaan aan een lager". De lagere bestuurorganen krijgen een bepaalde beleidsvrijheid en verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van deze taken. Het idee achter het decentraliseren van taken is ten eerste dat decentrale bestuurslagen dichter bij de beleidsproblemen staan en daardoor een meer gedetailleerd beeld hebben van het beleidsprobleem. Decentrale overheden kunnen hierdoor maatwerk maken voor beleidsproblemen die specifiek zijn voor hun gebied. Ten tweede biedt decentralisatie een grotere mogelijkheid tot interactie met de bewoners van het betreffende gebied. Hun kennis kan behulpzaam zijn bij het oplossen van lokale problemen. Bovendien kan het betrekken van burgers en belangenverenigingen bij beleid zorgen voor een groter draagvlak daarvoor. Ten slotte kan decentralisatie het in samenhang bekijken van problemen in een bepaald gebied vergemakkelijken. Decentrale overheden hebben immers een kleinere organisatie dan de nationale overheid, collega's van verschillende

disciplines zitten vaak letterlijk in één gebouw en gedeputeerden of wethouders hebben nogal eens disciplineoverschrijdende portefeuilles. Problemen die oplossingen vereisen vanuit verschillende beleidsterreinen, kunnen daardoor gemakkelijker integraal worden aangepakt.

Het begrip multi-level governance is ongeveer tien jaar geleden in de bestuurskundige literatuur ontstaan naar aanleiding van de observatie van bestuurskundigen dat het handelen van de overheid van 1970 tot nu veranderd is. Bestuurswetenschappers zagen namelijk dat een toenemend aantal actoren zich met besluitvorming bezighield en ze zagen de toenemende behoefte aan coördinatie en onderhandeling die daarmee gepaard ging. Verschillende actoren hebben immers niet altijd hetzelfde doel of dezelfde ideeën en het aantal en de soort actoren dat participeert is niet stabiel, maar kan wijzigen in de tijd. Hooghe & Marks (2003) geven als definitie: "a system of constant negotiation among nested governments at several territorial tiers". Uit deze definitie blijkt de aanwezigheid van meerdere actoren in het beleidsproces en de behoefte aan onderhandeling. Het begrip multi-level governance is dus een uitbreiding van het begrip decentralisatie zoals hierboven besproken: niet alleen worden taken van hogere naar lagere bestuurorganen overgedragen, ook actoren buiten de overheid spelen in toenemende mate een rol in het beleidsproces.

2.5.2. *Decentraal beleid voor verkeersveiligheid*

Bovenstaande processen zijn sinds halverwege jaren tachtig zichtbaar in verschillende beleidsvelden. Verschillende auteurs geven er overzichten van (Godfroy & Nelissen 1993; Driessen & Leroy 2007; Abma & In 't Veld 2001).

In de verkeersveiligheidswereld uitte de decentralisatietrend zich bijvoorbeeld in het ontstaan van de ROV's eind jaren tachtig (Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1987, p. 7), waarin naast de provincie ook gemeenten, politie, justitie, VVN en soms de Fietsersbond zitting hebben. Verder blijken de trends in decentralisatie en multi-level governance uit het in toenemende mate betrekken van belangenorganisaties bij de besluitvorming (S.N., 1983, p.1 en 5; Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1991, p. 11; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1987, p. 5; Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1989, p. 8-11 en 35).

Ook zijn er in de jaren negentig diverse convenanten afgesloten tussen de nationale overheid en decentrale overheden over de decentralisatie van het verkeersveiligheidsbeleid in het algemeen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 1994) en van Duurzaam Veilig-subsidies in het bijzonder (Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al., 1997). In het kader van het verkeers- en vervoersbeleid, dat breder is dan verkeersveiligheid, regelt de Planwet verkeer en vervoer (S.N., 1998) het opstellen van nationale en decentrale verkeers- en vervoersplannen en de verhouding daartussen. Het (voorlopige) sluitstuk van deze decentralisatieprocessen is de invoering van de BDU (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005). Verschillende specifieke uitkeringen, inclusief die voor verkeersveiligheidsbeleid, zijn sindsdien opgenomen in de BDU. Provincies en stadsregio's kunnen zelf beslissen hoe ze die uitkeringen besteden en waaraan. Er is vrijwel geen sturing vanuit het Rijk. Vergeleken met andere beleidsterreinen is de decentralisatie op het gebied van verkeer en vervoer ver doorgevoerd.

2.6. Ontwikkeling naar integraal beleid

De ontwikkeling naar meer decentrale vormen van bestuur is mede ingegeven door de verwachting dat decentrale sturing beter op maat gesneden oplossingen oplevert. Een daarmee verweven beleidstrend, ingegeven door een soortgelijke motivering, is de overgang van sectoraal beleid naar meer integraal beleid. *Paragraaf 2.6.1* geeft een definitie van integraal beleid. In *Paragraaf 2.6.2* staat kort hoe het streven naar meer integraal werken op het terrein van verkeer en vervoer heeft uitgepakt.

2.6.1. *Definities van integraal beleid*

Bij integraal beleid wordt geprobeerd door een samenhangend pakket van maatregelen meerdere beleidsdoelen op uiteenlopende beleidsterreinen tegelijkertijd te bedienen. Volgens Tops (2001) omvat 'integraal' vier kernbegrippen: samenwerken, samenhang, afstemming en gemeenschappelijkheid. Het doel van integraal beleid is meer samenhang aan te brengen in de aanpak van problemen en in het genereren van oplossingen als tegenwicht tegen de versnippering en verkokering van beleid, macht en middelen (Soeterbroek, 2002).

Bij het begrip 'integraal' in verkeers-veiligheidsbeleid maken Doumen, Schoon & Aarts (2010) onderscheid tussen integraal sectorbeleid en integraal facetbeleid. Bij integraal sectorbeleid gaat het om integratie van beleid binnen de sector verkeersveiligheid zelf. Hiermee wordt bedoeld op integratie van verschillende maatregeltypen om efficiënter en effectiever tot een vermindering van het aantal verkeersongevallen en –slachtoffers te komen. Integraal facetbeleid is de integratie van verkeersveiligheid met andere beleidsterreinen. Bijvoorbeeld integratie van verkeersveiligheid met gerelateerde terreinen zoals bereikbaarheid, milieu en beprijzing, maar ook integratie met niert-gerelateerde terreinen zoals volksgezondheid.

2.6.2. *Integraal beleid voor verkeer en vervoer*

Van oudsher is op het terrein van verkeersveiligheid de '3 E-benadering' gangbaar en dat betekent integraal sectorbeleid. Daarnaast is er de laatste jaren een tendens, een streven, om thema's op het bredere terrein van verkeer en vervoer meer integraal te benaderen (Mesken, Aarts & Vis, 2010). Dat streven is met name vastgelegd en bekrachtigd in het meest recente Nationale Verkeers- en Vervoersplan 2001-2020 (NVVP), de Nota Mobiliteit, de opvolger van het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (SVV-2) en gebaseerd op de Planwet verkeer en vervoer.

De Nota Mobiliteit heeft de beleidsmatige grondslag gelegd voor een meer integraal beleid op het terrein van verkeer en vervoer. De nota bevat de doelen en kaders voor het verkeers- en vervoersbeleid voor de middellange termijn (tot 2010) en de lange termijn (tot 2020) en is tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen het Rijk en de decentrale overheden. Het is een uitwerking van de in de Nota Ruimte vastgelegde uitgangspunten om te komen tot een sterke economie, een veilige samenleving, een goed leefmilieu en een aantrekkelijk land.

Van decentrale overheden wordt verwacht dat zij op grond van de Nota Mobiliteit inhoud geven aan de zes kernpunten van het verkeers- en vervoersbeleid in Nederland:

1. facilitering van de groei van de (auto)mobiliteit voor de gewenste economische groei;
2. samenwerking tussen alle bij verkeer en vervoer betrokken partijen;
3. integrale aanpak van mobiliteitsproblemen;
4. aanpak op regionale schaal;
5. aanpak gericht op een totaaloplossing van concrete problemen in een bepaald gebied;
6. aanpak gericht op verbetering van de mobiliteit van deur tot deur.

Meerdere van bovengenoemde kernpunten (het tweede, derde en vijfde punt) wijzen in de richting van meer 'integraliteit'. De Nota Mobiliteit wil dus effectiever mobiliteitsbeleid tot stand brengen door meer gezamenlijke, integrale, regionale, gebiedsgerichte beleidsvorming.

Er zijn regionale verschillen in de manier waarop verkeers- en vervoersbeleid onder de Nota Mobiliteit wordt uitgewerkt (Mesken, Aarts & Vis, 2010). Daardoor zijn er ook verschillen in de integraliteit van dat beleid. Sommige regio's hebben een duidelijke hiërarchie in thema's op het terrein van verkeer en vervoer. Zij richten zich bijvoorbeeld primair op het verbeteren van de bereikbaarheid, en veiligheid of leefbaarheid zijn daar vooral een bijeffect van. Of zij richten zich juist primair op veiligheid. In dit laatste geval gaat het meestal om niet-randstedelijke regio's.

Andere regio's streven juist integraliteit in thema's na, waarbij projecten die zowel verkeersveiligheid, bereikbaarheid als leefbaarheid nastreven, de hoogste prioriteit krijgen. Tenslotte zijn er ook regio's die kiezen voor een mengvorm met een hoge prioriteit voor integrale projecten daarbinnen bewuste accenten, zoals:

- a. bewust kiezen voor één thema (bijvoorbeeld 'fiets') en prioriteren op dit onderwerp;
- b. veiligheid kiezen als belangrijkste thema binnen de integraliteit;
- c. stellen dat infrastructurele maatregelen (ook als verkeersveiligheidsmaatregel) in ieder geval rekening moeten houden met de doorstroming van het openbaar vervoer;
- d. als doel hebben de veiligste provincie te worden. Overigens is het niet altijd duidelijk hoe 'veiligste' gedefinieerd is. Een aantal regio's heeft, om richting te geven aan beleid, een nuldoelstelling voor verkeersveiligheid, ongeacht de bestuurlijke doelstellingen.

Provincies en stadsregio's kunnen dus hun eigen accenten geven aan de nationale plannen, vooral ook in de mate van integratie tussen thema's op het terrein van verkeer en vervoer.

2.7. Theoretische verwachtingen

Op basis van bovenstaande ontwikkelingen kunnen enkele verwachtingen worden geformuleerd over de manier waarop de invoering van de BDU de financiering van de verkeersveiligheid heeft veranderd. Dit onderzoek hoopt deze verwachtingen te kunnen staven of tegenspreken.

Ten eerste kan, zoals hierboven is aangegeven, decentralisatie een betere samenhang in beleid bewerkstelligen. Theorieën over multi-level governance geven verder aan dat onderhandelingen daarbij onvermijdelijk zijn. Daarom, en door de ontschotting van budgetten, verwachten we dat verkeersveiligheid onder de BDU vaker geïntegreerd wordt met andere beleids-onderwerpen (bijvoorbeeld bereikbaarheid, milieu, ruimtelijke ordening). We verwachten bovendien dat er vaker onderhandelingen plaatsvinden over de belangen van verkeersveiligheid en van andere beleidsterreinen.

Ten tweede verwachten we dat het minder zichtbaar is welke gelden aan verkeersveiligheid worden besteed, omdat ze niet meer apart worden onderscheiden en omdat de regeling het 'meeliften' van verkeersveiligheid met andere maatregelen mogelijk maakt. Natuurlijk is een financiële verantwoording over de bestede BDU-gelden nog steeds noodzakelijk, maar een uitsplitsing naar beleidsterreinen is niet (meer) nodig. We verwachten daarom ook dat provincies en stadsregio's moeite zullen hebben met het produceren van gedetailleerde overzichten van de besteedde gelden voor verkeersveiligheid. Het is nu nog onduidelijk op welk detailniveau wel financiële verslaglegging plaatsvindt. Dit onderzoek verschaft hierover duidelijkheid.

Ten derde verwachten we dat provincies en stadsregio's een sturende rol aannemen bij het beslissen over de besteding van de BDU-gelden. Ze hebben immers de mogelijkheid in te spelen op de specifieke behoeften van en problemen in hun gebied. Zij kunnen door de invoering van de BDU een regierol uitoefenen door te sturen op de subsidieaanvragen van gemeenten, waterschappen en andere lokale wegbeheerders.

Ten slotte verwachten we dat door de invoering van de BDU het budget voor verkeersveiligheid verandert, juist omdat provincies en stadsregio's nu eigen keuzen kunnen maken en geen geormerkt budget meer ontvangen. Het gaat in dit onderzoek vooral om de richting en omvang van de verandering. Op grond van de theorie kunnen we niet voorspellen of dit tot meer of minder budget zal leiden. Dit zal afhangen van de politieke en ambtelijke prioriteit die aan verkeersveiligheid gegeven wordt, de mate waarin integraliteit van projecten wordt bevorderd, en van andere verplichtingen die uit de BDU betaald moeten worden.

3. Methode

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksmethode± een vergelijkend casus-onderzoek. *Paragraaf 3.1* behandelt de informatie die per casus is verzameld. *Paragraaf 3.2* licht de selectie van provincies, stadsregio's en gemeenten toe. De verschillende methoden van dataverzameling worden in *Paragraaf 3.3* beschreven. Tijdens het onderzoek is een vergelijking in de tijd gemaakt. *Paragraaf 3.4* besteedt aandacht aan de hierbij gemaakte keuzen. De onderzoeksmethode werd voorbereid en uitgetest in een pilotonderzoek. *Paragraaf 3.5* beschrijft de voorbereiding van dit onderzoek en de lessen die daaruit bleken voor dit onderzoek. Dit hoofdstuk wordt ten slotte in *Paragraaf 3.6* afgesloten met een toelichting op de verslaglegging over de resultaten.

3.1. Per casus verzamelde informatie

Aan de hand van de casusstudies is voor decentrale overheden een beeld ontstaan van de financiële verhoudingen en van de rolverdeling tussen provincies, stadsregio's, gemeenten en andere partijen, van de wijze waarop op het terrein van verkeer en vervoer regie wordt gevoerd en welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen, en van de wijze waarop verkeersveiligheid in de praktijk wordt gefinancierd. Daarbij wordt gekeken naar de veranderingen die daarin zijn opgetreden sinds de komst van de BDU, en welke consequenties die veranderingen (mogelijk) hebben gehad voor het beleidsterrein verkeersveiligheid.

Het onderzoek richt zich op 24 casussen: 9 provincies en 3 stadsregio's en in elk van de regio's een daarin liggende gemeente. Aangezien provincies en stadsregio's met de komst van de BDU een regierol in het verdelen van de middelen hebben gekregen over bijvoorbeeld gemeenten, wordt in elke casus één daarin liggende gemeente meegenomen. Zo wordt niet alleen van de verstrekende partij maar ook van de ontvangende partij van de middelen een beeld gekregen. Uit interviews met betrokkenen ontstond een beeld van de huidige en vroegere financiering van verkeersveiligheid en van de rol van de beleidscontext daarbij.

Voor de beleidscontext werd informatie verzameld over:

- wijze van regie voeren en beleidsafwegingen maken op het terrein van verkeer en vervoer en de (mogelijk veranderde) positie van verkeersveiligheid daarin;
- het strategisch gebruik van het economische instrument subsidieverlening bij het voeren van regie;
- de veranderingen in de regierol van provincies en stadsregio's met de komst van de BDU.

Voor de financiering ging in het onderzoek aandacht uit naar de volgende onderwerpen:

- inzicht in de uitgaven aan en financieringsbronnen voor verkeersveiligheidsmaatregelen/-projecten voor en na invoering van de BDU (dus voor en na 2005) en het type projecten dat wordt gefinancierd;

- aandeel van bestedingen aan maatregelen/projecten die regio's zelf realiseren en het aandeel van bestedingen die door derden via subsidie worden uitgevoerd, voor en na 2005;
- verhouding tussen uitgaven aan verkeersveiligheid en de totale uitgaven aan verkeer en vervoer voor en na 2005.

In het onderzoek wordt, voor zover mogelijk, een vergelijking gemaakt tussen de huidige situatie met een Brede Doeluitkering ten opzichte van de oude situatie met diverse specifieke uitkeringen. We hebben daarbij gekozen voor een vergelijking tussen 2002 en 2007 (zie *Paragraaf 3.4*).

Dit onderzoek verschilt in meerdere opzichten van eerdere onderzoeken naar de besteding van BDU-middelen. Deze eerdere onderzoeken richtten zich namelijk op de vraag of de middelen waarover regio's beschikken (zowel BDU als overige middelen) voldoende zijn om de lopende verplichtingen en plannen op het gebied van verkeer en vervoer te kunnen realiseren (Wilms & Rosbergen, 2008). Deze onderzoeken richtten zich vooral op komende jaren (2006-2020), terwijl het onderhavige onderzoek juist kijkt naar de bestedingen in het verleden en een vergelijking maakt met de GDU. Een ander verschil is dat dit onderzoek zich specifiek richt op het terrein van verkeersveiligheid.

3.2. Selectie van decentrale overheden

Bij het bepalen van de onderzoekspopulatie is allereerst besloten de waterschappen buiten beschouwing te laten. Hun bestuurlijke constellatie is namelijk zeer specifiek en laat zich moeilijk vergelijken met de andere decentrale overheden.

De keuze voor provincies en stadsregio's is afgestemd met een ander regionaal SWOVonderzoek, *Barrières voor Duurzaam Veilig* (Weijermars & Aarts, 2010), zodat provincies en stadsregio's niet voor twee onderzoeken werden lastiggevallen. Per provincie is één daarin liggende gemeente uitgekozen, om (zoals eerder aangegeven) zowel de kant van de subsidieverstrekker als die van de subsidieontvanger te kunnen onderzoeken. Per provincie is een willekeurige gemeente gekozen, maar het moest er wel een zijn die in 2007 een aanvraag voor BDU-geld heeft gedaan en die mee wilde werken. Elke provincie en stadsregio is gevraagd welke gemeenten we voor het onderzoek konden benaderen.

In het pilotonderzoek was de keuze voor de twee deelnemende provincies en twee daarin liggende gemeenten arbitrair.

In *Tabel 3.1* staat een overzicht van deelnemende provincies, stadsregio's en daarin liggende gemeenten, inclusief die uit van de pilotstudie. In *Bijlage 1* staat een lijst van geïnterviewden bij provincies, stadsregio's en gemeenten.

Provincie	Daarin liggende gemeente
Groningen	De Marne
Fryslân	Skarsterlân
Flevoland	Almere
Gelderland	Barneveld
Utrecht	Wijk bij Duurstede
Noord-Holland*	Bussum*
Noord-Brabant*	Bernheze*
Zeeland	Terneuzen
Limburg	Leudal
Stadsregio	Daarin liggende gemeente
Arnhem –Nijmegen	Zevenaar
Utrecht	Houten
Rotterdam	Albrandswaard
* provincies en gemeenten in pilotonderzoek	

Tabel 3.1. *Deelnemende provincies, stadsregio's en gemeenten.*

3.3. Methoden van dataverzameling

Het casusonderzoek per provincie bestond uit een interview met de provincie of stadsregio en een interview met de daarin liggende gemeente. De vragen naar de beleidscontext, zijn te vinden in de *Bijlagen 2* (regio) en *3* (gemeenten). Daarnaast vond ook een analyse plaats van documentatie, waaronder financiële documenten, van de provincie, stadsregio en de daarin liggende gemeente.

De in het onderzoek gebruikte methoden van dataverzameling waren:

- half open interview met een of meer ambtenaren van de provincie of de stadsregio met kennis van zaken over de BDU en verkeersveiligheidsbudgetten;
- half open telefonisch interview met de gekozen gemeente per provincie of stadsregio;
- documentanalyse van financiële stukken en beleidsplannen van provincies en stadsregio's.

Over interviews en documentanalyse is door Partners+Pröpper gerapporteerd in drie achtergrondstudies voor dit onderzoek: De Jong (2010) en Van Oosterhout & Den Dunnen (2010a; 2010b).

3.4. Vergelijking over tijd

In het onderzoek wordt een vergelijking gemaakt tussen de huidige situatie met een Brede Doeluitkering en de oude situatie waarin diverse specifieke uitkeringen beschikbaar waren. De vraag is of en in hoeverre het bundelen van de gelden (in de BDU) en het geven van vrijheid aan de provincies in de besteding tot veranderingen hebben geleid. Om dit te kunnen bepalen wordt

voor beide casussen zowel naar de financiën als afwegingen voor en na de inwerkingtreding van de BDU gekeken. Er zijn twee basisjaren gekozen: de financiën en afwegingen vóór de BDU in het jaar 2002 en de financiën en afwegingen na de BDU in het jaar 2007. Het jaar 2007 sluit aan bij de onderzoeksperiode van een ander SWOV-onderzoek naar uitgaven aan verkeersveiligheid (Wijnen & Stroeker, 2009). In dat onderzoek is een schatting gedaan van de totale uitgaven aan verkeersveiligheid op verschillende terreinen zoals infrastructuur, voorlichting en educatie, en voertuigveiligheid. Er is informatie over 2007 verzameld over de uitgaven van regionale overheden aan voorlichting en educatie, maar niet aan infrastructuur.¹ Het jaar 2002 sluit aan bij de studie van Wesemann (2003) waarin de uitgaven van decentrale overheden aan infrastructuur zijn geschat voor de periode 1998-2002. Verder is 2002 gekozen omdat daarin de Interimregeling Duurzaam Veilig er in van kracht was. Deze regeling lijkt relatief veel op de BDU (uitkering aan provincies en stadsregio's en financiering van zowel gedrags- als infrastructurele maatregelen), maar kent wel een specifieke verkeersveiligheidssubsidie. Dat maakt een vergelijking met de ontschottende BDU zo zuiver mogelijk.

