

Pilotstudie verkeersveiligheids- financiering en -beleid

Dr. ir. H.M. Jagtman (SWOV, TU Delft), drs. W. Wijnen (SWOV) &
drs. C.A. Bax (SWOV)

R-2010-33

Pilotstudie verkeersveiligheids- financiering en -beleid

Veranderde patronen in twee provincies en twee daarin liggende gemeenten

Documentbeschrijving

Rapportnummer:	R-2010-33
Titel:	Pilotstudie verkeersveiligheidsfinanciering en -beleid
Ondertitel:	Veranderde patronen in twee provincies en twee daarin liggende gemeenten
Auteur(s):	Dr. ir. H.M. Jagtman (SWOV, TU Delft), drs. W. Wijnen (SWOV) & drs. C.A. Bax (SWOV)
Projectleider:	Drs. C.A. Bax
Projectnummer SWOV:	06.3.5
Trefwoord(en):	Traffic; safety; financing; policy; region; investment; local authority; Netherlands; SWOV.
Projectinhoud:	Sinds de invoering van de Wet Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU) is de bestedingsvrijheid van regionale overheden op het gebied van verkeer en vervoer toegenomen. Aan de hand van interviews, documentonderzoek en vragenlijsten is in een pilot-onderzoek nagegaan 1) hoe twee provincies en twee gemeenten afwegingen maken tussen investeringen op verschillende terreinen, en 2) hoeveel geld ze besteden aan verkeersveiligheid. Voor beide punten is nagegaan welke veranderingen daarin zijn opgetreden sinds de invoering van de BDU. Dit rapport doet verslag van dat pilotonderzoek.
Aantal pagina's:	60 + 23
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 doet verslag van de pilotstudie van een onderzoek naar veranderende patronen in de financiering van verkeersveiligheid en in het verkeersveiligheidsbeleid. Het 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 invoering van de Wet Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU). De BDU kwam in plaats van de Gebundelde doeluitkering (GDU). Met de komst van de BDU is de bestedingsvrijheid van regionale overheden op het gebied van verkeer en vervoer toegenomen. Ook door het aflopen van specifieke subsidie-regelingen voor investeringen in Duurzaam Veilig is de bestedingsvrijheid toegenomen. Het onderzoek richt 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?

Er zijn twee provincies, en in beide provincies een daarin liggende gemeente, in het pilotonderzoek betrokken. Het doel van de pilot is tweeledig. Ten eerste om (achtergrond)informatie over financiering van verkeersveiligheidsprojecten door regionale overheden te verzamelen. Ten tweede om de onderzoeksmethode (interviews en vragenlijsten) te testen voor het hoofdonderzoek, waarin meer provincies, stadsregio's en gemeenten zullen worden onderzocht.

Om bovenstaande vragen in een theoretisch kader te plaatsen, worden de begrippen 'decentralisatie' en 'multi-level governance' gebruikt. Het gaat daarbij om een verschuiving van taken en bevoegdheden van de nationale overheid naar decentrale overheden (en de EU) en om de coördinatie en onderhandelingen tussen deze bestuurslagen. Daarnaast betreft het ook een toenemende betrokkenheid van (belangen)organisaties buiten de overheid bij de besluitvorming en de beleidsuitvoering. Deze ontwikkelingen zijn sinds halverwege jaren tachtig te zien in verschillende beleidsvelden, waaronder dat van verkeersveiligheid.

Aan de hand van het theoretisch kader zijn vier verwachtingen geformuleerd over veranderingen sinds de invoering van de BDU:

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 geoordeeld budget meer ontvangen.