3.5. Pilotonderzoek

3.5.1. Doel en opzet van de pilot

Voorafgaand aan deze studie is een pilotstudie uitgevoerd om de methode van het onderzoek uit te testen en om te bekijken hoe goed gegevens konden worden verkregen van twee provincies (Jagtman, Wijnen & Bax, 2010). Omdat het pilotonderzoek tegelijk werd uitgevoerd met een door de SWOV regionaal uitgevoerde inventarisatie (Mesken, Aarts & Vis, 2010), is besloten gezamenlijk interviews te houden de gekozen provincies, Noord-Holland en Noord-Brabant, niet te zwaar te belasten.

Eén van de doelstellingen van het pilotonderzoek was het toetsen van de onderzoeksmethodiek (interviews en vragenlijsten) voor het hoofdonderzoek. Er is expliciet gekeken naar de beschikbaarheid van met name financiële data en naar de interne validiteit van de vragenlijst (kan met de gebruikte vragenlijst antwoord worden gegeven op de onderzoeksvragen?).

3.5.2. Lessen uit de pilot

Uit de pilotstudie bleek dat de GDU-uitgaven aan verkeersveiligheidsmaatregelen grotendeels achterhaald konden worden aan de hand van projectoverzichten, omdat de projecten daarin gelabeld werden (bijvoorbeeld met het label 'verkeersveiligheid'). Voor 2007 was het mogelijk om inzicht te krijgen in de uitgaven aan gedragsbeïnvloedingmaatregelen. Ook was het mogelijk om op basis van de BDU-bestedingen, de subsidieregeling(en), het provinciale MIT, en de prioriteringssystemen inzicht te krijgen in de 'spelregels' voor toekenning van gelden aan verkeersveiligheid. Deze regelingen konden tussen provincies worden vergeleken, bijvoorbeeld over de verschillende subsidiepercentages voor maatregelen en/of de aanvullende eisen voor het verkrijgen van een subsidie.

¹ De uitgaven van lagere overheden aan infrastructuur zijn in dat onderzoek gebaseerd op (verouderde) cijfers uit eerder onderzoek.

De pilotstudie maakte verder duidelijk dat de vergelijking van beleid en sturing in de tijd aan beperkingen gebonden is. Een aantal ondervraagden was niet zelf betrokken bij het eerder in 2002 gevoerde beleid. Soms was ook het beschreven beeld van eerder gevoerd beleid of sturing minder gedetailleerd en helder dan het beeld dat de geïnterviewden konden schetsen van meer recente jaren.

In de pilot zijn de uitgaven aan verkeersveiligheid in eerste instantie onderzocht aan de hand van een vragenlijst. Het bleek echter zeer lastig te zijn voor de provincies en gemeenten deze in te vullen. Tijdens het pilotonderzoek is er daarom voor gekozen het financiële deel van onderzoek enkel te baseren op de eigen analyse van financiële documenten.

De pilot wees uit, ten slotte, dat uit de voor 2007 onderzochte bronnen geen antwoord blijkt op de vraag naar de exacte uitgaven aan verkeersveiligheid. Daarom zal het antwoord op de tweede vraag van dit onderzoek (hoeveel geld besteden lagere overheden aan verkeersveiligheid en welke veranderingen zijn daarin opgetreden?) niet zozeer een compleet beeld van de gelden die worden besteed aan verkeersveiligheid opleveren, maar zich meer richten op het verkrijgen van een globaal beeld van het totale budget (inclusief eigen middelen voor infrastructuur) waarvan verkeersveiligheid onderdeel uitmaakt.

Het blijft echter gewenst om inzicht te verkrijgen in de gelden die worden uitgegeven aan verkeersveiligheid. Dan kan namelijk een vergelijking worden gemaakt van de totale uitgaven tussen jaren en kan eventueel ook de kosteneffectiviteit van verkeersveiligheidsbeleid worden bepaald. Om een indicatie te krijgen van het aandeel van verkeersveiligheid in het totale infrastructuurbudget, is daarom bij enkele provincies zoveel mogelijk nagegaan bij hoeveel (en welke) projecten verkeersveiligheid een rol speelt (bijvoorbeeld aan de hand van projectlijsten). De verandering van oriëntatie van de financieringsvraag binnen het hoofdonderzoek heeft geen gevolgen voor de beide andere onderzoeksvragen die gericht zijn op de bestuurlijke context, waaronder afwegingen en regierol, en de mogelijkheden tot verbeteringen.

3.6. **Vorm van verslaglegging**

Dit onderzoek kent twee delen: (1) Kwalitatief georiënteerde beschrijvingen van beleid, deels gebaseerd op meningen en percepties van betrokken beleidsactoren; (2) Feitelijke gegevens over financiering van beleid, met name ook van verkeersveiligheidsmaatregelen.

De rapportage over de financiële gegevens behoeft weinig toelichting. Het betreft financiële cijfers die in kwantitatieve overzichtstabellen geplaatst kunnen worden. De vertaalslag van meer kwalitatief georiënteerde gegevens naar analyse en conclusies is wat lastiger. Bij kwalitatief georiënteerde gegevens lopen feiten en oordelen soms door elkaar. Bij oordelen kan het gaan om het oordeel van een ondervraagde of ook over het oordeel van de onderzoeker op basis van een uitspraak van de ondervraagde.

In de verslaglegging van de kwalitatieve resultaten is gekozen voor de volgende werkwijze. De inhoud van interviews met beleidsactoren bij provincies, stadsregio's en gemeenten is zoveel mogelijk geordend naar

thema en onderwerp. Hierbij is gebruik gemaakt van kwalitatieve overzichtstabellen die aan- of afwezigheid van bepaald aspecten van beleid of regievoering per provincie of stadsregio aangeven.

4. Regievoering provincies en stadsregio's

Dit hoofdstuk gaat over de uitkomsten van het onderzoek naar de eerste onderzoeksvraag, namelijk: hoe maken regionale overheden afwegingen tussen investeringen op verschillende terreinen en is dat veranderd sinds de BDU? Op basis van interviews en documentenstudie zijn gegevens verzameld bij negen provincies en drie stadsregio's. De uitkomsten hebben specifiek betrekking op 2002 en 2007.

De belangrijkste uitkomsten zijn in geordend op basis van de volgende deelvragen:

- Welke beleidskaders en afwegingen hebben als vertrekpunt voor de provinciale regievoering gefungeerd?
- Hoe werd in recente jaren door provincies en stadsregio's regie gevoerd over verkeersveiligheid?
- Hoe is als onderdeel van de regievoering gebruikgemaakt van het economische instrument subsidieverstrekking?
- Wat zijn de veranderingen in het beleid voor of de regie van verkeersveiligheid, en welke rol heeft de invoering van de BDU hierin gespeeld?

Uitgangspunt voor regievoering is altijd een richtinggevend inhoudelijk kader, bijvoorbeeld bij verkeersveiligheid de provinciale plannen of de nota's verkeer en vervoer, veelal uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma, beleidsagenda, of in een knelpuntenanalyse en -aanvalsplan. In *Paragraaf 4.1* beschrijven we kort de algemene inhoudelijke kaders die als vertrekpunt voor regievoering gelden, en beschrijven we globaal de afwegingen bij verkeersveiligheid.

Veelal laten de algemene plannen of nota's de nodige ruimte voor het uitvoeren van uiteenlopende specifieke projecten. Om de keuzen daartussen zo goed mogelijk af te stemmen op de overkoepelende, gezamenlijke doelen zijn directe, op samenwerking gerichte vormen van regievoering nodig. *Paragraaf 4.2* beschrijft hoe provincies en stadsregio's hun eigen stijl van regievoering in de afgelopen jaren hebben gedefinieerd.

Een belangrijk instrument van regievoering is van economische aard: het instrumentarium van de subsidieverlening. Provincies en stadsregio's kunnen door de invoering van de BDU een regierol uitoefenen door te sturen op de subsidieaanvragen van gemeenten en ze kunnen hierdoor maatwerk mogelijk maken. In *Paragraaf 4.3* presenteren we uitkomsten van het onderzoek naar de vraag hoe provincies en stadsregio's via subsidieverlening actief proberen te sturen op beleidsdoelen.

Met het in werking treden van de BDU is de financieringssystematiek voor regionale verkeersveiligheidsgelden veranderd. *Paragraaf 4.4* besteedt aandacht aan de hiermee gepaard gaande of parallel lopende veranderingen in beleid zoals die zijn geconstateerd door geïnterviewden bij provincies en stadsregio's.

De *Paragrafen 4.1* tot en met *4.4* presenteren de resultaten vanuit de optiek van de regievoerders: provincies en stadsregio's. De ervaringen van

gemeenten met hun regievoering en de wijze van subsidieverlening worden beschreven in *Paragraaf 4.5* In *Paragraaf 4.6* staat een samenvatting van de belangrijkste uitkomsten.

De resultaten worden gepresenteerd in overzichtstabellen met (deels) kwalitatieve inschattingen. Wanneer bij provincies of stadsregio's een kenmerk niet is 'aangekruist', betekent dit overigens niet per se dat het kenmerk totaal ontbreekt, maar dat het naar het oordeel van de onderzoekers in minder opvallende mate aanwezig is, althans voor het onderzoeksjaar 2007.

4.1. Beleidskaders en afwegingen ten aanzien verkeersveiligheid

Een van de thema's in de interviews was de plaats van verkeersveiligheid binnen het algemene verkeers- en vervoersbeleid, en de afwegingen van het belang van verkeersveiligheid tegenover andere belangen zoals bereikbaarheid en doorstroming. Ook is nagegaan in hoeverre er min of meer apart, zelfstandig beleid is gevoerd op het terrein van verkeersveiligheid. *Tabel 4.1* schetst een globaal beeld van beleidskaders voor en beleidsafwegingen over verkeersveiligheid. Daaronder lichten we de resultaten toe.

Provincies	PVVP/Regionale Nota	Apart beleidskader voor gedragsbeïnvloeding, verkeerseducatie	Apart beleidskader voor verkeersveiligheid en infrastructuur	Apart algemeen plan verkeersveiligheid	Ambities ten aanzien verkeersveiligheid		
					Verbetering op ranglijst meest verkeersveilige provincies	Groter accent op bereikbaarheid en doorstroming i.p.v. verkeersveiligheid	Verbetering verkeersveiligheid als zelfstandig of bovengeschildt doel
Groningen	X	X	X				
Fryslân	X	X				X	
Gelderland	X		X				
Utrecht	X	X				X	
Flevoland	X	X					
Noord-Holland	X						X
Noord-Brabant	X	X		X	X		
Zeeland	X	X			X		X
Limburg	X	X	X		X		X
Stadsregio's							
Arnhem -Nijmegen	X	X				X	
Utrecht	X	X				X	
Rotterdam	X	X					

Tabel 4.1. *Beleidskaders en afwegingen ten aanzien van verkeersveiligheid.*

4.1.1. Regionale kaders verkeersveiligheidsbeleid

Voor alle provincies en stadsregio's is een provinciaal verkeers- en vervoersplan (PVVP) of een regionaal mobiliteitsplan het uitgangspunt voor afwegingen over verkeersveiligheid.

Het Utrechts verkeers- en vervoersbeleid bijvoorbeeld, ligt vast in het strategische mobiliteitsplan (SMPU+). Dit plan sluit in grote lijnen aan bij de Nota Mobiliteit en neemt doelstellingen daarin voor vermindering van het aantal doden en ziekenhuisgewonden over. Deze doelstellingen geven in de praktijk niet veel sturing bij het maken van afwegingen. Bij infrastructurele projecten wordt verkeersveiligheid meegenomen in een integrale afweging. Er is geen algemene lijn te onderkennen in de manier waarop verkeersveiligheid daar over het algemeen uitkomt.

In Flevoland is de Nota Mobiliteit Flevoland leidend voor afwegingen over verkeersveiligheid. In deze nota is verkeersveiligheid niet expliciet onder- of bovengeschied aan bijvoorbeeld doorstroming en mobiliteit, maar is het onderdeel van een integrale afweging.

Eigenlijk lift in bijna alle provincies en stadsregio's verkeersveiligheid mee met grotere infrastructuurprojecten. Daarnaast investeren enkele provincies (Groningen, Gelderland, Limburg) ook vanuit eigen middelen in de verkeersveiligheidsmaatregelen op hun provinciale wegen.

In aanvulling op deze algemene beleidsplannen bestaan in alle provincies en stadsregio's ook meer op uitvoering gerichte plannen of actielijsten.

De provincie Groningen bijvoorbeeld, kent het Actieplan Verkeersveiligheid Provinciale Wegen (AVPW), een meerjarenuitvoeringsprogramma (voor drie jaar) dat volledig is gericht op infrastructurele maatregelen voor het provinciale wegennet. Voorheen werkte men in Groningen met jaarlijkse uitvoeringsprogramma's, maar die periode was eigenlijk te kort voor zorgvuldige planvorming én -uitvoering, waardoor projecten op papier voortdurend vertraagden.

In de provincie Gelderland vindt eens in de twee jaar een bijsturing van het PVVP plaats. Dit gebeurt in de Dynamische Beleidsagenda (DBA) die gebaseerd wordt op maatschappelijke ontwikkelingen, de politieke agenda, evaluatie en monitoring en rekening/fondsverslag. De DBA is sturend voor het verkeers- en vervoersbeleid en is dus meer dan alleen een lijst van mogelijke projecten. Er kan zowel bijgestuurd worden op doelen, strategie of op maatregelpakketten. Verder kent Gelderland een jaarlijks uitvoeringsprogramma (de lijst met provinciale projecten en activiteiten (en financiële bijdragen) die in het kader van de programma's worden uitgevoerd, en regionale actieprogramma's (RAPS). Een regionaal actieprogramma wordt opgesteld na de vaststelling van het uitvoeringsprogramma en alle projecten en activiteiten die de wegbeherende overheden uitvoeren, staan daar per regio in opgenomen.

Noord-Brabant heeft een apart uitvoeringsprogramma voor alle verkeersveiligheidsprojecten binnen haar beheersgrenzen en dat is het in juni 2007 vastgestelde Routeplan Verkeersveiligheid in Noord-Brabant. Behalve het Meerjarenuitvoeringsprogramma 2007-2011 is het Uitvoeringsprogramma 2007 ook onderdeel van het routeplan, en daarin staat een overzicht van alle geplande verkeersveiligheidsactiviteiten in de regio.

Bij het Bestuur Regio Utrecht (BRU) was er in 2006-2007 geen uitvoeringsprogramma gekoppeld aan het regionaal verkeers- en vervoersplan (RVVP). Er was dus geen regionaal uitvoeringsprogramma dat als afwegingskader kon dienen voor het toekennen van bijdragen aan gemeenten en daarmee bleef het afwegingskader voor de beoordeling van projectaanvragen abstract.

4.1.2. *Aparte beleidskaders voor gedragsbeïnvloeding*

In alle provincies en stadsregio's is er apart, zelfstandig beleid voor verkeerseducatie of, ruimer geformuleerd, gedragsbeïnvloeding. De provincie Noord-Brabant ondersteunt bijvoorbeeld het Brabants Verkeersveiligheidslabel (BVL), een groot educatieprogramma. In Fryslân maakt het Regionaal Orgaan verkeersveiligheid Fryslân (ROF) werkplannen voor gedragsbeïnvloeding voor zeven jaar, waarvoor het PVVP als beleidsmatige koepel dient. De werkplannen bevatten een zeer breed pakket aan maatregelen.

4.1.3. *Apart beleidskader voor verkeersveiligheid infrastructuur*

In de drie geïnterviewde stadsregio's en in de meeste geïnterviewde provincies zijn er geen aparte middelen beschikbaar voor verkeersveiligheid van infrastructuur. Verkeersveiligheid is onderdeel van en wordt afgewogen bij elk infrastructuurproject. Er zijn nog wel enkele provincies die aparte middelen reserveren voor verkeersveiligheid van provinciale wegen (Groningen, Gelderland, Limburg).

De provincie Groningen heeft 0,7 miljoen euro aan eigen middelen gekoppeld aan het Actieplan Verkeersveiligheid Provinciale wegen, een meerjarenuitvoeringsprogramma dat volledig is gericht op infrastructurele maatregelen voor het provinciale wegennet.

Voor het Gelderse Meerjarenprogramma Verkeersveiligheid 2007-2010, dat zich mede richt op verkeersveiligheidsmaatregelen aan infrastructuur, is jaarlijks een miljoen euro beschikbaar gesteld door provincie en stadsregio.

In Limburg hebben Gedeputeerde Staten 18 miljoen euro uit eigen middelen uitgetrokken om specifieke verkeersveiligheidsknelpunten versneld op te lossen (de zogeheten verkeersleefbaarheidsplannen).

4.1.4. *Aparte beleidskaders voor verkeersveiligheid*

In aanvulling op de algemene plannen voor verkeer en vervoer maken sommige provincies ook aparte, breder opgezette overkoepelende plannen voor verkeersveiligheid. De provincie Noord-Brabant bijvoorbeeld, heeft in het Routeplan Verkeersveiligheid in Noord-Brabant de ambitie geformuleerd dat de provincie Noord-Brabant de verkeersveiligste provincie van Nederland wil worden (Provincie Noord-Brabant, 2007). Het plan is door de provincie opgesteld in samenspraak met de verkeersveiligheidspartners. Dit plan geeft richting aan de verkeersveiligheidsprogramma's in Noord-Brabant van 2007 tot 2011.

4.1.5. *Focus op verbetering*

Alle provincies hebben de ambitie om verkeersveiligheid te verbeteren. Een aantal provincies (Groningen, Flevoland) heeft al een gunstige positie op de ranglijst van meest verkeersveilige provincies. Met name de zuidelijke provincies geven expliciet aan hun positie op de ranglijst van verkeersveilige provincies te willen verbeteren. Limburg en Noord-Brabant willen beide tot de verkeersveiligste provincie van het land worden en Zeeland omarmt het ideaal van nul verkeersslachtoffers.

4.1.6. *Verlegging accent van verkeersveiligheid naar bereikbaarheid*

Een aantal provincies en stadsregio's heeft er bewust voor gekozen om op één beleidsdoel, bereikbaarheid en doorstroming, een sterker accent te leggen dan op verkeersveiligheid. In de provincies Fryslân, Utrecht en de Stadsregio Arnhem Nijmegen is het beleidsdoel verkeersveiligheid geherwaardeerd.

Ten tijde van de GDU subsidieerde Fryslân de inrichting van 30- en 60km/uur-zones van gemeenten. De provincie constateerde (en hoort dit ook van gemeenten terug) dat het bovenliggende provinciale wegennetwerk op dit moment de zwakste schakel is in een goede geleiding/doorstroming van het lokale verkeer. De provincie heeft daarom gekozen voor een afwegingskader waarin verkeersveiligheid geen expliciet criterium meer is; er wordt bijvoorbeeld vanuit de provincie niet meer bijgedragen aan reconstructie van bijvoorbeeld erftoegangswegen. Verkeersveiligheid wordt als randvoorwaarde meegenomen en ligt besloten in het streven naar een kwalitatief hoogwaardige infrastructuur. Lokale verkeersdruk moet door verbeterde infrastructuur verminderen en dat zou ook ten goede moeten komen aan verkeersveiligheid. Bij reconstructies worden wel zoveel mogelijk de eisen van Duurzaam Veilig gehanteerd.

De provincie Utrecht subsidieert infrastructurele maatregelen van gemeenten niet meer uit de BDU. Het bedrag dat daar voorheen mee gemoeid was, circa 3 miljoen euro, is de laatste jaren gereserveerd voor de provinciale bijdrage aan de integrale maatregelenpakketten in het kader van het samenwerkingsverband VERDER (lokale en regionale overheden werken in VERDER samen aan oplossingen voor de verkeersproblematiek in Midden-Nederland).

Bij de Stadsregio Arnhem Nijmegen is sprake van verlengd lokaal bestuur van de twintig deelnemende gemeenten. Dit bestuur heeft er bewust voor gekozen om de BDU-gelden vooral in te zetten voor mobiliteit, bereikbaarheid en openbaar vervoer. Deze keuze is vastgelegd in de Regionale Nota Mobiliteit. Daarbij wordt verkeersveiligheid als randvoorwaarde meegenomen. Dat betekent dat er een relatief beperkt budget beschikbaar is voor verkeersveiligheid, in totaal ongeveer 900.000 euro per jaar. Daarvan gaat 350.000 euro naar de ROV Gelderland. Een klein gedeelte ervan wordt gereserveerd voor eigen projecten van de stadsregio. De rest van het bedrag is beschikbaar voor de twintig gemeenten die onder de stadsregio vallen. Zij kunnen hiervoor subsidieaanvragen indienen.

De Stadsregio Arnhem Nijmegen reserveert de 900.000 euro uitsluitend voor maatregelen op het gebied van gedragsbeïnvloeding (educatie en voor-

lichting). Gemeenten kunnen geen subsidie aanvragen voor infrastructurele maatregelen. Het aanleggen en verbeteren van infrastructuur wordt namelijk gezien als een eigen taak van gemeenten (als wegbeheerders) die men op eigen kracht dient te realiseren. Daarnaast is de waarneming van de stadsregio dat het effect van infrastructurele maatregelen op de objectieve verkeersveiligheid steeds beperkter wordt: er zijn in gemeenten geen verkeersonveilige locaties (black spots) meer en nauwelijks echt onveilige plaatsen. Veel gemeenten hebben een groot deel van hun bebouwde kom ingericht als 30km/uur-zone en dat heeft zijn vruchten afgeworpen, net als de aanleg van 60km/uur-zones buiten de bebouwde kom.

4.1.7. *Verkeersveiligheid als zelfstandig of bovengeschildt doel*

Verkeersveiligheid maakt integraal onderdeel uit van de belangenafweging die bij ieder infrastructureel project gemaakt wordt, alleen is vooraf niet te zeggen hoe die afweging uitvalt.

Er zijn wel verschillen tussen provincies en stadsregio's in de mate waarin verkeersveiligheid politiek-bestuurlijk expliciet als speerpunt is benoemd: van expliciet speerpunt met bijbehorend budget voor oplossingen (Limburg) tot sterke focus op bijvoorbeeld doorstroming, mobiliteit en bereikbaarheid waarbij verkeersveiligheid vooral een randvoorwaarde is (provincie Utrecht, stadsregio Rotterdam, Stadsregio Arnhem Nijmegen). De noordelijke provincies (Fryslân, Groningen) typeren hun verkeersveiligheidsbeleid als 'sober maar doelmatig' (vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit). De zuidelijke provincies die te maken hebben met een relatief ongunstiger verkeersveiligheidssituatie, ambiëren een verbetering op de ranglijst van verkeersveilige provincies. Verkeersveiligheid heeft in deze provincies een sterke bestuurlijke prioriteit, en de provincies investeren dan ook relatief fors met eigen middelen.

4.2. **Invulling regierol door provincies en stadsregio's**

Een belangrijk thema in de interviews met beleidsactoren bij provincies en stadsregio's was de invulling van de eigen regierol op het terrein van verkeer en verkeersveiligheid. *Tabel 4.2* geeft een kwalitatief overzicht van kenmerken van regievoering per provincie/stadsregio.

De regievoering vanuit provincies en stadsregio's is sterk coördinerend en faciliterend en weinig inhoudelijk: er wordt een grote vrijheid dan wel verantwoordelijkheid bij de gemeenten gelegd voor de keuze voor en uitvoering van verkeersveiligheidsmaatregelen.

Wel verschillen de provincies in uitgangspunt: of verkeersveiligheid wel of niet een apart zelfstandig hoofdthema/prioriteit is. Zoals we in de vorige paragraaf al vermeldden, is verkeersveiligheid nog steeds in belangrijke mate een apart beleidsthema met een eigen prioriteit in de provincies Limburg, Zeeland, en Noord-Brabant. In de provincie Flevoland is verkeersveiligheid altijd onderdeel van een integraal project. In de stadsregio's Arnhem Nijmegen en Utrecht staan met name doelstellingen van bereikbaarheid en doorstroming voorop en is verkeersveiligheid een randvoorwaarde.

4.2.1. Informele contacten

De onderlinge informele contacten – in het kader van het ambtelijke vooroverleg – zijn het belangrijkste instrument van regievoering van provincies en stadsregio's. Meer nog dan de praktische voorwaarden voor subsidieverlening en de beoordeling van projectaanvragen (zie daarvoor *Paragraaf 4.3*). In het ambtelijk vooroverleg wordt gezocht naar mogelijke onderlinge afstemming van projecten of projectaanvragen, wordt gesproken over de kansen van projectaanvragen, wordt nagegaan in hoeverre (prestatie)afspraken zijn nagekomen, en wordt input verkregen voor bestuurlijk overleg. Enkele provincies noemen de verdere professionalisering van deze contacten (relatiebeheer, accountmanagement) een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst (Utrecht, Zeeland).

Provincies	Informele contacten	Faciliteren met kennis/ ondersteunen	Professionaliseren contacten/klantbeheer	Eén centraal overlegorgaan VVB	Doorcentralisatie/regionale indiening projectaanvragen	Structureel overleg OM- politie	BDU genoemd als drukmiddel	Aanwijzing
Groningen	X	X		X		X		
Fryslân	X	X		X		X		
Gelderland	X	X			X			
Utrecht	X	X	X			X		
Flevoland	X	X		X	X			
Noord-Holland	X	X						
Noord-Brabant	X	X			X		X	
Zeeland	X	X	X				X	X
Limburg	X	X			X		X	
Stadsregio's								
Arnhem-Nijmegen	X							
Utrecht	X	X				X		
Rotterdam	X	X				X		

Tabel 4.2. Instrumenten voor regievoering.

4.2.2. Faciliteren met kennis

Alle provincies besteden de nodige aandacht aan het faciliteren van kennisoverdracht richting gemeenten. De provincie Groningen noemt bijvoorbeeld:

- eigen communicatie richting gemeenten, gericht op het oplossen van de kennisachterstand bij gemeenten;
- gemeenten voorzien van kennis, expertise en contacten;
- klachten van burgers samen met gemeenten of politie beoordelen om adequaat te kunnen handelen en reageren naar burgers;
- gemeenten helpen om BDU-middelen aan te vragen.

Alle provincies voeren bilateraal of in groepsverband overleg over inhoudelijke verkeersveiligheidsvraagstukken, stellen gegevens beschikbaar en geven ook advies aan het gemeenten over het opstellen van projectaanvragen. De kennis over gedragsbeïnvloeding en verkeerseducatie wordt vaak vanuit een ROV, die al dan niet geïntegreerd is in de provincie, ingebracht.

De stadsregio's hebben geen eigen verkeersveiligheidsprojecten en ze hebben daarom ook minder binding met kennisuitwisseling over het thema. De Stadsregio Arnhem Nijmegen faciliteert ook geen kennisuitwisseling op het terrein van verkeersveiligheid. De Stadsregio Rotterdam verwijst gemeenten voor specifiek advies vaak door naar het ROV Zuid-Holland. Kennis en expertise wordt door kleinere gemeenten in de stadsregio ook vaak ingehuurd bij de dienst stedenbouw en volkshuisvesting (bijvoorbeeld plantoetsers of verkeersveiligheidsadviseurs). De stadsregio voert wel de regie over de Regionale Projectgroep Verkeersveiligheid, waarin bijvoorbeeld gesproken wordt over zogeheten 'grijze wegen' (en handhaving).

Het BRU is samen met de provincie Utrecht financier van het ROV Utrecht. BRU heeft daardoor invloed op de inhoud van het werkprogramma en zet dus ook beleidslijnen uit. Het BRU heeft verder, meer dan de andere stadsregio's, een faciliterende rol in het subsidieverleningsproces: het blijkt nodig dat het BRU gemeenten ondersteunt bij het opstellen van projectaanvragen.

4.2.3. *Centraal overlegorgaan Verkeers- en Vervoersberaad (VVB)*

Een aantal provincies maakt actief gebruik van een VVB om het eigen beleid neer te zetten en daarover verantwoording af te leggen.

De regierol van de provincie Fryslân blijkt uit het feit dat de provincie het VVB, waarin alle 31 wethouders verkeer en vervoer zitting hebben, coördineert. Het VVB wordt door de provincie ook gebruikt om verantwoording af te leggen richting de gemeenten. De provincie Fryslân is secretaris van het Vervoersberaad. De agenda voor het bestuurlijk overleg wordt voorbereid in dit ambtelijk overleg. De provincie is een soort 'primus inter pares' en kan de agendavorming wel enigszins sturen, maar in principe hebben alle deelnemers een gelijkwaardige stem. Er wordt waar mogelijk gestreefd naar consensus, met inachtneming van ieders eigen verantwoordelijkheden.

Ook de provincie Groningen gebruikt het VVB als een belangrijk kanaal voor regievoering. Als regulier platform voor bestuurlijk en ambtelijk overleg heeft het VVB in de afgelopen jaren steeds meer vorm gekregen. In het VVB wordt met alle partners naar het totale BDU-bestedingsplan gekeken. Het VVB heeft hierover een zwaarwegende adviserende rol richting Gedeputeerde Staten (GS). GS neemt het voorstel over het algemeen over. De provincie Groningen investeert meer dan voor de BDU in kennisoverdracht naar gemeenten, vooral via het VVB.

4.2.4. *Doordecentralisatie/Regionale voorbereiding projectaanvragen*

In de grotere provincies (Flevoland, Gelderland, Noord-Brabant) is de regie doorgedecentraliseerd, dus over subregio's verdeeld.

De provincie Noord-Brabant bijvoorbeeld, kent een gebiedsgericht beleid waarvoor een gebiedsgerichte aanpak (in GGA-regio's) in het leven is geroepen. In de GGA-regio's zit de provincie samen met gemeenten aan tafel. Er worden gezamenlijk projecten uitgevoerd waarbij de provincie het proces faciliteert. De GGA-regio's zijn ontstaan na de categorisering van de Brabantse wegen, wat volgens de provincie gebiedsgericht moest worden aangepakt. De daaruit voortvloeiende samenwerking in de GGA-regio's voor het thema wegencategorisering is later uitgebreid naar de verdeling van verkeersveiligheidssubsidies. Na invoering van de BDU werd dit verder verbreed tot het algehele thema verkeer en vervoer. De GGA-regio's zijn organisaties op zich, waarin bestuurlijk en ambtelijk overleg wordt gevoerd en waarin werkgroepen per regio actief zijn.

Doordecentralisatie betekent ook dat de provincie zich beperkt in zijn regierol. Hoewel de provincie Noord-Brabant officieel de subsidieverstrekker is, is het aan de partners in de GGA-regio om overeenstemming te bereiken over het uitvoeringsprogramma. De projecten die daarin zijn opgenomen, komen vervolgens in aanmerking voor subsidie. De regie ligt dus meer bij de GGA-regio's dan bij de provincie.

In de provincie Gelderland verloopt het indienen van projectaanvragen via zes Gelderse regio's. Iedere regio kent zijn eigen prioriteringssysteem. In Rivierenland, Achterhoek en Noord-Veluwe verloopt dit via de provinciale regiokantoren, in de andere drie regio's wordt er gecoördineerd vanuit centrumgemeenten. Iedere regio zet geld apart voor verkeerseducatie, los van het algemene budget voor het ROVG. De lijst met projecten per regio wordt gezamenlijk met de provincie opgesteld en wordt vervolgens vrijwel altijd één op één door de provincie overgenomen.

4.2.5. *Structureel overleg met OM en politie*

Regievoeren betekent ook het bij het proces betrekken van partijen die van belang zijn voor verkeersveiligheid. Twee daarvan zijn weliswaar belangrijke partijen, het Openbaar Ministerie (OM) en de politie, maar het is niet altijd gemakkelijk hen bij overleg te betrekken. Ze zitten inhoudelijk namelijk niet altijd op één lijn wat betreft de uitvoering van het handhavingsbeleid.

Alle provincies hebben uiteraard wel eens overleg met het OM en de politie over verkeersveiligheidsvraagstukken. Enkele provincies streven er zelfs expliciet naar om beide partijen te betrekken bij een zo integraal mogelijk verkeersveiligheidsbeleid. Handhaving is daar immers een onmisbaar en belangrijk onderdeel van. De provincie Groningen bijvoorbeeld, spreekt al langere tijd met OM en politie vanuit het concept van 'informatiegestuurd handhaven'. De provincie Fryslân werkte al voor 2002 samen met deze partijen in geïntegreerde handhavingsprojecten (Van der Meulen, 2004).

De provincie Utrecht en de stadsregio Utrecht voeren regie op terrein van handhaving sinds 2003 (Van Weenen, 2006). Naar aanleiding van lessen uit handhavingspilots tussen 2003 en 2005 is de provincie met het lokale OM, het Bureau Verkeershandhaving van het OM (BVOM), de politie en het BRU in 2005 met een overleg gestart. Daarin is onder meer gesproken over de taken en rollen van de verschillende partijen, het gemeenschappelijke doel

en de gewenste vorm van samenwerking inclusief de praktische organisatie van het overleg (Van Weenen, 2006).

Soms geven provincies en stadsregio's ook aan dat er juist op het terrein van samenwerking met OM en politie een regierol van de provincie gewenst is.

4.2.6. *BDU of aanwijzing als drukmiddel*

De provincies Limburg en Zeeland zeggen expliciet de BDU te gebruiken als drukmiddel bij het sturen van gemeentelijk verkeersveiligheidsbeleid. De provincies Flevoland, Fryslân en Gelderland spreken liever over een consensusmodel. Terugkerende trefwoorden over de onderhandelingen tussen provincies en gemeenten over de inzet op het terrein van verkeersveiligheid zijn 'samen', 'consensus' en 'overlappende belangen'.

Gezien het algemene streven naar consensus, is het niet verbazingwekkend dat provincies zelden gebruik maken van de mogelijkheid om aan gemeenten een aanwijzing te geven. Zeeland heeft dat in het verleden wel gedaan. Een voorbeeld van de sturing door de provincie is een onderzoek van de ROV Zeeland (ROVZ) naar onveilige rotondes. Gemeenten en waterschappen kregen een aanwijzing om voor rotondes die in het onderzoek werden benoemd projectvoorstellen voor verbetering in te dienen.

4.3. **Gehanteerde verdelingssystematieken**

Subsidieverlening is een economisch instrument van regievoering. Met de invoering van de BDU kan de provincie of stadsregio middelen verdelen. In de interviews met beleidsactoren is nagegaan welke subsidiecriteria zijn gehanteerd, hoe het indienen van aanvragen voor subsidies is geregeld, welke verkeersveiligheidsprojecten wel of niet voor subsidiëring in aanmerking komen, en of beschikbare subsidiebedragen ook inderdaad worden geclaimd door gemeenten.

Tabel 4.3 geeft een globaal overzicht van resultaten. Daaronder gaan we in op de uitkomsten.

Provincie	Via subsidiecriteria sturen op bovenlokaal belang	Regionale indiening projectaanvragen	Maximumbedrag inwoneraantal	Apart gelabeld budget verkeersveiligheid infrastructuur	Allesomvattende integrale prioriteringsmethodiek	Gebruik extra informatie bij beoordeling projectaanvragen	Uitsluitend DV infrastructuur niet subsidiabel	Onderbesteding
Groningen	X		X	X				
Fryslân	X		X				X	X
Gelderland	X	X		X				
Utrecht	X		X				X	
Flevoland	X	X	X					
Noord-Holland		X						
Noord-Brabant	X				X		X	
Zeeland	X			X				
Limburg	X	X		X				
Stadsregio's								
Arnhem-Nijmegen	X						X	
Utrecht	X		X				X	X
Rotterdam	X						X	

Tabel 4.3. *Proces en kenmerken van subsidieverlening.*

4.3.1. *Bovenlokaal belang*

Bijna alle provincies en stadsregio's stimuleren gemeenten om in hun projectaanvragen in te zetten op verkeersveiligheidsinspanningen die een bovenlokaal belang hebben. Noord-Holland gaat daarin wat minder ver dan andere provincies: in Noord-Holland worden individuele subsidieaanvragen niet in Provinciaal Verkeers- en Vervoersberaad (PVVB) besproken. Ook worden gemeenten binnen het PVVB niet expliciet gestimuleerd om samen te werken bij het indienen van een subsidieaanvraag.

4.3.2. *Indienen projectaanvragen in de regio's*

In de grote provincies (Gelderland, Flevoland, Noord-Holland, Noord-Brabant, Limburg) worden projectaanvragen regionaal voorbereid en ingediend. Noord-Brabant bestaat uit vijf GGA-regio's en de Stadsregio Eindhoven (SRE). De BDU-gelden voor de provincie bedragen 18 miljoen euro, waarvan 16 miljoen euro van het Rijk komt en 2 miljoen euro van de provincie. Hiervan worden projecten op het gebied van bereikbaarheid, ov, fietsers en verkeersveiligheid betaald. Daarvan is 10% bestemd voor mensgerichte verkeersveiligheid. Er bestaat een vaste verdeelsleutel voor de verdeling van BDU-gelden over de GGA-regio's, op basis van inwoneraantal. De GGA-regio's doen een voorstel aan de provincie voor de besteding van 'hun' deel van het BDU-geld.

In Limburg is er in het kader van de decentralisatie voor gekozen om de verdeling van BDU-gelden over de gemeenten te organiseren via de vijf RMO's (Regionale Mobiliteitsoverleggen). Elke RMO heeft een coördinator verkeer die jaarlijks namens de gemeenten in iedere RMO een bestedingsplan indient voor de beschikbare gelden. Specifiek voor de infrastructurele verkeersveiligheidsmiddelen stelt de provincie op basis van een verdeelsleutel (overgehouden aan de GDU-tijd, onder andere gebaseerd op inwoneraantal) per regio een maximumbedrag per jaar vast. De provincie draagt maximaal 50% van de projectkosten bij. Voor deze benadering is gekozen om gemeenten meer beleidsvrijheid te geven op het gebied van verkeersveiligheid en hen te dwingen hun plannen regionaal af te stemmen, omdat ze ze immers als RMO moeten indienen. Dat levert voor de provincie een beperkter aantal, maar onderling beter samenhangende plannen op.

In Gelderland dienen zes regio's met ieder een eigen prioriterings-systeem de aanvragen in. In Rivierenland, Achterhoek en Noord-Veluwe verloopt dit via de provinciale regiokantoren, in de andere drie regio's wordt er gecoördineerd vanuit centrumgemeenten. Iedere regio zet geld apart voor verkeerseducatie, los van het algemene budget voor het ROVG. De lijst met projecten per regio wordt gezamenlijk met de provincie opgesteld en wordt daarom vrijwel altijd één op één overgenomen.

4.3.3. *Maximumbedrag en inwoneraantal*

In een of andere vorm hanteren de meeste provincies een verdeelsleutel gebaseerd op inwoneraantal.

In Fryslân is het budget dat beschikbaar is voor infrastructurele maatregelen van gemeenten naar rato van het inwoneraantal per gemeente gemaximeerd. In de provincie Groningen is juist het geld dat voor verkeerseducatie beschikbaar is, gebaseerd op het inwoneraantal per gemeente.

In Flevoland wordt het beschikbare BDU-geld voor verkeersveiligheid naar rato van inwoneraantal over de gemeenten verdeeld. In Noord-Brabant bestaat een vaste verdeelsleutel voor de verdeling van het BDU-geld over de GGA-regio's, eveneens gebaseerd op inwoneraantal.

In Noord-Holland worden de budgetten voor kleine projecten op het gebied van infrastructuur en gedragsbeïnvloeding over de regio's verdeeld op basis van inwoneraantal.

In de stadsregio Utrecht zijn categorieën/schotten aangebracht in de middelen en ze worden gemaximeerd op basis van inwoneraantal. Deze situatie bestond ook al voor de invoering van de BDU.

4.3.4. *Apart gelabeld verkeersveiligheidsbudget*

Vier provincies hebben aparte budgetten voor de financiering van verkeersveiligheidsmaatregelen. De provincie Groningen heeft een apart budget voor het Actieplan Verkeersveiligheid provinciale wegen, een meerjarenuitvoeringsprogramma voor infrastructuur dat volledig gericht is op provinciale wegen. De prioriteiten komen voort uit onderhoud en ongevallenconcentraties.

Ook Gelderland wendt eigen provinciale middelen aan voor verkeersveiligheid op provinciale wegen. Verkeersveiligheid is bovendien een apart hoofdstuk in het provinciale beleid. De provincie Zeeland financiert vanuit de BDU infrastructuurprojecten die primair gericht zijn op verkeersveiligheid. De provincie Limburg heeft 18 miljoen euro aan eigen middelen gereserveerd voor het vervroegd oplossen van verkeersveiligheidsknelpunten (mede met het oog op verkeersleefbaarheid).

4.3.5. *Allesomvattende integrale prioriteringsystematiek*

Verschillende provincies en stadsregio's hanteren sinds de invoering van de BDU een meer integraal opgezette prioriteringssysteem. Dat wil zeggen dat projectaanvragen veelal op meer dan een criterium, bijvoorbeeld verkeersveiligheid, worden beoordeeld. Als enige van de provincies heeft Noord-Brabant een methodiek ontwikkeld die een allesomvattende integrale afweging ondersteunt. Dat wil zeggen dat de prioriteringsmethodiek het hele terrein van verkeer en vervoer beoogt te bestrijken en dat de in de methodiek alle overwegingen die van belang zouden kunnen zijn bij een beoordeling, zijn geëxpliciteerd. Zo onderscheidt de methodiek: wegprojecten, fietsprojecten, fietsvoorzieningsprojecten, openbaarvervoerprojecten, projecten voor goederenvervoer en niet-infrastructurele maatregelen (waaronder gedragsbeïnvloeding). De prioriteringsmethodiek van de provincie Noord-Brabant wordt door de provinciale beleidsmakers gezien als een onderdeel van de sturingsfilosofie van het provinciale beleid.

De methodiek maakt onderscheid tussen een 'technisch-inhoudelijk' oordeel en een oordeel over het te verwachten draagvlak voor een maatregel. Het technisch-inhoudelijke oordeel wordt gevormd op basis van vier criteria: ernst van het probleem, omvang van het probleem, oplossend vermogen van het voorstel en de kosten ervan. Voor de eerste drie criteria wordt een score toegekend aan problemen die zijn afgeleid van de mobiliteitsdoelstelling in het PVVP: bereikbaarheid, verkeersveiligheid, leefbaarheid en ontsnippering. Bij de beoordeling van draagvlak worden externe randvoorwaarden, bestuurlijke wenselijkheid en maatschappelijke wenselijkheid gewogen. Externe randvoorwaarden zijn bijvoorbeeld de mogelijkheid tot aanspraak op een subsidie, juridische procedures of het kunnen meeliften met andere projecten.

Op basis van de uitkomsten wordt bepaald welke maatregelpakketten per regio uitgevoerd worden en deze worden daartoe opgenomen in het Brabants Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (BMIT). De regio's dienen de projecten formeel in voor subsidie bij GS, die de voorstellen in de praktijk als hamerstukken behandelt. De provincie stuurt dus meer op het proces via de GGA-regio's dan op de inhoud van de voorstellen.

4.3.6. *Informatiegebruik bij beoordeling projectaanvragen*

De beoordeling van projectaanvragen van gemeenten vindt voornamelijk plaats op basis van informatie in de aanvragen zelf. Er worden door provincies en stadsregio's niet of nauwelijks aanvullende informatiebronnen bij die beoordeling betrokken. Bij beleidsontwikkeling gebruiken provincies en stadsregio's wel aanvullende gegevens, zoals verkeersongevallen en -slachtoffercijfers en eventueel wetenschappelijke informatie.

Gemeenten leggen over het algemeen summier financiële verantwoording af aan provincies en stadsregio's. Het betreft vooral een financiële verantwoording volgens de Sisa-systematiek (single information, single audit) en het aannemelijk maken dat de beloofde uitvoeringsprestaties geleverd zijn. Er wordt geen verantwoording afgelegd over maatschappelijke effecten.

4.3.7. *Uitsluitend Duurzaam Veilig-inrichting is niet subsidiabel*

De provincies Fryslân, Utrecht, Noord-Brabant en de drie stadsregio's stellen geen BDU-geld meer beschikbaar voor projecten die uitsluitend een Duurzaam Veilig-inrichting van wegen beogen (veelal 30- of 60km/uur-zones).