De analyse van de twee provincies en de twee gemeenten onderschrijft grotendeels de eerste verwachting. De integratie van verkeersveiligheid met het verkeers- en vervoersbeleid geldt vooral voor infrastructurele maatregelen, waarvoor geen aparte budgetten voor verkeersveiligheid zijn en waarvoor de twee provincies integrale prioriteringsmethodieken gebruiken. Gedragsmaatregelen worden nog wel vaak onderscheiden in het beleid en in de financiële stukken. De tweede verwachting kan volledig onderschreven worden voor de infrastructurele verkeersveiligheidsmaatregelen, maar niet voor gedragsmaatregelen. De verminderde zichtbaarheid van budgetten voor veiligheid van infrastructuur betekent ook dat het lastig is gegevens te verzamelen over uitgaven aan veiligheid van infrastructuur. De twee provincies hebben sinds de invoering van de BDU een beperkte regierol; de provincies lijken niet een meer sturende rol te hebben gekregen, in tegenstelling tot de derde verwachting. De vierde verwachting kan worden onderschreven voor wat betreft uitgaven aan gedragsbeïnvloeding, hoewel er tussen beide provincies grote verschillen zijn in de ontwikkeling van de uitgaven. Voor uitgaven aan infrastructuur kon in dit onderzoek geen uitspraak worden gedaan. In hoeverre deze bevindingen in het algemeen gelden voor decentrale overheden zal uiteraard moeten blijken uit de hoofdstudie.

De pilotstudie laat zien dat het lastig is om inzicht te krijgen in de infrastructurele uitgaven van provincies en gemeenten gericht op verkeersveiligheid. Voor het hoofdonderzoek wordt daarom aanbevolen minder specifiek te streven naar een compleet beeld van die uitgaven, maar het onderzoek meer richten op het verkrijgen van een globaal beeld van het totale infrastructuurbudget waarvan verkeersveiligheid deel uitmaakt. Om een indicatie te krijgen van het aandeel van verkeersveiligheid in het totale infrastructuurbudget, kan daarnaast bij enkele provincies worden nagegaan welk deel van dat budget voor verkeersveiligheid wordt gebruikt.

Summary

Pilot study into road safety financing and policy; Changed patterns in two Dutch provinces and two municipalities in those provinces

This report discusses a pilot study of a research project into the changing patterns in the financing of road safety and in road safety policy. The study is intended to provide insight into the financing of and policy decisions about road safety, and particularly into the changes that have occurred since the introduction in the Netherlands of the broad goal-oriented grant for traffic and transport (BDU). The BDU replaced the earlier compiled goal-oriented grant (GDU). The introduction of the BDU increased the spending freedom of regional governments in relation with traffic and transport. The termination of specific subsidies for investments in Sustainable Safety has also increased the spending freedom. The study addresses two questions:

- 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?

Two provinces, and one municipality in each of the provinces, were involved in the pilot study. The aim of the pilot study is twofold. The first is to collect (background) information about the financing of road safety projects by regional governments. The second is to test the research method (interviews and questionnaires) for use in the main study in the research project, which will investigate more provinces, city regions and municipalities.

In order to create a theoretical framework for the above questions, the concepts 'decentralization' and 'multi-level governance' are used. This involves a shift of tasks and authorities from the national government to decentralized governments (and to the EU) and the coordination of and negotiations between these layers of government. In addition it also relates to an increasing involvement of non-governmental (interest) organizations in decision making and policy implementation. Since the mid-1980s these developments have been taking place in several policy areas, also in road safety.

Using the theoretical framework, four expectations have been formulated about changes that have occurred since the introduction of the BDU:

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 analysis of the two provinces and the two municipalities to a large extent confirms the first expectation. The integration of road safety with traffic and transport policy mainly concerns infrastructural measures which do not have separate road safety budgets and for which the two provinces use integral prioritization methodologies. Behavioural measures are often still distinguished in policy and in the financial papers. The second expectation is fully met for the infrastructural road safety measures, but not for behavioural measures. The lesser visibility of budgets for the infrastructural safety also indicates that it is difficult to gather data about expenditure on the safety of infrastructure. Since the introduction of the BDU, the two provinces have had a limited directive role; the provinces do not seem to have acquired a more guiding role, contrary to the third expectation. The fourth expectation is met for the expenditure on influencing behaviour, although there are large differences between the provinces in the development of expenditure. No comment can be made in this study about the expenditure on infrastructure. The extent to which these findings are generally valid for decentralized governments will of course be indicated by results of the main study in the research project.