In de Stadsregio Arnhem Nijmegen kunnen gemeenten wel een beroep doen op subsidie als zij gedragsbeïnvloedende maatregelen willen inzetten ter flankering van infrastructurele maatregelen. De Stadsregio Arnhem Nijmegen stelt als eisen aan subsidieverlening dat:

- het project gericht moet zijn op gedragsbeïnvloeding;
- de investering minimaal 10.000 euro moet bijdragen;
- minimaal drie partijen bij het project betrokken moeten worden.

Daarmee wil de stadsregio gemeenten stimuleren om over de eigen grenzen heen te kijken en hun project in regionaal perspectief te plaatsen. Het vraagt inzet van gemeenten om partners te zoeken en hun project te verbinden met andere thema's.

De Utrechtse gemeenten ontvangen van het BRU subsidie voor infrastructurele projecten met een regionaal belang die bijdragen aan doorstroming en bereikbaarheid in de regio en aan ketenmobiliteit. Er is een specifiek budget voor het verbeteren van verkeersveiligheid met het label 'lokaal maatwerk'. Vaak gaat het daarbij om de verbetering van subjectieve verkeersveiligheid.

4.3.8. *Onderbesteding*

Fryslân en BRU rapporteren onderbesteding van BDU-middelen. In Fryslân lukt het gemeenten maar ten dele om met (voor BDU-gelden) passende projectvoorstellen te komen of om de vereiste 60% van de benodigde middelen zelf op te brengen. Er gaan in Provinciale Staten dan ook geluiden op om vrijgevinger te zijn richting gemeenten en om criteria als leefbaarheid en verkeersveiligheid expliciet in het afwegingskader op te nemen. Dit is meegenomen in de evaluatie van het PVVP.

Ook bij het BRU is er al enige tijd sprake van onderbesteding van het BDU-gelden. BRU-gelden maakten in eerste instantie 50% uit van gemeentelijke projecten, later maximaal 70%. In de praktijk blijken gemeenten niet in staat om de benodigde eigen middelen op te brengen of om passende projectvoorstellen in te dienen. Dat laatste heeft volgens BRU te maken met een gebrek aan personeel en expertise en het ontbreken van een meerjarenplanning bij gemeenten. Daarnaast is gebleken dat gemeenten ook de mogelijkheden voor bijdragen vanuit BRU niet goed kennen.

4.3.9. *Verschillen in financieringssystematieken*

De provincies en stadsregio's hanteren verschillende systematieken voor het toekennen van BDU-geld aan gemeenten:

- Het volledige bedrag is beschikbaar voor gemeenten op basis van ingediende projectvoorstellen (Stadsregio Rotterdam, Zeeland).
- Bij een deel van de provincies/stadsregio's is het bedrag per jaar gemaximeerd naar rato van het aantal inwoners (Fryslân, Utrecht, BRU).
- Verdeling van BDU-geld over regio's: gemeenten dienen gezamenlijk per regio en onder leiding van een regiocoördinator plannen in (Gelderland, Limburg, Noord-Brabant).
- Combinatie tussen geld op projectbasis en een vaste bijdrage per gemeente per jaar op basis van bijvoorbeeld inwoneraantal (Flevoland).

4.4. **Veranderingen in de tijd**

Aan beleidsactoren van provincies en stadsregio's is gevraagd welke veranderingen in beleidscontext en financiering van verkeersveiligheid zich hebben voorgedaan voor en na de invoering van de BDU, en hoe belangrijk de invoering van de BDU daarin was. *Tabel 4.4* geeft een kwalitatief overzicht van uitkomsten.

4.4.1. *Handhaving oude verdeling van middelen*

Verschillende provincies en stadsregio's geven aan dat de invoering van de BDU niet tot grote veranderingen heeft geleid. De provincies Groningen, Gelderland, Utrecht, Zeeland, en Limburg noemen beleid voor, prioriteiten in en geldstromen naar verkeersveiligheid 'weinig' of zelfs 'nauwelijks' veranderd voor en na BDU. Met uitzondering van Utrecht zijn dit de provincies die een vast budget hanteren voor verkeerveiligheid. In de drie stadsregio's is financiering na de BDU meer ingezet voor projecten die meerdere doelen dienen, waaronder ook bereikbaarheid en doorstroming.

4.4.2. *Bovenlokaal belang*

Via het instrument van subsidieverlening wordt ernaar gestreefd projecten van gemeenten beter op elkaar of op bovenlokale of regionale belangen af te stemmen. Dat streven weegt niet in alle provincies even zwaar. In de provincie Noord-Holland worden gemeenten niet expliciet gestimuleerd om samen te werken bij het indienen van een subsidieaanvraag.

Provincies	Oude verdeling van middelen grotendeels gehandhaafd	Via prioriteringscriteria sturen op bovenlokale belangen	Via prioriteringscriteria sturen op meerdere doelen tegelijkertijd	Veranderingen doorgevoerd ten gunste van integraal werken	BDU belangrijke schakel voor beleidsverandering	Minder middelen voor gemeentelijke infrastructuur	Bewuste keuze voor sterker accent op bereikbaarheid en doorstroming
Groningen	X	X	X				
Fryslân			X	X	X	X	X
Gelderland	X	X	X				
Utrecht	X	X	X	X		X	
Flevoland		X	X	X			
Noord-Holland			X	X			
Noord-Brabant		X	X	X	X		X
Zeeland	X	X	X		X		
Limburg	X	X	X				
Stadsregio's							
Arnhem-Nijmegen		X	X	X	X		X
BRU		X	X			X	X
Rotterdam		X	X				X

Tabel 4.4. *Veranderingen in de tijd.*

4.4.3. *Integraler werken*

Een algemene trend is dat alle provincies en stadsregio's ernaar streven meer integraal te werken op het terrein van verkeer en vervoer en dat ze ook stappen in die richting zetten. In alle provincies en stadsregio's wordt in toenemende mate ingezet op verkeersprojecten waarmee meerdere doelen tegelijkertijd gediend kunnen worden. In een aantal provincies (Noord-Brabant, Noord-Holland, Zeeland, Limburg) heeft het doel verkeersveiligheid wel een hoge of zelfs de hoogste prioriteit bij de beoordelingssystematiek. Noord-Brabant is bijvoorbeeld het verst gegaan in het ontwikkelen van een integrale prioriteringssystematiek. Meer dan in 2002 worden er in 2007 met verkeersprojecten verschillende doelen tegelijkertijd nagestreefd. Meer dan in 2002 worden in 2007 belangengroepen, politie en OM betrokken bij overleg over mogelijke veiligheidsmaatregelen.

Hoewel integraal werken in het algemeen als een na te streven ideaal, en bovendien als een kans voor verkeersveiligheid, wordt gezien plaats en enkele deskundigen ook kanttekeningen bij de uitvoering van integrale projecten. Er is bijvoorbeeld opgemerkt dat de integrale werkwijze in het kader van de pakketstudies te maken heeft met krappe deadlines en een hoge tijdsdruk. Daardoor zou mogelijkerwijze de reflectie op goede planvorming en op randvoorwaardelijke consequenties voor verkeersveiligheid niet optimaal gebeuren.

4.4.4. *Veranderde positionering verkeersveiligheid*

Enkele provincies en stadsregio's hebben expliciet aangegeven dat de invoering van de BDU gevolgen heeft gehad voor het gevoerde beleid en met name ook voor de afwegingen over verkeersveiligheid:

- De provincie Noord-Brabant stelt dat de BDU de integrale aanpak van verkeer en vervoer en van verkeersveiligheid, mogelijk heeft gemaakt.
- De provincie Fryslân geeft aan dat door de overgang naar BDU de provincie zich gemakkelijker kan richten op eigen prioriteiten en er gemakkelijker voor kan kiezen om bijvoorbeeld de aanleg van 30km/uur-zones niet meer te financieren.
- De provincie Utrecht heeft ervoor gekozen niet langer infrastructurele projecten van gemeenten te financieren, maar het gedeelte dat daarvoor bestemd was te reserveren voor de integrale maatregelpakketten van VERDER.
- De Stadsregio Arnhem Nijmegen kiest er bewust voor de flexibiliteit van de BDU te gebruiken om de doorstromings- en bereikbaarheidsproblematiek in de regio op te lossen, wat betekent dat lokale verkeersveiligheidsprojecten niet meer worden gefinancierd.

4.5. **Regievoering en financiering vanuit optiek gemeenten**

Tabel 4.5 geeft een overzicht van de ervaringen van gemeenten met de regievoering van provincies en stadsregio's op het terrein van verkeer en vervoer, dan wel verkeersveiligheid, en vooral met het proces van subsidieverlening.

4.5.1. *Gevoerde regie*

De interviews bij de gemeenten bevestigen het algemene beeld uit *Paragraaf 4.1*: de provinciale of regionale regievoering is vooral te typeren als coördinerend, overzicht bewakend en faciliterend. Over het algemeen zijn de gemeenten ook tevreden met de regievoering zoals de provincie of stadsregio die vormgeeft en ze beschouwen die als een gegeven. Meer regievoering vinden de gemeenten doorgaan dan ook niet gewenst. De gemeenten ervaren op het terrein van verkeersveiligheid weinig actieve inhoudelijke regievoering. ROV's waren wat dat betreft meer inhoudelijk 'regisseurs' in de zin van aanbieders van producten en diensten. Gemeenten in stadsregio's vinden de regie op het terrein van verkeersveiligheid minimaal. Gemeenten in twee van de stadsregio's zouden graag willen dat gegevens over subjectieve verkeersveiligheid een rol spelen bij het prioriteren van projecten en dus bij het verlenen van subsidies.

4.5.2. *Tevredenheid met systematiek*

Circa de helft van alle gemeenten geeft aan goed te kunnen werken met de nieuwe financieringsystematiek, de BDU. Bij eventuele onduidelijkheden wordt er vaak ambtelijk vooroverleg gevoerd, waarin wordt nagegaan of bepaalde projectvoorstellen kansrijk zijn. De gemeente De Marne bijvoorbeeld, stelt projectaanvragen voor infrastructuur zelfs pas op na ambtelijk vooroverleg met de provincie over de kansen van een project. Als de kansen klein lijken en een project desondanks wel erg relevant is, of als een project politiek gevoelig is, dan treedt de gemeente soms op bestuurlijk niveau in overleg met de provincie. Een uitgebreid gemeentelijk verkeers-

vervoersplan vormt de basis voor de aanvragen die de gemeente De Marne bij de provincie doet. Een grondige analyse van verkeerssituaties en een meerjarig perspectief draagt immers bij aan het succes van subsidie-aanvragen bij de gemeente.

Gemeenten (in provincie)	Gevoerde regie is coördinerend en faciliterend	Goed kunnen werken/plannen met huidige systematiek	Ontwikkeling financiering			Wens meer transparantie beoordeling projectaanvragen
			Meer financiering gedrags-beïnvloeding dan voorheen	Minder financiering infrastructuur dan voorheen	Meer financiering infrastructuur dan voorheen	
De Marne (Groningen)	X					
Skarsterlân (Fryslân)	X			X		X
Barneveld (Gelderland)	X	X				
Wijk bij Duurstede (Utrecht)	X	X				
Almere (Flevoland)	X	X	X			
Bussum (Noord-Holland)	X					X
Bernheze (Noord-Brabant)	X					
Terneuzen (Zeeland)	X					X
Leudal (Limburg)	X	X				X
Gemeenten (in stadsregio)						
Zevenaar (Arnhem-Nijmegen)		X		X		X
Houten (Utrecht)	X					X
Albrandswaard (Rotterdam)	X				X	

Tabel 4.5. *Ervaringen van gemeenten met regievoering en subsidieverlening.*

Een duidelijke en goed werkbare systematiek betekent overigens niet automatisch dat de situatie optimaal is. Ook gemeenten die zich op zich kunnen vinden in de financieringssystematiek, plaatsen kanttekeningen. De gemeente Leudal bijvoorbeeld, vindt de financieringssystematiek in Limburg waarbij geld op basis van inwoneraantal en een aantal prioriteiten regionaal verdeeld wordt zeker praktisch, maar constateert tevens dat deze systematiek deels het doel voorbij schiet. De systematiek werkt namelijk in de hand dat elke gemeente erop gericht is om het eigen budget op te maken en hierdoor komt regionale afstemming nog slechts beperkt tot stand: er wordt door de provincie bijvoorbeeld niet gekeken naar waar de meest urgente verkeersveiligheidsproblemen zich voordoen en naar of oplossing daarvan ook positieve effecten zou kunnen hebben voor andere gemeenten.

Een ander voorbeeld van een gemeente met kanttekeningen bij de financieringssystematiek, is Wijk bij Duurstede. Deze gemeente is tevreden over de systematiek, maar constateert tevens dat verkeersveiligheid vaak

een sluitpost is. Dit komt regelmatig aan de orde in het regio-overleg met het ROV. Planmatig werken aan verkeersveiligheid in het algemeen en gedragsbeïnvloeding in het bijzonder, lukt daarom niet altijd.

4.5.3. *Meer financiering voor gedragsbeïnvloeding en verkeersveiligheid*

Er zijn grote verschillen in de uitgangspositie van de ondervraagde gemeenten. Een grote gemeente als Almere heeft bijvoorbeeld een gunstige positie en ontvangt op basis van inwoneraantal een ruim bedrag voor gedragsbeïnvloeding. In Flevoland heeft de decentralisatie van het verkeersveiligheidsbeleid gemeenten namelijk gestimuleerd om actiever verkeersveiligheidsbeleid te voeren. Sinds deze decentralisatie in 2008 krijgen gemeenten een vast bedrag. Deze verandering staat overigens los van de invoering van de BDU in 2005. Door de decentralisatie staat gedragsbeïnvloeding hoger op de agenda in de gemeente Almere dan voorheen. Verkeersveiligheid heeft in Almere altijd een vrij lage prioriteit gehad, omdat de infrastructuur er al goed is ingericht: op alle gebieds-ontsluitingswegen zijn bijvoorbeeld gescheiden voorzieningen voor fietsers en voetgangers.

Nu is er een financiële prikkel om er wel iets aan doen. De decentralisatie bracht wel de verplichting met zich mee een werkplan te maken en beleid te ontwikkelen op het gebied van gedragsbeïnvloeding. Overigens is het ook denkbaar dat op kleine schaal infrastructurele maatregelen worden gefinancierd uit de BDU-bijdrage, maar dan gaat het alleen om aanpassingen gericht op gedragsbeïnvloeding, en niet om nieuwe infrastructuur of complete herinrichting.

De gemeente Terneuzen ontvangt van de provincie Zeeland voor verkeersveiligheid geld uit twee bronnen: de BDU en specifieke verkeersveiligheids-gelden uit de eigen middelen van de provincie. Ook projecten die primair gericht zijn op het verbeteren van de verkeersveiligheid, kunnen worden gehonoreerd, bijvoorbeeld het inrichten van verkeersveilige oversteeek-plaatsen bij scholen of het inrichten van 30- en 60km/uur-zones.

4.5.4. *Minder financiering voor infrastructuur en verkeersveiligheid dan voorheen*

Een deel van de provincies en alle stadsregio's stellen geen subsidie meer beschikbaar voor DV-infrastructuurmaatregelen die alleen gericht zijn op verkeersveiligheid. Met name kleinere gemeenten kunnen eigen DV-projecten moeilijker realiseren – er is minder eigen capaciteit, er zijn minder eigen middelen en er is minder kans op subsidie. In een aantal provincies en in een stadsregio blijkt dat er ook een onderbesteding van middelen is. Kleinere gemeenten hebben moeite om uit eigen middelen infrastructuur te subsidiëren.

De gemeente Skarsterlân betreurt het dat er geen mogelijkheden meer zijn om een bijdrage te krijgen voor het inrichten van 30- en 60km/uur-zones. De gemeente Skarsterlân heeft namelijk nauwelijks gebiedsontsluitingswegen en de plattelandsgemeente heeft daarom vooral uitdagingen in de DV-inrichting van dergelijke zones. Er worden in de gemeente dan ook veel dorpsvernieuwingsplannen gemaakt, waar herinrichting van de infrastructuur onderdeel van uitmaakt (over het algemeen 30km/uur-zones). Skarsterlân kan door de huidige financieringssystematiek voor Duurzaam Veilig slechts een lager ambitieniveau realiseren (soberder inrichting) of projecten

uitstellen. Specifiek voor plattelandsgemeenten zijn er in algemene zin minder mogelijkheden voor een succesvolle subsidieaanvraag dan voorheen.

4.5.5. Meer financiering voor infrastructuur dan voorheen

De gemeente Albrandswaard is de enige gemeente in onze steekproef die na invoering van de BDU meer maatregelen voor infrastructuur kon realiseren. Voor de decentralisatie van het verkeers- en vervoersbeleid ging namelijk het Rijk over het verdelen van de subsidiegelden. Door de formele procedures was het voor de gemeente lastig om subsidie te verkrijgen.

Toen de BDU werd ingevoerd, werd de Stadsregio Rotterdam regievoerder. De stadsregio is voor gemeenten veel toegankelijker en er vindt regelmatig overleg plaats. Sindsdien heeft de gemeente Albrandswaard meer gerealiseerd op het gebied van verkeersveiligheid. Dat komt niet alleen door de invoering van de BDU, maar wel zijn veel van de herstructureringsprojecten van infrastructuur dankzij bijdragen uit de BDU tot stand gekomen.

4.5.6. Wensen voor regie

Gemeenten zijn over het algemeen tevreden met de regierol van de provincie, ook in de gevallen waarin ze die regierol beperkt of gering noemen. Over het algemeen wordt door gemeenten geen sterkere regierol gewenst. De gemeenten noemen wel specifieke thema's of specifieke uitvoeringsaspecten waarbij een sterkere regie beter maatwerk en betere bovenlokale effecten zou kunnen leveren (bijvoorbeeld bij handhaving en grijze wegen). Verschillende gemeenten hebben de wens dat er een betere samenhang of afstemming tussen projecten is (door bijvoorbeeld een verkeersveiligheidsmakelaar of door sterkere regie van bovenaf).

Tabel 4.6 toont de wensen van gemeenten voor de invulling van de regierol door provincies of stadsregio's. De meest genoemde wens van gemeenten is die van meer transparantie in het proces van het beoordelen van subsidieaanvragen. Vijf van de acht gemeenten hebben aangegeven dat het hen niet voldoende duidelijk is waarom een bepaalde subsidieaanvraag voor een verkeersveiligheidsproject wel of niet wordt gehonoreerd.

Wensen	Aantal keren dat wens werd geuit
Meer inzicht in beoordeling projectaanvragen	5
Meer gelijkwaardig of samen optrekken bij beleidsontwikkeling	2
Gebruik van subjectieve verkeersveiligheid	2
Sterkere sturing richting gezamenlijke probleemoplossing of bewaking samenhang infrastructuur/educatie	2
Sterkere faciliterende regie van verkeersveiligheid	1
Apart schot voor infrastructuurprojecten	1

Tabel 4.6. *Wensen voor regievoering.*

4.6. Samenvatting

In deze paragraaf vatten we kort de resultaten uit dit hoofdstuk samen. In de slotbeschouwing bekijken we de resultaten in het licht van de in de inleiding gestelde hypothesen.

4.6.1. *Beleidskaders en afwegingen*

Voor alle provincies en stadsregio's is een PVVP of een regionaal mobiliteitsplan het uitgangspunt voor afwegingen in projecten voor verkeersveiligheid. In aanvulling op deze algemene beleidsplannen hebben alle provincies en stadsregio's ook meer op uitvoering gerichte plannen of actielijsten.

In alle provincies en stadsregio's is er apart, zelfstandig beleid voor verkeerseducatie of, ruimer geformuleerd, voor gedragsbeïnvloeding. Er zijn verschillen tussen provincies en stadsregio's in de mate waarin verkeersveiligheid politiek-bestuurlijk belangrijk wordt gevonden: van expliciet speerpunt met bijbehorend budget voor oplossingen (Limburg) tot sterke focus op bijvoorbeeld doorstroming, mobiliteit en bereikbaarheid waarbij verkeersveiligheid meer een randvoorwaarde is (provincie Utrecht, Stadsregio Rotterdam, Stadsregio Arnhem Nijmegen). De noordelijke provincies (Groningen, Fryslân en ook het niet-onderzochte Drenthe) typeren hun verkeersveiligheidsbeleid als 'sober maar doelmatig' (gericht op kosteneffectiviteit). De zuidelijke provincies daarentegen geven expliciet aan een hogere plaats op de ranglijst van verkeersveilige provincies na te streven en dus is verkeersveiligheid in die provincies een belangrijke prioriteit, waar ook eigen middelen naartoe gaan.

4.6.2. *Invulling regierol*

De regievoering van provincies en stadsregio's is mate name te typeren als coördinerend, overzicht bewakend en faciliterend. De gemeenten ervaren hiervan weinig actieve inhoudelijke regievoering op het terrein van verkeersveiligheid. ROV's zijn meer inhoudelijk 'regisseurs': ze bieden producten en diensten aan. Over het algemeen zijn de gemeenten tevreden met de regievoering door provincie of stadsregio; meer regievoering wordt in zijn algemeenheid vaak ook niet gewenst. Wel is er de wens van gemeenten dat op specifieke thema's, bijvoorbeeld handhaving of innovatie, de provincie juist wel de regierol actiever invult.

Over het algemeen kenmerkt regievoering zich verder door een gezamenlijke overtuiging. Terugkerende trefwoorden voor de onderhandelingen over de inzet op het terrein van verkeersveiligheid zijn 'samen', 'consensus' en 'overlappende belangen'. De provincies Flevoland, Fryslân en Gelderland noemen het een consensusmodel. De provincies Limburg en Zeeland spreken explicieter uit dat zij de BDU gebruiken als sturingsmiddel om het verkeersveiligheidsbeleid van gemeenten te laten aansluiten op provinciale doelen.

4.6.3. *Financiële verdelingssystematieken*

Belangrijke uitkomsten over het instrument van subsidieverlening zijn:

- Subsidies/aanvragen voor verkeersprojecten/verkeersveiligheidsprojecten moeten meer dan voorheen een bovenlokaal belang dienen.

- Er is voor verkeerseducatie/gedragsbeïnvloeding in verkeersveiligheid meestal een apart geormerkt budget dat door de jaren heen, voor en na de BDU, redelijk constant is gebleven.
- De BDU wordt in de grotere provincies (Flevoland, Noord-Brabant, Gelderland) via regio's verdeeld.
- Het inwoneraantal van regio's en gemeenten is bij de meeste provincies en stadsregio's (mede)bepalend voor de verdeling van BDU-gelden.
- Eén provincie, Noord-Brabant, heeft een integrale prioriteringsmethodiek ontwikkeld voor het beoordelen van projectaanvragen.
- Via regionale indiening van projectaanvragen wordt gestuurd op betere afstemming en dus, tot op zekere hoogte, op beter maatwerk.
- Alle provincies en stadsregio's faciliteren het gebruikmaken van het subsidie-instrument, maar in ieder geval in Fryslân en de Stadsregio Utrecht is er desondanks sprake van onderbesteding van BDU-middelen.
- In ongeveer de helft van de provincies en in de drie stadsregio's wordt geen subsidie (meer) verstrekt voor gemeentelijke DV-inrichting van wegen.

4.6.4. *Veranderingen in de tijd*

Verschillende provincies en stadsregio's geven aan dat de invoering van de BDU niet tot grote veranderingen heeft geleid. De provincies Groningen, Gelderland, Utrecht, Zeeland, en Limburg noemen beleid, prioriteiten en geldstromen voor verkeersveiligheid 'weinig' of zelfs 'nauwelijks' veranderd voor en na de BDU. In de drie stadsregio's is financiering sindsdien wel meer ingezet voor projecten die meerdere doelen dienen, waaronder ook bereikbaarheid en doorstroming.

Een algemene trend is dat alle provincies en stadsregio stappen zetten om op het terrein van verkeer en vervoer meer integraal te werken. In alle provincies en stadsregio's wordt in toenemende mate ingezet op verkeersprojecten waarmee meerdere doelen tegelijkertijd gediend kunnen worden.

Een aantal provincies en een stadsregio (Fryslân, Flevoland, Noord-Brabant, Utrecht, Stadsregio Arnhem Nijmegen) heeft de flexibiliteit van de BDU bewust aangegrepen om beleid meer integraal te maken, met een groter accent op doorstroming/bereikbaarheid. Dat heeft in deze provincies ook geleid tot een minder van investeringen in de verkeersveiligheid van infrastructuur van de kleinere gemeenten. Verkeersveiligheid wordt dus conform de verwachting steeds vaker onderdeel van een integrale afweging. Dat gaat in enkele provincies en in de stadsregio's ten koste van subsidiëring van verkeersveiligheids-/infrastructuurprojecten in kleinere gemeenten. Met name de kleinere gemeenten kunnen hun pakket aan DV-infrastructuurmaatregelen daarom vaak niet afronden.

5. Uitgaven aan verkeersveiligheid en financiering

In dit hoofdstuk wordt in kaart gebracht welke budgetten provincies en stadsregio's tot hun beschikking hebben voor verkeersveiligheidsmaatregelen, waaraan zij de beschikbare middelen besteden, en welke veranderingen daarin zijn opgetreden sinds de invoering van de BDU in 2005. We kijken daarbij in het bijzonder naar de consequenties van de overgang van de GDU (onderzoeksjaar 2002) naar de BDU (onderzoeksjaar 2007), zoals toegelicht in *Hoofdstuk 2*.

De analyse van budgetten, dan wel uitgaven, is gebaseerd op (financiële) documenten van provincies en stadsregio's. Als er geen documentatie beschikbaar was, is de informatie uit de interviews met provincies en stadsregio's bij de analyse betrokken. Om de bedragen in 2002 en 2007 te kunnen vergelijken, zijn de bedragen uit 2002 gecorrigeerd voor de inflatie tussen 2002 en 2007. Alle bedragen in dit rapport zijn dus uitgedrukt in het prijspeil van 2007 (tenzij anders vermeld). De inflatie in periode 2002-2007 was 8,8% op basis van de BBP-deflator (prijsverandering van het bruto binnenlands product, bron: CBS). Overigens is de prijsstijging in de sector grond-, weg- en waterbouw, waarop de meeste uitgaven betrekking hebben, veel sterker was (23% tussen 2002 en 2007) dan de inflatie. We hanteren echter dezelfde inflatiecorrectie voor alle bedragen omdat daardoor de verhouding tussen verschillende bedragen in het jaar 2002 (bijvoorbeeld tussen uitgaven aan infrastructuur en uitgaven aan gedragsmaatregelen) niet verandert.

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de BDU (*Paragraaf 5.1*), GDU en specifieke uitkeringen voor verkeersveiligheid (*Paragraaf 5.2*) en de besteding van eigen middelen (*Paragraaf 5.3*) besproken. *Paragraaf 5.4* gaat in op de toekomstperspectieven die de provincies, stadsregio's en gemeenten zien en in *Paragraaf 5.5* staan ten slotte een samenvatting en conclusies.

5.1. BDU-middelen

5.1.1. Totaal beschikbare BDU-middelen

In 2007 was er 1,9 miljard euro aan BDU-middelen beschikbaar. In *Tabel 5.1* staat de verdeling van dit geld over provincies en stadsregio's. De stadsregio's ontvingen in 2007 1,2 miljard euro (62% van het totale budget) en de provincies de resterende 740 miljoen euro. De hoogste uitkeringen gingen naar de stadsregio's Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam, op basis van de verdeling in het verleden, het aantal woningen en de adressendichtheid.

Zoals aangegeven zijn in dit onderzoek negen provincies meegenomen en drie stadsregio's. De negen onderzochte provincies ontvingen 79% van het totale budget voor provincies en de drie onderzochte stadsregio's ontvingen 39% van het totale budget voor stadsregio's.

Provincie / Stadsregio	Absoluut bedrag (euro x1000)	Aandeel in totaal
Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA)	420	22%
Stadsregio Rotterdam (SRR)	300	16%
Stadsgewest Haaglanden	226	12%
Provincie Noord-Holland	104	5%
Provincie Zuid-Holland	98	5%
Bestuur Regio Utrecht BRU	97	5%
Provincie Noord-Brabant	91	5%
Provincie Gelderland	87	5%
Stadsregio Arnhem Nijmegen	71	4%
Provincie Limburg	70	4%
Provincie Groningen	68	4%
Provincie Utrecht	50	3%
Provincie Fryslân	49	3%
Provincie Flevoland	40	2%
Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE)	39	2%
Regio Twente	36	2%
Provincie Overijssel	32	2%
Provincie Zeeland	27	1%
Provincie Drenthe	27	1%
Totaal	1.930	100%

Tabel 5.1. *Verdeling BDU-middelen in 2007 (Tweede Kamer, 2007).*

5.1.2. *Verdeling over beleidsterreinen*

Omdat in dit onderzoek de uitgaven voor verkeersveiligheid (infrastructuur en gedragsbeïnvloeding) interessant zijn, zijn de BDU-uitgaven per provincie/stadsregio geanalyseerd en verdeeld over de volgende vijf categorieën:

- provinciale/regionale infrastructuur: uitgaven aan provinciale wegen, grote regionale projecten, en regionale fietsinfrastructuur;
- gemeentelijke infrastructuur: uitgaven aan wegen in beheer van gemeenten gericht op bereikbaarheid, leefbaarheid en/of verkeersveiligheid, fietsinfrastructuur en fietsvoorzieningen;
- openbaar vervoer: exploitatie van openbaar vervoer en investeringen in infrastructuur voor openbaar vervoer;
- gedragsbeïnvloeding: gedragsbeïnvloedingsprojecten gericht op verkeersveiligheid; in veel gevallen gaat het om het budget voor een ROV, VVB of een vergelijkbare organisatie(-eenheid);
- overig/onbekend: uitgavenposten die niet in een van de andere vier categorieën kunnen worden ondergebracht, zoals mobiliteitsmanagement en personeels- en overheadkosten, of uitgaveposten waarvan de bestemming (nog) niet duidelijk of niet bekend is. In een geval (Flevoland) gaat het om een bedrag dat direct wordt uitgekeerd aan

gemeenten en de provincie die dat naar eigen inzicht kunnen besteden (weliswaar binnen de bestedingsdoelen van de BDU).

In *Bijlage 4* staan de bronnen van de gebruikte cijfers. De BDU-bestedingsplannen, die bij de meeste provincies en stadsregio's beschikbaar zijn, zijn de belangrijkste bron. Op basis van de beschrijvingen van de bestedingen in de documenten zijn de BDU-uitgaven verdeeld over de vijf genoemde categorieën.

Tabel 5.2 laat de procentuele verdeling van het budget over de genoemde categorieën zien. Verreweg het grootste deel van het BDU-geld (provincies 77%, stadsregio's 83%) wordt besteed aan openbaar vervoer. Het overige budget wordt grotendeels besteed aan infrastructuur. Bij de provincies is dat aandeel (20%) relatief hoger dan bij de stadsregio's (14%). Een voor de hand liggende verklaring daarvoor is dat stadsregio's geen wegen onder hun beheer hebben. Ongeveer 60% van de provinciale uitgaven aan infrastructuur gaat naar provinciale/regionale projecten, en de overige 40% naar gemeentelijke projecten². Gedragsbeïnvloeding is relatief een zeer kleine uitgavenpost: bij de provincies gaat het om gemiddeld ongeveer 870.000 euro en bij de stadsregio's om 770.000 euro. De provincies geven relatief meer uit aan gedragsbeïnvloeding (1,4%) dan de stadsregio's (0,5%). in *Bijlage 5* staan de achterliggende bedragen per provincie.

Beleidssterrein	Provincie	Stadsregio
Infrastructuur	20,4%	13,8%
- waarvan regionaal	12,1%	Niet bekend
- waarvan gemeentelijk	8,3%	Niet bekend
Openbaar vervoer	76,5%	82,9%
Gedragsbeïnvloeding	1,4%	0,5%
Overig/onbekend	1,7%	2,9%
Totaal	100%	100%

Tabel 5.2. Verdeling BDU-geld over beleidssterreinen in 2007 (gewogen gemiddelden voor negen provincies en drie stadsregio's). Bronnen: zie Bijlage 5.

Provincies besteden vergelijkbare percentages van het budget aan infrastructuur (zie ook *Bijlage 5*): in zes van de negen onderzochte provincies ligt dit tussen 11 en 17%. Er zijn echter enkele afwijkende provincies: Noord-Holland en Noord-Brabant besteedden in 2007 relatief veel meer aan infrastructuur (42%, respectievelijk 28%). In beide gevallen kwam dat door een groot project, dat zwaar op het budget drukt. Voor Flevoland wordt 4% van het BDU-geld besteed aan infrastructuur. Dat komt doordat een deel van het budget direct aan gemeenten wordt uitgekeerd, zonder dat vooraf de bestemming van het geld bekend is. In de analyse valt dit geld onder de categorie 'overig/onbekend'. Bij de stadsregio's valt het verschil op tussen de twee die een kleiner budget hebben (Stadsregio Arnhem Nijmegen en BRU) en de Stadsregio Rotterdam (SRR), die een veel groter budget heeft. Stadsregio Arnhem Nijmegen en BRU besteedden 5%,

² Hierbij zijn uitgaven aan infrastructuur onder beheer van waterschappen inbegrepen. Dit is relatief een zeer klein bedrag.

respectievelijk 6% aan infrastructuur, terwijl het bij SRR om 19% ging. Mogelijk heeft dit te maken met de kosten van openbaar vervoer, die zwaarder drukken op de budgetten van stadsregio's met een kleiner budget, zoals SRR.

Het BDU-geld dat provincies en stadsregio's aan gedragsbeïnvloeding besteden, loopt uiteen van 360.000 euro tot 1,7 miljoen euro, 0,3% tot 3,3% van het BDU-budget. De verklaring voor deze verschillen is onduidelijk. Er blijkt geen relatie te zijn tussen de BDU-uitgaven aan gedrag (absoluut of relatief) en de aanwezigheid van een beleidskader voor gedragsbeïnvloeding (zie *Paragraaf 4.1*). Ook geven provincies die het verbeteren van verkeersveiligheid als zelfstandig doel hebben benoemd, niet meer BDU-geld (absoluut of relatief) uit aan gedragsbeïnvloeding. Het valt wel op dat de drie onderzochte stadregio's relatief minder uitgeven aan gedragsbeïnvloeding (gemiddeld 0,5%) dan de onderzochte provincies (gemiddeld 1,4%). In het algemeen blijkt dat regio's met een lagere bevolkingsdichtheid relatief minder uitgeven aan gedragsbeïnvloeding. Meer verstedelijkte regio's ontvangen een hogere BDU-uitkering van het Rijk, maar hun uitgaven aan gedragsbeïnvloeding zijn niet evenredig hoger.

Op basis van de procentuele verdeling van het budget en het totale BDU-budget voor alle provincies, dan wel stadsregio's kunnen we een voorzichtige schatting maken van het totale budget dat aan infrastructuur en gedragsbeïnvloeding is besteed. Voor de provincies gaat het om ongeveer 150 miljoen euro voor infrastructuur en 10 miljoen euro voor gedragsbeïnvloeding (20,4%, respectievelijk 1,4% van het totale budget van 740 miljoen euro). Bij de stadsregio's gaat het om ongeveer 160 miljoen euro voor infrastructuur en 5 miljoen euro voor gedrag (13,8% respectievelijk 0,5% van 1,2 miljard euro). In totaal gaat het dus om ruim 300 miljoen euro voor infrastructuur en ongeveer 15 miljoen euro voor gedragsbeïnvloeding. We nemen daarbij aan dat de verdeling van het budget over de beleids-terreinen representatief is voor alle provincies, dan wel stadsregio's. Omdat het aantal onderzochte stadsregio's beperkt is, moeten de bedragen van de stadsregio's vooral als indicatief worden beschouwd.

5.1.3. *Uitgaven aan verkeersveiligheid*

De ontschotting van budgetten betekent dat er geen gelabelde middelen voor verkeersveiligheid meer zijn. Het BDU-geld dat aan veiligheid van infrastructuur wordt besteed, wordt bijvoorbeeld niet apart benoemd. In de BDU-bestedingsplannen wordt het budget voor gedragsbeïnvloeding wel expliciet benoemd.

Het gaat bij infrastructuurprojecten om specifieke verkeersveiligheidsprojecten, wat in de meeste gevallen kleinschalige projecten zijn die worden uitgevoerd door gemeenten. Een voorbeeld is het inrichten van 30- of 60km/uur-zones. Het gaat ook om projecten met meerdere doelen (bijvoorbeeld behalve doelen voor infrastructuur ook voor bereikbaarheid) waarbij mogelijk ook aandacht is voor verkeersveiligheid. Voor deze laatste categorie projecten is het lastig om te onderscheiden welk deel van het budget aan verkeersveiligheid wordt besteed. Er zou daarvoor, op basis van objectieve maatstaven, een toerekening van het budget aan verkeersveiligheid moeten worden gemaakt. Dat valt echter buiten het bestek van dit onderzoek.

Om meer inzicht te krijgen in de besteding van geld aan infrastructuur, en de mate waarin daarbij aandacht is voor verkeersveiligheid, zijn voor drie provincies (Noord-Brabant, Noord-Holland en Utrecht) de BDU-bestedingen aan infrastructuur nader geanalyseerd. *Tabel 5.3* geeft aan welk deel van het BDU-geld deze provincies besteden aan infrastructuur, en hoe dat percentage is verdeeld over provinciale/regionale projecten en gemeentelijke projecten.

	Noord-Brabant	Noord-Holland	Utrecht	Alle negen provincies
Infrastructuur	28%	42%	14%	20,4%
- waarvan regionaal	16%	28%	7%	12,1%
- waarvan gemeentelijk	12%	15%	7%	8,3%

Tabel 5.3. Aandeel infrastructuur in besteding BDU-geld in Noord-Brabant, Noord-Holland, Utrecht en alle negen onderzochte provincies. Bronnen: zie Bijlage 4.

De regionale projecten zijn vooral grotere infrastructurele projecten, zoals de reconstructie van N-wegen. Voor deze projecten is het niet goed vast te stellen welk deel van het budget aan verkeersveiligheid wordt besteed. Voor de gemeentelijke projecten ligt dat anders, omdat een deel daarvan specifieke verkeersveiligheidsprojecten betreft. Er is nagegaan welke projecten waaraan BDU-geld is toegekend gericht zijn op verkeersveiligheid, op de lijsten staan van gemeentelijke projecten. Voor Noord-Holland en Utrecht is dit gedaan op basis van de prioriteringsmethodieken die de provincies zelf gebruiken, waarbij wordt aangegeven wat het hoofddoel is van het betreffende project. Het blijkt dat in Noord-Holland ongeveer de helft (47%) van de projecten verkeersveiligheid als hoofddoel heeft. Voor Utrecht is dat voor 25% van de projecten het geval. Voor Noord-Brabant is een indeling gemaakt op basis van beschrijvingen van projecten in het regionale uitvoeringsprogramma (Provincie Noord-Brabant, 2007). Aangezien daaruit niet (goed) blijkt wat het hoofddoel van de projecten is, is bij deze provincie onderscheid gemaakt naar projecten die geheel, gedeeltelijk of niet op verkeersveiligheid zijn gericht. Het blijkt dat 36% van het budget wordt besteed aan projecten die specifiek op verkeersveiligheid zijn gericht en dat 42% van het budget gaat naar projecten die deels op verkeersveiligheid zijn gericht. De rest van het budget wordt besteed aan projecten waarbij verkeersveiligheid geen rol speelt (20%) of waarvan dat niet bekend is (1%).³

5.2. GDU en specifieke uitkeringen voor verkeersveiligheid

In 2002 hadden provincies en stadsregio's voor infrastructuur GDU-geld en subsidie uit de Interimregeling Duurzaam Veilig tot hun beschikking. De laatste subsidie was specifiek bedoeld voor investeringen in verkeersveiligheid. Het GDU-budget dat provincies en stadsregio's in 2002

³ Uit de interviews is gebleken dat Noord-Brabant inmiddels geen projecten meer subsidieert die alleen op verkeersveiligheid zijn gericht, zoals al aangegeven is in *Hoofdstuk 4*. In 2007 was dat echter nog wel het geval.

ontvingen, bedroeg 179 miljoen euro. Stadsregio's ontvingen daarvan 57%⁴, ofwel ongeveer 101 miljoen euro, en de provincies de resterende 78 miljoen euro. Het totale budget voor Duurzaam Veilig bedroeg 22 miljoen euro in 2002.

Provincies en stadsregio's konden de verdeling van het GDU-geld over beleidsterreinen zelf bepalen. Voor vier provincies (Fryslân, Noord-Brabant, Noord-Holland en Zeeland) en een stadsregio (SRR) hebben we deze verdeling over verschillende beleidsterreinen geanalyseerd. Voor de overige provincies en stadsregio's was informatie hierover niet beschikbaar. De vier onderzochte provincies ontvingen in 2002 in totaal 33 miljoen euro uit de GDU, dat wil zeggen 43% van het totale budget voor provincies. Bij SRR gaat het om 30 miljoen euro, ofwel 30% van het totale budget voor stadsregio's.

In documenten over de toekenning van GDU-geld aan projecten is meestal gespecificeerd op welke beleidsterreinen het project betrekking heeft. In de meeste gevallen worden in ieder geval de bestedingen aan verkeersveiligheid, fiets en openbaar vervoer apart gelabeld. Daarnaast worden er projecten onderscheiden die op zowel fiets als verkeersveiligheid zijn gericht. Voor dit onderzoek hebben we de GDU-uitgaven voor de genoemde provincies en de stadsregio verdeeld over de volgende beleidsterreinen:

- verkeersveiligheid;
- fiets;
- verkeersveiligheid en fiets;
- openbaar vervoer;
- infrastructuur;
- overig/onbekend.

'Infrastructuur' kan worden gezien als een restpost waaronder uiteenlopende infrastructurele projecten vallen. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om projecten waarin wellicht ook aandacht is voor een van de andere beleidsterreinen, maar welke is niet bekend.

Tabel 5.4 geeft de procentuele verdeling over de genoemde categorieën van de GDU-uitgaven weer. Hieruit blijkt dat een belangrijk deel van de GDU-middelen is besteed aan verkeersveiligheidsprojecten (31%). Opvallend is dat het aandeel van het GDU-budget dat aan verkeersveiligheid is besteed in Zeeland veel lager is (7%) dan in de andere drie provincies (ongeveer 55 tot 60%). Zeeland is de enige van de vier provincies die GDU-geld besteedde aan infrastructuur en dat niet is gelabeld voor fiets en/of voor verkeersveiligheid. Mogelijk is gaat het om projecten die meerdere doelen hadden, waaronder verkeersveiligheid. Hetzelfde geldt voor SRR die 15% besteedde aan verkeersveiligheidsprojecten, maar ook 27% aan infrastructuur (zonder label).

⁴ Dit betreft de verdeling in het jaar 2000, die werd gemaakt op basis van het aantal verkeersslachtoffers, aantal autokilometers en mate van verstedelijking in een eerdere periode (eind jaren tachtig / begin jaren negentig). Dezelfde verdeling is ook in 2002 toegepast.

Beleidsterrein	Aandeel in GDU-budget
Fiets	22,7%
Verkeersveiligheid	31,0%
Verkeersveiligheid en fiets	4,3%
Openbaar vervoer	9,3%
Infrastructuur	24,8%
Overig/onbekend	7,9%

Tabel 5.4. *Verdeling GDU-geld over beleidsterreinen (gewogen gemiddelden voor vijf provincies en een stadsregio) in 2002. Bronnen: zie Bijlage 4.*

Als de percentages voor de vier onderzochte provincies representatief zijn voor alle provincies, betekent dat dat provincies in 2002 in totaal minimaal 40 tot 45 miljoen euro uit de GDU aan verkeersveiligheid hebben besteed (55% tot 65% van het totale budget van 78 miljoen euro). Voor de stadsregio's is zo'n schatting niet mogelijk, omdat we slechts van één stadsregio gegevens hebben geanalyseerd.

Uitgaven aan gedragsbeïnvloeding werden in 2002 gefinancierd uit de doeluitkering verkeersveiligheid, de Interimregeling Duurzaam Veilig en/of uit eigen middelen. Voor vijf provincies hebben we de uitgaven aan gedragsbeïnvloeding in 2002 onderzocht. Het betreft de vier provincies waarvoor we ook de besteding van GDU-middelen hebben geanalyseerd (Fryslân, Noord-Brabant, Noord-Holland en Zeeland) en Flevoland. Bij de overige provincies en stadsregio's was onvoldoende informatie beschikbaar. In *Bijlage 4* hebben we verwijzingen opgenomen naar de documenten waarop de bedragen zijn gebaseerd.⁵

Gemiddeld gaven de vijf provincies in 2002 ongeveer 880.000 euro uit aan gedragsbeïnvloeding. Dat is iets lager dan het gemiddelde voor deze provincies in 2007 (930.000 euro, 5% meer). De verschillen tussen de provincies zijn groot: de bedragen in 2002 lopen uiteen van ongeveer 300.000 euro tot 1,6 miljoen euro. De verschillen tussen de provincies zijn echter groot; de verandering in de uitgaven aan gedragsbeïnvloeding loopt uiteen van -57% tot +176%.

5.3. Eigen middelen

Naast de rijkssubsidies hebben provincies, stadsregio's en gemeenten eigen middelen tot hun beschikking die aan infrastructuur en gedragsbeïnvloeding (kunnen) worden besteed. Voor een indruk van de omvang daarvan, hebben we de besteding van eigen middelen aan infrastructuur en gedragsbeïnvloeding (deels) onderzocht voor het jaar 2007. De eigen middelen dienen als cofinanciering voor de BDU-subsidie, maar er zijn uiteraard ook bestedingen die daar los van staan. We richten ons nu op de cofinanciering van BDU-projecten door gemeenten en op de besteding van eigen middelen aan provinciale wegen (waaronder cofinanciering van BDU-projecten). De

⁵ Alleen de bedragen voor Noord-Brabant in 2002 zijn gebaseerd op een interview met de provincie. Daarin werd aangegeven dat in 2002 200.000 tot 400.000 euro (prijsspeil 2002) werd uitgegeven aan gedragsbeïnvloeding. In de tabel is uitgegaan van 300.000 euro (prijsspeil 2002).

cijfers zijn gebaseerd op de financiële jaarstukken van de provincies (met name programmarekeningen en/of programmabegrotingen), waarin de baten en lasten voor de provincies per thema zijn opgenomen (zie *Bijlage 4*). Stadsregio's blijven buiten beschouwing omdat zij geen eigen wegen hebben.

Het bedrag aan eigen middelen dat provincies besteden aan hun eigen wegen (onderhoud, reconstructie en aanleg van nieuwe wegen) loopt uiteen van ongeveer 20 miljoen euro tot ongeveer 110 miljoen euro (*Tabel 5.5*). Deze bedragen zijn veel hoger dan het bedrag aan BDU-geld dat wordt besteed aan provinciale wegen. Bij de ene helft van de onderzochte provincies zijn de eigen middelen een factor drie tot vier hoger dan de BDU-middelen, bij de andere helft gaat het om een factor twaalf tot zelfs veertig. De eigen middelen zijn dus de belangrijkste financieringsbron voor uitgaven aan provinciale wegen.

Provincie	Eigen middelen infrastructuur (in miljoenen euro's)
Flevoland	20
Fryslân	30
Gelderland	88
Groningen	20
Noord-Brabant	45
Noord-Holland	111
Utrecht	42
Zeeland	20

Tabel 5.5. *Eigen middelen provincies die worden besteed aan infrastructuur in 2007.*

Zoals aangegeven in *Hoofdstuk 4*, hebben vier van de onderzochte provincies een apart budget voor investeringen in verkeersveiligheid op provinciale wegen (Groningen, Gelderland, Limburg en Zeeland). Verder is van Noord-Holland bekend hoeveel geld er wordt besteed aan verkeersveiligheid, omdat aan elk project een label (bereikbaarheid, leefbaarheid en verkeersveiligheid) wordt toegekend. Het gaat om bedragen variërend van ongeveer 1 miljoen euro (Groningen), 6 miljoen euro (Utrecht en Zeeland) en 10 miljoen euro (Noord-Holland).⁶ In Zeeland is dit een substantieel deel van de totale besteding van eigen middelen aan provinciale wegen (ongeveer 30%). Bij de andere drie provincies gaat het om 6% tot 13%.

Zoals hierboven al is aangegeven, werd in 2007 ongeveer 8% van de BDU-middelen (ongeveer 60 miljoen euro) besteed aan gemeentelijke infrastructuur. Voor zes provincies (Fryslân, Gelderland, Groningen, Noord-Brabant, Utrecht en Zeeland) kon op basis van de beschikbare stukken en interviews een schatting worden gemaakt van de cofinanciering van gemeenten. Voor de meeste provincies is de cofinanciering 50% tot 60% van de totale projectkosten; het gemiddelde is 55%. Alleen in Zeeland is het

⁶ Het bedrag voor Noord-Holland is een schatting, gebaseerd op de totale uitgaven aan eigen wegen (ongeacht de financieringsbron). De omvang van het verkeersveiligheidsbudget voor Gelderland is niet bekend.

percentage aan cofinanciering door gemeenten hoger (ongeveer 70%). Gemeenten besteden overigens ook eigen middelen aan infrastructuur die geen cofinanciering zijn van BDU-geld. Een analyse daarvan valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Van drie provincies (Fryslân, Noord-Brabant en Zeeland) is bekend dat zij ook gedragsbeïnvloeding (mede) financieren uit eigen middelen. In alle drie gevallen is dit bedrag ongeveer even hoog als het BDU-geld dat aan gedragsbeïnvloeding wordt besteed. Het gaat om relatief bescheiden bedragen (ongeveer 400.000 euro tot 1 miljoen euro per provincie).

5.4. **Perspectief op financiering in de toekomst**

Bij de financiering van verkeersveiligheidsbeleid in de komende jaren zien de ondervraagden wel wat problemen ontstaan. Bijna alle ondervraagden bij provincies en gemeenten menen dat de bezuinigingen in de komende periode gevolgen hebben voor de omvang van de BDU. Een aantal ondervraagden verwacht een korting van ongeveer 20% op de BDU-gelden.

In het kader van de evaluatie van BDU wordt bekeken of die geïntegreerd moet worden in het provincie- en/of het gemeentefonds. De verwachting is dat het beleidsterrein verkeer en vervoer, meer dan nu het geval is, moet gaan concurreren met vele andere beleidsdoelen en prioriteiten als de BDU inderdaad opgaat in het gemeente- en provinciefonds. De stadsregio's hebben geen eigen fondsen. Zij hebben dan ook geen concreet beeld van wat het overhevelen van BDU naar gemeente- en/of provinciefonds zou kunnen betekenen voor de stadsregio.

Verschillende ondervraagden constateren verder dat het gevoel van urgentie van verkeersveiligheid minder wordt of dat het bestuurlijk commitment wat afneemt, doordat het relatief goed gaat met de objectieve verkeersveiligheid. De aandacht voor verkeersveiligheid dreigt daardoor te verslappen. Bij bestuurders is het beeld ontstaan dat het goed gaat met de verkeersveiligheid en dat het naar verhouding veel kost om de resterende verkeersveiligheidsproblemen aan te pakken. Daardoor neemt de onzekerheid toe over de effectiviteit van maatregelen die je in die situatie neemt. Dat is mogelijk een bedreiging voor verkeersveiligheidsmaatregelen op het moment dat er door de bezuinigingen scherper geprioriteerd moet worden.

Er zijn verschillende (deel)oplossingen aangedragen voor deze problematiek. Ten eerste wordt geconstateerd dat wanneer financiering van het verkeersveiligheidsbeleid onder druk komt te staan, de onderbouwing van dat beleid in feite nog beter moet zijn. Gemeenten kunnen daarvoor zorgen in een gemeentelijk verkeers- en vervoersplan (GVVP). Door meer kennis over de effecten van maatregelen, met name ook voor maatregelen in de sfeer van gedragsbeïnvloeding, is ook betere onderbouwing mogelijk. Een ander deel van de oplossing is om, zoals nu al wordt gedaan, verkeersveiligheid sterker te verknopen met andere thema's.

5.5. **Samenvatting en conclusies**

In 2002 was er voor infrastructuur 179 miljoen euro aan GDU-middelen en 22 miljoen euro aan Duurzaam Veilig-subsidies beschikbaar, in totaal dus ongeveer 200 miljoen euro. Door de invoering van de BDU was er geen

apart budget meer voor infrastructuur, maar een totaal budget van 1,9 miljard euro voor verkeer en vervoer. Uit een analyse van de bestedingen van negen provincies en drie stadsregio's blijkt dat naar schatting ongeveer 300 miljoen euro daarvan, ofwel 16% van het BDU-budget, aan infrastructuur is besteed. Dit moet worden gezien als een indicatie, gezien het beperkte aantal stadsregio's dat in de analyse is meegenomen. Op basis van deze cijfers kan echter wel worden geconcludeerd dat uitgaven aan infrastructuur, gefinancierd uit de middelen die het Rijk uitkeert aan provincies en stadsregio's, tussen 2002 en 2007 zijn toegenomen.

Om te achterhalen in hoeverre er ook veranderingen zijn opgetreden in de uitgaven aan verkeersveiligheid, zijn de uitgaven aan infrastructuur van een beperkt aantal provincies nader geanalyseerd. Daaruit blijkt dat de BDU-uitgaven (in 2007) aan verkeersveiligheid slechts voor een zeer beperkt deel te traceren zijn. De reden is dat een belangrijk deel van het BDU-geld aan grotere provinciale/regionale (vaak integrale) projecten wordt besteed. De bijdrage van deze projecten aan de verkeersveiligheid is lastig vast te stellen. Dat ligt anders voor de budgetten die provincies en stadsregio's beschikbaar stellen aan gemeenten. Daarvan is doorgaans goed te achterhalen aan welke beleidsterreinen dit geld is besteed, omdat gemeenten voor deze budgetten subsidieaanvragen indienen waaruit blijkt wat het doel of de doelen van het project is of zijn. Het gaat bijvoorbeeld om specifieke verkeersveiligheidsprojecten, zoals het aanleggen van 30- of 60km/uur-zones, of het aanleggen van fietspaden. Het percentage gemeentelijke projecten dat primair is gericht op verkeersveiligheid, ligt ongeveer tussen 25% en 50%. Bij de GDU-projecten was dat percentage vergelijkbaar, namelijk 40%. Een belangrijk verschil tussen GDU en BDU is echter dat vrijwel het gehele GDU-budget in 2002 aan gemeentelijke projecten werd besteed, terwijl dat in 2007 slechts voor een deel van het BDU-geld gold (ongeveer 40% in de onderzochte provincies). Het overige BDU-geld voor infrastructuur werd in 2007 besteed aan grotere provinciale/regionale projecten.

De besteding van eigen middelen van provincies aan infrastructuur in 2007 is goed te traceren via programmarekeningen en/of –begrotingen. Daaruit blijkt dat provincies relatief veel eigen middelen aan infrastructuur besteden. In welke mate dit geld aan verkeersveiligheid wordt besteed, is echter niet bekend. Enkele provincies hebben een apart budget voor verkeersveiligheid en ze hebben in hun jaarstukken gespecificeerd hoeveel daarvan aan verkeersveiligheid wordt besteed. Het gaat om een relatief klein deel van de eigen middelen die aan infrastructuur worden besteed (uiteenlopend van 1 miljoen euro tot 10 miljoen euro). Gedetailleerde informatie over de besteding van eigen middelen in 2002 bleek in dit onderzoek veel lastiger te achterhalen, mede omdat toen nog niet werd gewerkt met programmarekeningen. Een dergelijke vergelijking tussen 2007 en 2002 kon daarom in dit onderzoek niet worden gemaakt.

De uitgaven aan gedragsbeïnvloeding in 2002 zijn voor vijf provincies in kaart gebracht. Het blijkt dat de uitgaven gemiddeld ongeveer even hoog waren als in 2007 (ongeveer 900.000 euro). Er zijn echter wel grote verschillen tussen de provincies, zowel wat betreft de omvang van het budget als de verschillen tussen 2002 en 2007.

6. Slotbeschouwing

Dit onderzoek heeft tot doel inzicht te geven in de financiering van en beleidsbeslissingen over verkeersveiligheid en in het bijzonder veranderingen die daarin zijn opgetreden sinds de BDU. Daartoe richt het onderzoek zich op twee vragen:

- Hoe maken regionale overheden afwegingen tussen investeringen op verschillende terreinen en is dat veranderd sinds de BDU?
- Hoeveel geld besteden lagere overheden aan verkeersveiligheid, en welke veranderingen zijn daarin opgetreden als gevolg van invoering van de BDU?

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd van *Hoofdstuk 4* en *5*, maar dan bekeken in het licht van de in verwachtingen die op basis van de theoretisch achtergrond in *Hoofdstuk 2* zijn geformuleerd. Die zijn te splitsen in twee verwachtingen over regievoering en beleidscontext en twee over financiering. De twee over beleidscontext zijn:

- Verkeersveiligheid wordt onder de BDU vaker afgewogen tegen en geïntegreerd met andere beleidsonderwerpen.
- Provincies en stadsregio's hebben een meer sturende rol (regierol) bij het beslissen over de besteding van de BDU-gelden, met als gevolg meer maatwerk.

Over financiering zijn de volgende verwachtingen geformuleerd:

- De gelden voor verkeersveiligheid zullen minder zichtbaar zijn na ontschotting van de budgetten.
- De budgetten voor verkeersveiligheid zijn veranderd door invoering van ontschotte gelden voor verkeer en vervoer.

Paragraaf 6.1 gaat in op de geconstateerde veranderingen in regievoering en beleidscontext en op aanwijzingen voor het al dan niet uitkomen van de verwachtingen. *Paragraaf 6.2* richt zich op veranderingen in financiering en de verwachtingen daarover. In *Paragraaf 6.3* wordt nader ingegaan op de aard van de veranderingen en de rol van de BDU daarin. In *Paragraaf 6.4* staan kansen voor verkeersveiligheidsbeleid die door respondenten zijn genoemd.

Hoewel het onderzoek zo volledig mogelijk is, kent het onderzoek naar de aard van de gebruikte methoden toch enkele beperkingen. Ten eerste kan in dit onderzoek geen directe relatie tussen beleid, financiering, en verkeersveiligheid in beeld gebracht worden. Dat zou een studie op detailniveau vergen. Ten tweede is de weergave van de beleidscontext en de afwegingen op onderdelen globaal en schetsmatig. Op sommige onderdelen wordt mogelijk niet volledig recht gedaan aan beleid of financiering van provincies en stadsregio's. Op basis van interviews zijn immers niet alleen 'feiten', maar is ook meer subjectieve beeldvorming geïnventariseerd. Ten slotte wijzen we erop dat de gegevens over financiering niet of niet volledig voor alle provincies en stadsregio's in het onderzoek achterhaald konden worden.

6.1. Verwachtingen beleidscontext

In *Paragraaf 2.6* staat de verwachting dat verkeersveiligheid onder de BDU vaker afgewogen wordt tegen en geïntegreerd wordt met andere beleids-onderwerpen (bijvoorbeeld bereikbaarheid, milieu, ruimtelijke ordening) en dat daarbij onderhandelingen met deze andere beleidsterreinen plaatsvinden.

De verwachting wordt bevestigd in die zin dat beleid voor en afwegingen over verkeersveiligheid steeds vaker onderdeel zijn van een breder, meer integraal beleid op terrein van verkeer en vervoer. Van 'onderhandelingen' met andere beleidsterreinen is wel enige sprake, maar die hebben vooralsnog vooral een 'zacht' karakter: voorlopig overheerst in bijna alle provincies een consensusmodel waarbij nog geen sprake is of lijkt te zijn van 'botsende belangen' tussen beleidsterreinen. We lichten dit hieronder toe.

6.1.1. *Verschuiving naar integraal beleid*

In de periode 2002-2007 is een al eerder ingezette beweging op het terrein van verkeers- en vervoersbeleid verder doorgezet.

Er is een verder opschuivende beweging naar decentraal beleid, al ingezet voor de invoering van BDU, maar verder gestimuleerd door BDU en door de kernpunten uit de Nota Mobiliteit. Voorbeelden daarvan zijn: doordecentralisatie naar subregio's in de grotere provincies, verdere ontwikkeling van langetermijnverkeersveiligheidsplannen van gemeenten afgestemd op regionale plannen voor betere onderbouwing van decentraal beleid en van decentrale maatregelen, facilitering van decentrale projecten en initiatieven door begeleiding van projectaanvragen, en – aan de achterkant van het beleid – een relatief 'zachte' toetsing van subsidies om het proces van subsidieverlening zo soepel mogelijk te laten verlopen.

Verder is er een beweging van sectoraal verkeersveiligheidsbeleid naar integraal verkeers- en vervoersbeleid. Voorbeelden daarvan zijn: afstemming tussen verschillende beleidsdoelen in regionale planvorming, afstemming tussen verschillende regionale plannen, sturen op meerdere beleidsdoelen via criteria voor subsidieverlening, regelmatig overleg met gemeenten en in sommige provincies verdergaande professionalisering van dit overleg, overleg met andere partijen (bijvoorbeeld met OM over handhaving en met belangengroepen).

Van oudsher was de 3 E-benadering al een geïntegreerde benadering binnen de sector verkeersveiligheid. Zoals gezegd, oriënteert de beleids-wereld zich meer recent ook meer op vormen van integraliteit waarbij een beleidsterrein meer gezien wordt als een facet van andere beleidsterreinen. Verkeersveiligheidsmaatregelen kunnen in die benadering bijvoorbeeld meeliften met investeringen in de bereikbaarheid.

6.1.2. *Onderhandelingen binnen integraal beleid*

Provincies, stadsregio's en gemeenten overleggen met elkaar vanuit grotendeels overlappende belangen bij verkeersveiligheid en vaak ook vanuit een gedeeld inhoudelijk perspectief. Er is veelal sprake van een consensusmodel. Het politieke sturingsmiddel van een 'aanwijzing' wordt

bijna niet ingezet (met uitzondering van Zeeland). Met name de zuidelijke provincies (Zeeland, Noord-Brabant, Limburg) spreken uit dat ze wel actief sturing geven aan inspanningen van gemeenten op verkeersveiligheids-terrein, maar dan vooral door het middel subsidieverlening in te zetten. Andere provincies spreken over 'elkaar overtuigen', 'vertrouwen' en 'consensusmodel' (Flevoland, Gelderland, Fryslân).

6.1.3. *Regievoering*

De verwachting was dat provincies en stadsregio's een sturende rol zouden aannemen bij het beslissen over de besteding van de BDU-gelden. Ze hebben immers de mogelijkheid in te spelen op de specifieke behoeften van en problemen in hun gebied. Zij kunnen door de invoering van de BDU een regierol uitoefenen door te sturen op de subsidieaanvragen van gemeenten, waterschappen en andere lokale wegbeheerders.

De verwachting over de sturende rol wordt bevestigd door het feit dat provincies en stadsregio's via regionale beleidsplannen en via subsidieverlening op verkeers- en vervoersbeleid 'sturen'. Er is op het terrein van verkeersveiligheid echter geenszins sprake van een sterke inhoudelijke sturing. De gemeenten zelf krijgen veel vrijheid en verantwoordelijkheid. Flevoland is een voorbeeld van een provincie die met name het samenspel van partijen faciliteert, en zich dus als een faciliterende regievoerder gedraagt (Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2004). Aan de andere kant van het spectrum profileert Noord-Brabant zich met een eigen plan voor verkeersveiligheid en met een complete integrale prioriteringssysteematiek als een meer beheersingsgerichte regievoerder, die een eigen beleid wil uitwerken en uitvoeren. Overigens zijn de uitdagingen van verkeersveiligheid anders voor Noord-Brabant dan voor Flevoland.

Gemeenten in provincies zijn over het algemeen tevreden met de regierol van provincie, ook als zij de regierol beperkt of gering vinden. In het algemeen wensen gemeenten namelijk geen sterkere regierol. Wel noemen gemeenten specifieke thema's of specifieke uitvoeringsaspecten waarbij een sterkere regie beter maatwerk en betere bovenlokale effecten zou kunnen leveren, bijvoorbeeld op het gebied van handhaving. Gemeenten in stadsregio's ervaren de regie op het terrein van verkeersveiligheid als minimaal. Gemeenten in twee stadsregio's zouden graag willen dat gegevens over subjectieve verkeersveiligheid een rol spelen bij het prioriteren van projecten.

6.1.4. *Maatwerk*

De vraag of de nieuwe regie- en beleidsvoering ook meer maatwerk oplevert, het tweede deel van de verwachting uit de vorige paragraaf, is moeilijk te beantwoorden. De ondervraagden zelf verstaan onder maatwerk verschillende dingen, zoals 'Optimale oplossing voor lokale situatie', 'Afstemming maatregelen tussen gemeenten onderling', 'Afstemming infrastructuur en educatie', en 'Afstemming van gezamenlijke activiteiten, bijvoorbeeld op terrein van verkeerseducatie, resulterend in kostenbesparing'.

De hierboven geconstateerde tendens (bij gemeenten in provincies) om regionale of gebiedsgerichte programma's te maken en bovenlokale

belangen in subsidieregelingen te benadrukken, zou in theorie tot betere samenhang tussen maatregelen en tot beter maatwerk kunnen (moeten) leiden doordat gemeenten meer geprikkeld worden om samen te werken en op elkaar afgestemde plannen of projectaanvragen aan te leveren. Ook de verdere ontwikkeling van gemeentelijke langetermijnverkeersveiligheidsplannen zou een positieve bijdrage moeten leveren aan maatwerk.

Daartegenover staat dat integraal werken niet automatisch leidt tot maatwerk in de uitvoering. Bij grootschalige integrale verkeersprojecten bijvoorbeeld, kan een te krappe tijdsplanning maatwerk in uitvoering hinderen doordat niet alle varianten van uitvoering kunnen worden bekeken en afgewogen. Ook kan een integrale benadering ten koste gaan van specifieke lokale verkeersveiligheidsmaatregelen. Als gevolg van andere accenten in een aantal provincies en stadsregio's (zoals Utrecht, Fryslân, BRU) lijkt er minder BDU-geld beschikbaar te zijn voor lokale infrastructuurprojecten die op verkeersveiligheid zijn gericht. Met name de kleinere (plattelands)gemeenten in provincies of stadsregio's kunnen niet de door hen beoogde afronding van DV-infrastructuur realiseren. Die specifieke vorm van maatwerk wordt niet gestimuleerd onder de huidige omstandigheden.

In theorie zou de nieuwe regie- en beleidsvoering dus moeten leiden tot meer samenwerking tussen actoren en betere afstemming tussen maatregelen. In de praktijk blijft het vaak een kwestie van wikken en wegen, zoeken en overleggen over de optimale uitvoering van maatregelen. Veel professionals zien kansen voor verdere verbetering van de uitvoering van verkeersveiligheidsbeleid (zie *Paragraaf 6.4*).

6.2. Verwachtingen over financiering

6.2.1. Zichtbaarheid van uitgaven aan verkeersveiligheid

Over financiering was de verwachting dat de gelden voor verkeersveiligheid minder zichtbaar zouden zijn, omdat ze niet meer apart zijn toegekend en omdat de regeling het meeliften van verkeersveiligheid op andere maatregelen mogelijk maakt. Op basis van de analyse van financiële documenten kan worden geconcludeerd dat de gelden voor verkeersveiligheid inderdaad minder zichtbaar zijn na de invoering van de BDU. Een belangrijk verschil tussen 2002 en 2007 is dat een aanzienlijk deel van de BDU-middelen die in 2007 aan infrastructuur werden besteed, naar (grote) regionale projecten ging. Van deze projecten is niet goed te achterhalen in welke mate zij gericht zijn op verkeersveiligheid. Van het geld dat via de provincies bij gemeenten terechtkomt, is dat wel bekend. Bij de GDU (in 2002) ging een veel groter deel van het budget rechtstreeks naar gemeenten dan bij de BDU, waardoor de bestedingen aan verkeersveiligheid bij de GDU veel beter zichtbaar waren. Bovendien was er in 2002 een specifieke uitkering voor investeringen in Duurzaam Veilige infrastructuur, waardoor uitgaven aan verkeersveiligheid uiteraard ook beter zichtbaar waren.

In de besteding van eigen middelen van provincies in 2007 is slechts zeer beperkt zichtbaar hoeveel er wordt besteed aan verkeersveiligheid. Er zijn slechts enkele provincies die die aparte budgetten hebben voor verkeersveiligheid of die zich over hun uitgaven aan verkeersveiligheid apart verantwoorden. Wel is er in 2007 goed zicht op de besteding van eigen middelen van provincies aan infrastructuur via programmarekeningen en/of

-begrotingen. Daarin verantwoorden provincies (en stadsregio's) zich per programma over hun inkomsten en uitgaven, waaronder in veel gevallen bijvoorbeeld verkeer en vervoer en uitsplitsingen daarvan. Gedetailleerde informatie over besteding van eigen middelen in 2002 bleek veel lastiger te achterhalen, mede omdat toen nog niet werd gewerkt met programma-rekeningen. De bestedingen aan infrastructuur zijn dus veel zichtbaarder geworden. Verder is bij benadering bekend hoeveel gemeenten aan cofinanciering bijdragen aan infrastructuurprojecten waarvoor zij BDU-geld ontvangen. De analyse van de besteding van (overige) eigen middelen van gemeenten en stadsregio's viel buiten dit onderzoek.

De zichtbaarheid van BDU- en GDU-uitgaven voor gedragsbeïnvloeding zijn goed zichtbaar; omdat hiervoor zowel in 2002 als in 2007 aparte budgetten werden gereserveerd.

6.2.2. *Omvang van uitgaven aan verkeersveiligheid*

Verder was de verwachting dat het budget voor verkeersveiligheid na invoering van de BDU zou veranderen, aangezien provincies en stadsregio's door de BDU meer vrijheid hebben gekregen in de besteding van het geld. In hoeverre deze verwachting is uitgekomen, is moeilijk aan te geven, omdat de budgetten voor infrastructurele verkeersveiligheidsmaatregelen minder herkenbaar zijn geworden. De totale BDU-bestedingen aan infrastructuur in 2007 (ongeveer 300 miljoen euro) zijn hoger dan de GDU-bestedingen in 2002 (ongeveer 180 miljoen euro). In 2007 werd echter een kleiner deel van het budget besteed aan gemeentelijke projecten. Voor een beperkt aantal provincies is nagegaan welk deel van het BDU- dan wel GDU-geld dat beschikbaar is voor gemeentelijke projecten, werd besteed aan projecten die primair op verkeersveiligheid waren gericht. In 2007 ging het naar schatting om 25% tot 50% en in 2002 lag dat percentage in dezelfde orde van grootte.

Eigen middelen zijn een belangrijke financieringsbron voor provinciale infrastructuur. Bij de onderzochte provincies gaat het om 20 tot 110 miljoen euro. Van deze middelen is echter niet goed zichtbaar hoeveel ervan aan verkeersveiligheid wordt besteed. Niettemin zijn er enkele provincies die aparte budgetten hebben voor verkeersveiligheid. Het gaat dan echter om een relatief klein deel van de eigen middelen (1 tot 10 miljoen euro). Een vergelijking tussen 2007 en 2002 kon in dit onderzoek niet worden gemaakt vanwege zeer beperkte informatie over de besteding van eigen middelen in 2002.

De uitgaven aan gedragsbeïnvloeding in 2002 en 2007 konden voor vijf provincies in beeld worden gebracht. Het blijkt dat de gemiddelde uitgaven vrijwel niet zijn veranderd. Wel zijn er grote verschillen tussen de provincies, zowel wat betreft de omvang van het budget als de verschillen tussen 2002 en 2007.

6.3. **Kansen voor verbetering**

We sluiten dit hoofdstuk af met een nadere beschouwing van de kansen voor verbetering die door de ondervraagde professionals zijn benoemd of overdacht. Vanuit vier invalshoeken – integraal beleid, maatwerk in beleid, regievoering en transparantie – komen kansen aan de orde.

6.3.1. *Kansen vanuit integraal beleid*

De beweging naar meer integraal beleid is duidelijk zichtbaar. Dat lijkt voor verkeersveiligheid duidelijke voordelen te hebben. Verkeersveiligheid wordt vaker meegenomen in een integrale afweging – dat is wellicht een winstpunt ten opzichte van de situatie tien of vijftien jaar geleden. De verwachting bij verkeersveiligheidprofessionals is dat verkeersveiligheid juist door verknoping met andere thema's betere kansen heeft op het behoud van bestuurlijk commitment in tijden waarin financiering onder druk staat of komt te staan. Overigens zien vele ook directe voordelen van integraal werken, vaak ook hele praktische, zoals de betere afstemming in tijd, activiteiten, middelen, betere samenhang in beleid en meer bereiken voor minder geld.

6.3.2. *Kansen vanuit streven naar maatwerk in beleid*

Over het algemeen leeft bij gemeenten vaak de gedachte dat maatwerk (soms) beter kan (en moet). Volgens sommige gemeenten komt maatwerk niet tot stand door alleen procesmatig en op hoofdlijnen aan te sturen. Het feit dat er nog steeds gezocht wordt naar functies of methoden om uit onderlinge contacten meer winst te behalen - juist ten behoeve van maatwerk - geeft aan dat de optimale situatie/werkwijze nog niet overal aanwezig is. Als verbeteringsmogelijkheden worden genoemd:

- een verkeersveiligheidsmakelaar die actief zorg draagt voor de uitwisseling van ervaringen, ideeën en projectmogelijkheden;
- meer themageoriënteerd overleg, bijvoorbeeld rondom thema's als grijze wegen en handhaving;
- professioneler klantbeheer, gebaseerd op duidelijke afspraken;
- sneller maatregelen nemen in urgente gevallen;
- bij grote projecten meer tijd nemen om relevante uitvoeringsvarianten, en daarmee ook maatwerk, goed af te wegen.

6.3.3. *Kansen vanuit selectieve toepassing van actievere regie op deelthema's*

In de inleiding zijn vier stijlen van regievoering onderscheiden: faciliterend, visionair, beheersingsgericht en uitvoeringsgericht. Op hoofdlijnen zijn zowel provincies, stadsregio's als inliggende gemeenten tevreden met de vooral faciliterende en coördinerende regievoering. Op specifieke thema's zijn andere vormen van regievoering wellicht vereist. Visionaire regie is met name gewenst bij innovatieve projecten. Op specifieke thema's zoals handhaving en grijze wegen kan een meer beheersingsgerichte regie van de provincie of stadsregio naar verwachting bijdragen aan een betere samenhang in de uitvoering.

6.3.4. *Kansen vanuit meer transparantie*

Hoewel gemeenten vaak tevreden zijn over de financiële verdeel-systeematiek, zouden veel gemeenten het als een verbetering ervaren als er meer transparantie komt over beslissingen over projectaanvragen. De provincie zou ofwel 'aan de voorkant' een meer transparante selectie-systeematiek kunnen invoeren waarbij alle mogelijke aspecten van een projectaanvraag geëxpliciteerd en gescoord worden (bijvoorbeeld een integrale prioriteringsmethodiek zoals in Noord-Brabant), of 'aan de achterkant' een meer expliciete toelichting geven over welke afwegingen hebben geleid tot afwijzing van een project, mede gerelateerd aan het

honoreren van andere projecten. Door een transparantere werkwijze kunnen verkeersveiligheidsprofessionals beter inzicht krijgen in hoe zij hun beleidsplannen kunnen verbeteren, bijvoorbeeld door ze beter in te laten passen in het provinciale beleid.

6.4. **Veranderingen, de rol van de BDU en mogelijke gevolgen voor verkeersveiligheid**

De geconstateerde veranderingen zijn eerder een stapsgewijze evolutie dan een revolutie. Dat komt vooral door een bepaalde mate van bestuurlijk conservatisme: er wordt niet hard getornd aan historisch gegroeide verdelingen van middelen, althans niet als deze naar tevredenheid zijn verlopen, of als er een sterk bestuurlijk draagvlak is voor specifieke beleidsterreinen, zoals verkeerseducatie.

De toegenomen aandacht voor integraliteit kan zowel een kans als een bedreiging vormen voor de verkeersveiligheid. Enerzijds kan het namelijk betekenen dat er minder aandacht is voor investeringen in specifieke (vaak gemeentelijke) verkeersveiligheidsprojecten, zoals uit dit onderzoek naar voren is gekomen. Anderzijds kan het betekenen dat verkeersveiligheid kan meeliften met projecten die in eerste instantie niet op verkeersveiligheid zijn gericht. Het onderzoek laat zien dat een groter deel van het beschikbare budget voor infrastructuur sinds de BDU aan niet-verkeersveiligheidsprojecten wordt besteed dan ten tijde van de GDU. Een aantal provincies heeft de BDU zelfs aangegrepen om in beleid meer accent te leggen op bereikbaarheid en doorstroming. Dit hoeft niet ongunstig zijn voor de verkeersveiligheid, maar het betekent wel dat bij de besteding van dit geld (voldoende) aandacht moet zijn is voor het verbeteren van de verkeersveiligheid. Zoals eerder aangegeven, hoeft er over de investeringen in verkeersveiligheid vaak geen afzonderlijke (financiële) verantwoording te worden afgelegd. Om toch te zorgen voor voldoende aandacht voor verkeersveiligheid, is het raadzaam om bij beslissingen over investeringen in infrastructuur transparant te maken hoe verkeersveiligheid wordt meegewogen, en daarbij een minimumniveau van verkeersveiligheid te definiëren en dat vervolgens te toetsen, zoals bepleit door de SWOV (Wegman & Aarts, 2005).

Er zijn in dit onderzoek echter geen duidelijke aanwijzingen gevonden voor het feit dat door de verschuiving naar meer integraal beleid de aandacht voor verkeersveiligheid ondersneeuwt. De ambities van sommige provincies om de eigen positie op een denkbeeldige en niet nader gespecificeerde ranglijst van verkeersveilige provincies te verbeteren (Zeeland, Noord-Brabant en Limburg), zorgen er ook voor dat verkeersveiligheid als apart beleidsterrein in stand blijft. Ook is de beweging naar meer integraliteit in beleid niet in alle provincies even sterk. Deze is immers mede afhankelijk van de kenmerken van dan wel problemen in een gebied: voor een provincie als Groningen is de bereikbaarheidsproblematiek minder een beleidsthema dan in bijvoorbeeld Noord-Holland. Overigens kan ook een verschuiving naar een meer integrale werkwijze ook zeer goed samengaan met de instandhouding van verkeersveiligheid als een belangrijk apart beleidsterrein (bijvoorbeeld Noord-Brabant).

De BDU wordt bij de verschillende veranderingen op bestuurlijk of financieel terrein eerder als een randvoorwaardelijke of bijkomende factor genoemd dan als een stimulerende of oorzakelijke factor. De volgende bestuurlijke of

financiële ontwikkelingen liepen parallel aan de invoering van de BDU, maar waren daar (volgens ondervraagden) niet het gevolg van:

- vanuit de decentralisatiebeweging directe uitkering van vaste budgetten aan gemeenten (Flevoland);
- verdere professionalisering van de subsidiecyclus (BRU);
- sterke sturing vanuit eigen regionale beleidsdoelen (SRR).
- van verdeling van BDU-geld over drie WGR-regio's (Wet gemeenschappelijke regelingen) naar directe bijdrage aan gemeenten via subsidieverordening (Zeeland).

Om te (blijven) zorgen voor voldoende aandacht voor verkeersveiligheid wordt aanbevolen om bij beslissingen over investeringen in infrastructuur transparant te maken hoe veiligheid wordt meegewogen en daarbij een minimumniveau van verkeersveiligheid te definiëren. Aanbevolen wordt om daarbij regionale verkeersveiligheidsdoelstellingen als uitgangspunt te nemen en de bijdrage van de investeringen aan het halen van de doelstelling te toetsen.

Literatuur

- Abma, T. & In 't Veld, R. (red.) (2001). *Handboek Beleidswetenschap. Perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*. Boom, Amsterdam.
- Bax, C.A. & Jagtman, H.M. (2008). *Gebruik van informatie bij besluitvorming over verkeersveiligheidsmaatregelen; Onderzoek in twaalf provincies*. R-2008-13. SWOV, Leidschendam.
- Beurskens, A. & Korsten, A.F.A. (2007). *Bestuur door regie; Concept 251107*. Webtext, manuscript, gepubliceerd op site van Arno Korsten, gedownload 18 augustus 2010.
- Doumen, M.J.A., Schoon, C.C. & Aarts, L.T. (2010). *Integraal beleid voor verkeersveiligheid: wat houdt dat eigenlijk in? Een studie naar integraal sectorbeleid en integraal facetbeleid*. R-2010-11. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, Leidschendam.
- Driessen, P. & Leroy, P. (red.) (2007). *Milieubeleid; Analyse en perspectief*. Coutinho, Bussum.
- Godfroij, A.J.A. & Nelissen, N.J.M. (red.) (1993). *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*. Coutinho, Bussum.
- Goudappel Coffeng & AVV (2005). *Veilig op weg. Monitoring Startprogramma Duurzaam Veilig. Eindverslag*. Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer AVV, Rotterdam.
- Heuvel, J.H.J. van den (1994). *Overheid en beleid in Nederland; Feiten en inzichten vanuit de beleidswetenschap*. Het Spectrum, Utrecht.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2003). *Unraveling the central state, but how? Types of Multi-Level Governance*. In: *The American Political Science Review*, vol. 97, nr. 2, p. 233-243.
- Jagtman, H.M., Wijnen, W. & Bax, C.A. (2010). *Pilotstudie verkeersveiligheidsfinanciering en –beleid; Veranderde patronen in twee provincies en twee daarin liggende gemeenten*. R-2010-33. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.
- Jong, J. de (2010). *Interviewbundel bestuurskundige interviews met provincies, regio's en gemeenten; Bijdrage aan het onderzoek financiering en beleidscontext*. Partners+Pröpper, Vught.
- Ligtermoet & Partners (2005). *Samen Werken met de Brede Doeluitkering (BDU)*. Kennisplatform Verkeer en Vervoer KpVV, Rotterdam.
- Mesken, J., Aarts, L. & Vis, M. (2010). *Schetsboek voor regionaal verkeersveiligheidsbeleid; Stand van zaken, probleemstellingen en wensen voor de toekomst*. H-2010-1. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Meulen, S.I. van der (2004). *Verkeersveiligheid ligt nu op koers; Hoe Fryslân regisseur van verkeersveiligheidsbeleid is geworden*. Paper gepresenteerd op Nationaal Verkeersveiligheidscongres NVVC, 21 april 2004, WTC, Rotterdam.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1987). *Meer kilometers minder ongelukken; Meerjarenplan Verkeersveiligheid MPV 1987-1991*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 's-Gravenhage.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1989). *Meerjarenplan Verkeersveiligheid MPV-2 1989-1993: ambitieus maar wel haalbaar*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 's-Gravenhage.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1991). *Meerjarenplan Verkeersveiligheid MPV: Structuurschema Verkeer en Vervoer SVV*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 's-Gravenhage.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2001). *Interimbesluit Duurzaam Veilig met bijlage*. Besluit van 18 september 2001, 's-Gravenhage.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2003). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2004*; Memorie van Toelichting. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 's-Gravenhage.

Ministerie Verkeer en Waterstaat (2004a). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2005*. Memorie van Toelichting. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 's-Gravenhage.

Ministerie Verkeer en Waterstaat (2004b). *BDU Wet Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer*. Directoraat-Generaal Personenvervoer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 's-Gravenhage.

Ministerie Verkeer en Waterstaat (2005). *Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer. Wet en Regelgeving*. Bundel BDU. DG personenvervoer, 's-Gravenhage.

Ministerie Verkeer en Waterstaat (2006a). *NiSI-bericht nr. 1 Nieuwe Sleutel BDU Verkeer en Vervoer*, februari 2006, 's-Gravenhage.

Ministerie Verkeer en Waterstaat (2006b). *Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer. Wet en regelgeving*. Wijziging van de Uitvoeringsregeling en beleidsregel BDU verkeer en vervoer. December 2006, 's-Gravenhage.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Interprovinciaal Overleg IPO & Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG (1994). *Decentralisatie-akkoord Verkeersveiligheid: afspraken tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat, Interprovinciaal Overleg en Vereniging Nederlandse Gemeenten over de decentralisatie van het regionale verkeersveiligheidsbeleid*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat/Interprovinciaal Overleg IPO/ Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG, 's-Gravenhage.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Interprovinciaal Overleg IPO, Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG & Unie van Waterschappen UVW (1997). *Intentieverklaring van de Minister van Verkeer en Waterstaat, het Interprovinciaal Overleg IPO, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG en de Unie van Waterschappen UVW over het Startprogramma Duurzaam Veilig*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat/ Interprovinciaal Overleg IPO/Vereniging van Nederlandse Gemeenten VNG/Unie van Waterschappen UVW, 's-Gravenhage.

Oosterhout, M. van & Dunnen, S. den (2010a). *Hoofdonderzoek provincies ten behoeve van onderzoek Financiering en beleidscontext SWOV*. Partners+Pröpper, Vught.

Oosterhout, M. van & Dunnen, S. den (2010b). *Hoofdonderzoek regio's ten behoeve van onderzoek Financiering en Beleidscontext SWOV*. Partners+Pröpper, Vught.

Partners+Pröpper (2010). *Interviewbundel bestuurskundige interviews met provincies stadsregio's en gemeenten. Bijdrage aan het onderzoek financiering en beleidscontext*. Partners+Pröpper, Vught.

Pröpper I., Litjens, B. & Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Partners+Pröpper, Vught.

Provincie Noord-Brabant (2007). *Routeplan verkeersveiligheid in Noord-Brabant*. Deel I: Meerjaren Uitvoeringsprogramma 2007-2011. Provincie Noord-Brabant, 's-Hertogenbosch.

S.N. (1983). *Beleidsplan voor de verkeersveiligheid 1983: samen op weg naar een veiliger verkeer*. s.l.

S.N. (1998). *Planwet Verkeer en Vervoer*. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, nr. 424 16-07-1998. SDU Uitgeverij, Den Haag.

Soeterbroek, F. (2002). *De worsteling met I-governance*. In: Bestuurswetenschappen, vol. 56, p. 502-524.

Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (Commissie-Brinkman) (2004) *Anders gestuurd, beter bestuurd; De specifieke uitkeringen doorgelicht*. Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen, 's-Gravenhage.

Tops, P. (2001). *Ruimte voor de quarterback*. In: Vitale Stad, nr. 4-7, p. 13-15.

Tweede Kamer (2007). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2008; Vragen en antwoorden*. Vergaderjaar 2007-2008, 31 200 XII, nr. 10. Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage.

Weenen, P. van (2006). *Samenwerking tussen wegbeheerders en handhavers in de provincie Utrecht*. Paper gepresenteerd op Nationaal Verkeersveiligheidscongres NVVC, 25 april 2006, WTC, Rotterdam.

Wegman, F. & Aarts, L. (red.) (2005). *Door met Duurzaam Veilig; Nationale Verkeersveiligheidsverkenning voor de jaren 2005-2020*. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Weijermars, W.A.M. & Aarts, L.T. (2010). *Duurzaam Veilig van theorie naar praktijk; Verkenning van barrières bij de implementatie van Duurzaam Veilig*. R-2010-23. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam

Weijermars, W.A.M. & Schagen, I.N.L.G. van (red.) (2009). *Tien jaar Duurzaam Veilig; Verkeersveiligheidsbalans 1998-2007*. R-2009-14. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Wesemann, P. (2003). *Financiering van duurzaam-veilige regionale weginfrastructuur. Mogelijkheden voor versnelling van de aanleg*. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Wijnen, W.A. & Stroeker, N.E. (2009). *Uitgaven aan verkeersveiligheid. Een schatting voor 2007*. R-2009-17. Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid SWOV, Leidschendam.

Wilms, P. & Rosbergen, E. (2008). *Omvang BDU: beschikbare middelen en ambities*. APE & MuConsult, 's-Gravenhage/Amersfoort.

Bijlagen 1 t/m 5

Bijlage 1	Lijst geïnterviewde provincies, stadsregio's en gemeenten	79
Bijlage 2	Vragenlijst voor provincies en stadsregio's	80
Bijlage 3	Vragenlijst voor gemeenten	83
Bijlage 4	Gebruikte bronnen voor de analyse van uitgaven en financieringsbronnen	86
Bijlage 5	Besteding BDU-geld in 2007 per provincie en stadsregio (x 1.000 euro)	89

Bijlage 1

Lijst geïnterviewde provincies, stadsregio's en gemeenten

Provincie/stadsregio	Gesproken met
Groningen	Dhr. H. Oude Egberink
	Dhr. C.J. van der Klauw
Fryslân	Dhr. P. Bakker Dhr. S.I. van der Meulen
Gelderland	Dhr. O. Ostendorf
Utrecht	Mw. O. Okhuijsen
	Mw. A. van Soelen
Flevoland	Dhr. E. Wesslingh
	Dhr. H. Snel
Noord-Holland	Mw. J. Bos
	Mw. T. van Egmond
Noord-Brabant	Dhr. M. van Kleef
Zeeland	Dhr. W. Kant
	Dhr. W. Blomaaert
Limburg	Dhr. M. Onnen
	Dhr. J. Cordewener
Stadsregio Arnhem Nijmegen	Dhr. H. Driessen
Bestuur Regio Utrecht	Dhr. J. Lips
	Dhr. R. van de Veen
	Mw. A. de Jong
Stadsregio Rotterdam	Dhr. W. van den Heuvel
	Dhr. M. Meens

Gemeente	Binnen provincie/stadsregio	Gesproken met
De Marne	Groningen	Dhr. H. Joustra
Skarsterlân	Fryslân	Dhr. F. Hoekstra
Barneveld	Gelderland	Dhr. E. Brukx
Wijk bij Duurstede	Utrecht	Dhr. M. Kylstra
Almere	Flevoland	Mw. D. Poot
Bussum	Noord- Holland	Mw. I. van Dijk
Bernheze	Noord-Brabant	Dhr. K. Knippenberg,
		Dhr. I. van Overbeeke
Terneuzen	Zeeland	Dhr. P. van de Kerkhove
Leudal	Limburg	Dhr. P. Stevens
Zevenaar	Stadsregio Arnhem Nijmegen	Dhr. A. Boom
Houten	Bestuur Regio Utrecht	Dhr. H. Tiemens
Albrandswaard	Stadsregio Rotterdam	Dhr. A. Kolijn

Financiële verhoudingen

1. Hoe zijn de (financiële) verhoudingen tussen provincies/stadsregio's/gemeenten (veranderd)?
 - a. Welke financiële stromen zijn er allemaal (Europese fondsen, BDU, eigen middelen, andere subsidies), welke zijn er in het algemeen en welke specifiek voor de provincie zelf?
 - b. Welke subsidiestromen worden doorgesluisd naar gemeenten/waterschappen?
 - c. Wie beslist erover? PS, GS, ambtelijk niveau?
 - d. Worden er door de provincies eisen gesteld aan de doorgesluisde subsidies?
 - e. Wordt er door gemeenten verantwoording over afgelegd aan provincies? Heeft dat consequenties?
 - f. Is er vanuit het Rijk controle op de besteding van de subsidie door provincies en door gemeenten?
 - g. Is er een verschil tussen voor en na de BDU (2005)?

Afwegingen

1. Hoe maakt de provincie afwegingen tussen investeringen op verschillende terreinen (en is dat veranderd sinds de BDU)? Het gaat hierbij om eigen uitgaven.
 - a. Zitten beslissingen over verkeersveiligheid en doorstroming (of andere terreinen) in eenzelfde beslissingstraject (bijvoorbeeld: dezelfde afdeling)?
 - b. Moeten de terreinen concurreren voor dezelfde gelden?
 - c. Kunnen de terreinen samengevoegd worden in één project? Gebeurt dit en zo ja, hoe vaak?
 - d. Welk terrein heeft dan voorrang (inhoudelijk en qua voortgang)?
 - e. Zijn er criteria voor de keuze tussen projecten/terreinen: beleidsplan, K/E, iets anders?
 - f. Is een integrale afweging volgens de provincies een voor- of nadeel voor verkeersveiligheid?
2. Gelden deze antwoorden ook voor subsidies die provincies aan gemeenten verstrekken?
3. Welke criteria worden gehanteerd voor besteding van de BDU en de eigen, provinciale, middelen?
 - a. voor eigen afwegingen van de provincie:
 - inhoudelijke eisen: moet gaan over bepaald onderwerp
 - moet meerdere belangen combineren (bijvoorbeeld verkeersveiligheid en doorstroming)
 - geografische spreiding
 - passen binnen beleidsplan
 - andere criteria voor de besteding van de BDU en eigen middelen?
 - zijn er specifieke criteria voor andere subsidie dan de BDU?
 - zijn deze criteria veranderd sinds de BDU?
 - zijn hier stukken over?

- b. voor afweging in het kader van subsidie van de provincie aan gemeenten/waterschappen:
 - deel zelf bijdragen
 - inhoudelijke eisen: moet gaan over bepaald onderwerp
 - moet meerdere belangen combineren (bijvoorbeeld verkeersveiligheid en doorstroming)
 - geografische spreiding
 - passen binnen beleidsplan
 - is er een vast budget gereserveerd voor gemeenten? Is het budget al op een vaste manier verdeeld (bijvoorbeeld door een verdeelsleutel)?
 - zijn deze criteria veranderd sinds de BDU?
 - zijn hier stukken over?
- 4. Welke informatie wordt daarbij gebruikt door de provincies?
 - a. Op basis van welke informatie beoordelen ze de K/E van een voorstel?
 - b. Eigen ongevallencijfers?
 - c. Wetenschappelijke cijfers?
 - d. Anders/niets?
 - e. Of alleen beoordeling op grond van inhoudelijke beleidscriteria?
 - f. Is dat veranderd sinds de BDU?

Regie

(voor een toelichting van de gehanteerde termen zie de bijgevoegde notitie Partners+Pröpper, 2010)

1. Wat is het provinciale beleid voor verkeersveiligheid, waarin wijkt de provincie af van rijksbeleid en Duurzaam Veilig-beleid?
2. a. Wat verstaat u onder regie, en wat betekent dit voor verkeersveiligheid?
2. b. Vervult de provincie een regierol voor de verkeersveiligheid?
3. Voor welke verkeersveiligheidsonderwerpen ligt de regie bij (welke andere)s organisatie(s)? Is dat onomstreden?
4. Hoe zou de provincie haar regiefunctie moeten vormgeven binnen het verkeersveiligheidsbeleid? Gebeurt dat? Waarom wel of niet?
 - a. Welke interne en welke externe partijen zijn daarbij betrokken?
 - b. Zouden er ook andere partijen betrokken moeten zijn?
 - c. Lukt het de provincie om het eigen beleid te realiseren? Waarom wel of niet?
 - d. Lukt het de provincie om samenhang in het regionale beleid te organiseren en samenwerking tussen de regionale partijen? Waarom wel of niet?
 - e. Door welke procedures wordt de regierol vormgegeven?
 - f. Wie legt namens het geheel aan samenwerkende partijen verantwoording af, waarover, hoe en aan wie?
 - g. Wie moet het overzicht bewaken? Gebeurt dat? Waarom wel of niet?
5. Tegen welke problemen lopen regievoerders (nog) aan? Zijn deze problemen verschillend voor Rijk, regio, lokaal niveau?

NB. VRAAG BIJ GELE 'REGIE'VRAGEN 2 tot en met 5 ZO VEEL MOGELIJK OM EEN CONCREET VOORBEELD UIT DE PRAKTIJK AAN TE GEVEN, TER ILLUSTRATIE EN VERDUIDELIJKING

Toekomst

1. Welke ruimte ziet u voor verbetering?
 - a. Welke verbeteringen zijn mogelijk, bijvoorbeeld in het afwegingsproces (zoals transparantie van afwegingen)?
 - b. Welke kansen zijn er voor verkeersveiligheid in de BDU (positief en negatief)?

2. Vindt u de BDU een last voor verkeersveiligheid of een zegen?

Financiële verhoudingen

1. Hoe zijn de (financiële) verhoudingen tussen provincies/stadsregio's/gemeenten (veranderd)?
 - a. Welke financiële stromen staan gemeenten ter beschikking (Europese fondsen, BDU vanuit de provincies, eigen middelen, andere subsidies)?
 - b. Verleent de gemeente subsidie voor verkeersveiligheid en zo ja, aan wie?
 - c. Wie beslist er over? B en W, Gemeenteraad, ambtelijk niveau?
 - d. Worden er door de gemeente eisen gesteld aan deze doorgesluisde subsidies?
 - e. Ontvangt de gemeente subsidie van de provincie?
 - f. Worden er door de provincie eisen gesteld aan deze subsidie?
 - g. Wordt er verantwoording over afgelegd door de gemeente aan de provincie? Heeft dat consequenties?
 - h. Is er vanuit het Rijk controle op de besteding van de subsidie door gemeenten?
 - i. Is er een verschil voor en na de BDU (2005)?

Afwegingen

1. Hoe maakt de gemeente afwegingen tussen investeringen op verschillende terreinen (en is dat veranderd sinds de BDU)? Het gaat hierbij om eigen uitgaven.
 - a. zitten beslissingen over verkeersveiligheid en doorstroming (of andere terreinen) in eenzelfde beslissingstraject (bijvoorbeeld: dezelfde afdeling)?
 - b. moeten de terreinen concurreren voor dezelfde gelden?
 - c. kunnen de terreinen samengevoegd worden in één project? Gebeurt dit, zo ja, hoe vaak?
 - d. welk terrein heeft dan voorrang (inhoudelijk en qua voortgang)?
 - e. zijn er criteria voor de keuze tussen projecten/terreinen: beleidsplan, K/E, iets anders?
 - f. is integrale afweging volgens de gemeente een voor- of nadeel voor verkeersveiligheid?
2. Hoe gaat de provincie om met bovenstaande vragen bij subsidieaanvragen vanuit de gemeente?
3. Welke criteria worden gehanteerd voor besteding van de BDU-subsidie, de eigen, gemeentelijke, middelen?
 - a. voor eigen afwegingen van de gemeente:
 - inhoudelijke eisen: moet gaan over bepaald onderwerp
 - moet meerdere belangen combineren (bv verkeersveiligheid en doorstroming)
 - geografische spreiding
 - passen binnen beleidsplan
 - zijn er specifieke criteria voor andere subsidie dan de BDU-subsidie?
 - zijn deze criteria veranderd sinds de BDU?
 - Zijn hier stukken over?

4. Welke criteria hanteert de provincie bij het verlenen van BDU-subsidie aan de gemeente:
 - a. deel zelf bijdragen
 - b. inhoudelijke eisen: moet gaan over bepaald onderwerp
 - c. moet meerdere belangen combineren (bijvoorbeeld verkeersveiligheid en doorstroming)
 - d. geografische spreiding
 - e. passen binnen beleidsplan
 - f. is er een vast budget gereserveerd voor gemeenten? Is het budget al op een vaste manier verdeeld (bijvoorbeeld verdeelsleutel)?
 - g. zijn deze criteria veranderd sinds de BDU?
 - h. Zijn hier stukken over?

5. Welke informatie gebruikt de gemeente om investeringen af te wegen?
 - a. op basis van welke informatie beoordelen ze de K/E van een voorstel?
 - b. eigen ongevals cijfers?
 - c. wetenschappelijke cijfers?
 - d. anders/niets?
 - e. of alleen beoordeling op grond van inhoudelijke beleidscriteria?
 - f. is dat veranderd sinds de BDU?

Regie

(voor een toelichting van de gehanteerde termen zie de bijgevoegde notitie Partners+Pröpper, 2010)

1. Heeft de provincie een onderscheidend verkeersveiligheidsbeleid, waarin wijkt de provincie af van rijksbeleid en Duurzaam Veilig-beleid?

2. a. Wat verstaat u onder regie, en wat betekent dit voor verkeersveiligheid?

2. b. Vervult de provincie een regierol in de verkeersveiligheid?

3. Voor welke verkeersveiligheidsonderwerpen ligt de regie bij (welke andere) organisatie(s)? Is dat onomstreden?

4. Hoe zou de provincie haar regiefunctie moeten vormgeven binnen het verkeersveiligheidsbeleid? Gebeurt dat? Waarom wel of niet?
 - a. Welke interne en welke externe partijen zijn daarbij betrokken?
 - b. Zouden er andere partijen ook betrokken moeten zijn?
 - c. Lukt het de provincie om het eigen beleid te realiseren? Waarom wel of niet?
 - d. Lukt het de provincie om samenhang in het regionale beleid te organiseren en samenwerking tussen de regionale partijen? Waarom wel of niet?
 - e. Door welke procedures wordt de regierol vormgegeven?
 - f. Wie legt namens het geheel aan samenwerkende partijen verantwoording af, waarover, hoe en aan wie?
 - g. Wie moet het overzicht bewaken? Gebeurt dat? Waarom wel of niet?

5. Tegen welke problemen lopen regievoerders (nog) aan? Zijn deze problemen verschillend voor rijk, regio, lokaal?

NB. VRAAG BIJ GELE 'REGIE'VRAGEN 2 tot en met 5 ZO VEEL MOGELIJK OM EEN CONCREET VOORBEELD UIT DE PRAKTIJK AAN TE GEVEN, TER ILLUSTRATIE EN VERDUIDELIJKING

Toekomst

1. Welke ruimte ziet u voor verbetering?
 - a. Welke verbeteringen zijn mogelijk, bijvoorbeeld in het afwegingsproces (bijvoorbeeld transparantie van afwegingen)?
 - b. Welke kansen zijn er voor verkeersveiligheid in de BDU (positief en negatief)?
2. Vindt u de BDU een last voor verkeersveiligheid of een zegen?

Bijlage 4

Gebruikte bronnen voor de analyse van uitgaven en financieringsbronnen

BDU in 2007

Provincie Flevoland (2006). *Bestedingsplan BDU Flevoland 2007*. Provincie Flevoland, Lelystad.

Provincie Friesland (jaar onbekend). *Overzicht Bestedingsplan Brede Doeluitkering 2007*. Provincie Friesland, Leeuwarden.

Provincie Gelderland (2007). *Bestedingsplan Brede Doeluitkering 2007*. Provincie Gelderland, Arnhem.

Provincie Groningen (2007). *Bestedingsplan BDU Provincie Groningen*. Provincie Groningen, Groningen.

Provincie Limburg (2007). *BDU Bestedingsplan 2007*. Provincie Limburg, Maastricht.

Provincie Noord-Brabant (2006). *Brabants MIT*. Provincie Noord-Brabant, 's-Hertogenbosch.

Provincie Noord-Holland (2007). *Bestedingenplan Brede Doeluitkering 2007*. 30 januari 2007. Provincie Noord-Holland, Haarlem.

Provincie Noord-Holland (2007). *Vaststelling Programma kleine infrastructuur*. Nota Gedeputeerde Staten, 20 februari 2007. Provincie Noord-Holland, Haarlem.

Provincie Noord-Holland (2007). *Subsidieprogramma gedragsbeïnvloeding verkeersveiligheid 2007*. Provincie Noord-Holland, Haarlem.

Provincie Utrecht (2006). *Ontwerp Bestedingsplan Brede Doeluitkering 2007*. Provincie Utrecht, Utrecht.

Provincie Zeeland (2006). *Bestedingsplan BDU onderdeel infrastructuur*. Provincie Zeeland, Middelburg.

Provincie Zeeland (2006). *Verdeling BDU infra-subsidies 2007*. Provincie Zeeland, Middelburg.

Provincie Zeeland (2007). *Bestedingsplan Brede Doeluitkering verkeer en vervoer 2007*. Nota aan Gedeputeerde Staten, 4 januari 2010. Provincie Zeeland, Middelburg.

Provincie Zeeland (2008). *Programmarekening 2007*. Provincie Zeeland, Middelburg.

Provincie Zeeland (2007). *Regionaal Werkplan Verkeersveiligheid 2007 ROVZ*. Provincie Zeeland, Middelburg.

Provincie Zeeland (2007). *3e wijziging begroting Provincie 2007*. Ontwerpbesluit 14 augustus 2007. Provincie Zeeland, Middelburg.

Stadsregio Arnhem Nijmegen (2006). *Bundelen & verknopen; Regionale nota mobiliteit*. Stadsregio Arnhem Nijmegen, Nijmegen.

Stadsregio Arnhem Nijmegen (2008). *Programmarekening 2007*. Stadsregio Arnhem Nijmegen, Nijmegen.

Stadsregio Rotterdam (2007). *Bestedingsplan BDU 2007*. Stadsregio Rotterdam, Rotterdam.

Stadsregio Rotterdam (2008). *Jaarrekening 2007*. Stadsregio Rotterdam, Rotterdam.

Stadsregio Rotterdam (2008). *Uitvoeringsregeling Brede doeluitkering verkeer en vervoer (BDU)*. Stadsregio Rotterdam, Rotterdam.

Provincie Flevoland (2001). Provinciaal meerjarenprogramma infrastructuur en transport 2002-2006. Provincie Flevoland, Lelystad.

GDU en gedragsbeïnvloeding in 2002

Provincie Friesland (2001). *Verdeling GDU alsmede bijdragen voor sociale veiligheid fietsverkeer*. Voorstel van Gedeputeerde Staten, 30 januari 2001. Provincie Friesland, Leeuwarden.

ROF (2002). *Werkplan 2002-2003*. Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Friesland, Leeuwarden.

Provincie Gelderland (2002). *Gebundelde Doeluitkering infrastructuur 2002*. Voorstel voor de vergadering van de Provinciale Staten op 19 juni 2002. Provincie Gelderland, Arnhem.

Provincie Noord-Holland (2001). *Verdeling Gebundelde Doeluitkering 2002*. Nota Gedeputeerde Staten, nr. 2001-41704, 20 november 2001. Provincie Noord-Holland, Haarlem.

Provincie Zeeland (2002). *Prioriteitenlijst GDU 2002*. Provincie Zeeland, Middelburg.

ROV Zeeland (2005). *Beleidsplan verkeersveiligheid Zeeland 2005-2010*. Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Zeeland, Middelburg.

ROV Noord-Holland (2002). *ROV Werkplan 2002*. Juli 2002. Regionaal Orgaan voor de Verkeersveiligheid in Noord-Holland, Overveen.

Stadsregio Rotterdam (2002). *Concept Regionaal Investeringsprogramma Verkeer & Vervoer 2002-2006*. Stadsregio Rotterdam, Rotterdam.

Eigen middelen in 2007

Provincie Flevoland (2008). *Productenrealisatie 2007*. Provincie Flevoland, Lelystad.

Provincie Friesland (2008). *Jaarrekening 2007*. Provincie Friesland, Leeuwarden.

Provincie Gelderland (2007). *Beleidsrekening 2007*. Provincie Gelderland, Arnhem.

Provincie Groningen (2008). *Productenrekening*. Provincie Groningen, Groningen.

Provincie Limburg (2008). *Jaarverslag deel II*. Provincie Limburg, Maastricht.

ROVL (2008). *Jaarverslag 2007; Ontmoeten en verbinden*. Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Limburg, Maastricht.

Provincie Noord-Brabant (2006). *Brabants MIT*. Provincie Noord-Brabant, 's-Hertogenbosch.

Provincie Noord-Holland (2007). *Provinciaal meerjarenprogramma infrastructuur 2007-2010*. Provincie Noord-Holland, Haarlem.

Provincie Noord-Holland (2008). *Jaarstukken 2007*. Jaarverslag. Provincie Noord-Holland, Haarlem.

Provincie Utrecht (2008). *Productenbegroting 2007*. Provincie Utrecht, Utrecht.

Provincie Zeeland (2008). *Programmarekening 2007*. Provincie Zeeland, Middelburg.

Bijlage 5 Besteding BDU-geld in 2007 per provincie en stadsregio (x 1.000 euro)

	Flevoland	Friesland	Gelderland	Groningen	Limburg	Noord-Brabant	Noord-Holland	Utrecht	Zeeland	Arnhem-Nijmegen	SRR	BRU	Totaal	Totaal provincies	Totaal stadsregio's
Infrastructuur (totaal)	1.621	8.743	9.454	11.829	9.000	24.100	44.676	4.905	3.793	3.750	59.500	6.500	187.871	118121	69.750
Provinciale infrastructuur	1.621	6.743	2.096	6.427	6.800	14.000	29.260	2.550	750	3.750	59.500	3.400	136.897	70247	66.650
Gemeentelijke infrastructuur	0	2.000	7.358	5.402	2.200	10.100	15.416	2.355	3.043	0	0	3.100	50.974	47874	3.100
Openbaar vervoer	33.919	40.584	77.601	56.633	68.950	58.580	56.693	27.911	21.837	63.821	248.600	107.000	862.128	442707	419.421
Gedrag	525	1.697	1.349	511	950	900	700	360	824	900	900	500	10.116	7816	2.300
Overig/ onbekend	2.125	220	217	130	0	2.234	3.236	1.414	352	4.238	7.200	3.300	24.666	9928	14.738
Totaal	38.190	51.244	88.620	69.103	78.900	85.814	105.305	34.590	26.806	72.709	316.200	117.300	1.084.781	578572	506.209