The pilot study shows that it is difficult to obtain insight in the infrastructural expenditure by provinces and municipalities aimed at road safety. For the main study in the research project it is therefore recommended not to put a specific focus on obtaining a complete picture of this expenditure, but to aim the research at obtaining a global picture of the entire infrastructural budget which road safety is part of. In addition it can be investigated in some of the provinces which proportion of the total infrastructural budget is used for road safety to get an indication of the road safety share of the budget.

Inhoud

Veel gebruikte afkortingen	9
1. Inleiding	11
2. 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 Verkeer (tot 2005)	15
2.3.1. Waar zijn de DV-gelden voor bedoeld?	16
2.3.2. Verdeling van DV-gelden	16
2.3.3. Verkrijgen van en verantwoorden over DV-gelden	17
2.3.4. Besteding DV-gelden en verdeling over lagere overheden	17
2.4. De Wet Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (sinds 2005)	17
2.4.1. Waar is de BDU voor bedoeld?	18
2.4.2. Verdeling van BDU-gelden	19
2.4.3. Verkrijgen van en verantwoorden over BDU-gelden	19
2.4.4. Besteding BDU-gelden en verdeling over lagere overheden	20
2.5. Theoretisch kader en verwachtingen over de uitkomsten van de studie	20
2.5.1. Definities van decentralisatie en multi-level governance	21
2.5.2. Decentralisatie- en multi-level governancetrends in verkeersveiligheid	22
2.5.3. Verwachtingen op basis van de bestuurlijke ontwikkelingen	22
3. Opzet van de pilot	24
3.1. Onderzoeksopzet en methoden	24
3.2. Selectie van provincies en daarin liggende gemeenten	25
3.3. Toetsingskader	26
4. Casusbeschrijvingen	28
4.1. Noord-Holland	28
4.1.1. Organisatie en rol van de provincie	28
4.1.2. Mobiliteits- en verkeersveiligheidsbeleid	29
4.1.3. Verdeling middelen	29
4.1.4. Uitgaven aan verkeersveiligheid en financiering	31
4.1.5. Verschillen tussen 2002 en 2007	35
4.2. Gemeente Bussum	37
4.2.1. Organisatie en rol van de gemeente	37
4.2.2. Mobiliteits- en verkeersveiligheidsbeleid	37
4.2.3. Verdeling van middelen	37
4.2.4. Uitgaven aan verkeersveiligheid en financiering	38
4.3. Noord-Brabant	38
4.3.1. Organisatie en rol van de provincie	38
4.3.2. Mobiliteits- en verkeersveiligheidsbeleid	39
4.3.3. Verdeling middelen	40

4.3.4.	Uitgaven aan verkeersveiligheid en financiering	42
4.3.5.	Verschillen tussen 2002 en 2007	46
4.4.	Gemeente Bernheze	46
4.4.1.	Organisatie en rol van de gemeente	46
4.4.2.	Mobiliteits- en verkeersveiligheidsbeleid	46
4.4.3.	Verdeling middelen	47
4.4.4.	Uitgaven aan verkeersveiligheid en financiering	47
5.	Analyse	49
5.1.	Uitgaven aan en financieringsbronnen van verkeersveiligheid	49
5.2.	Financiële verhoudingen tussen provincies en gemeenten	50
5.3.	Afwegingenkader verkeer en vervoer	51
5.4.	Invulling regierol door provincies	52
5.5.	Verschillen tussen 2002 en 2007	52
6.	Conclusies uit de pilot en aanbevelingen voor de hoofdstudie	54
6.1.	Bevindingen naar aanleiding van de twee casussen	55
6.1.1.	Afwegingen tegen en integratie met andere beleidsonderwerpen	55
6.1.2.	Zichtbaarheid gelden voor verkeersveiligheid	55
6.1.3.	Regierol van provincies	56
6.1.4.	Uitgaven aan verkeersveiligheid	56
6.1.5.	Gevolgen voor de verkeersveiligheid	57
6.2.	Aanbevelingen voor het hoofdonderzoek	57
	Literatuur	59
	Bijlagen 1 t/m 8	63

Veel gebruikte afkortingen

BDU	Brede Doeluitkering
BMIT	Brabants Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
CBR	Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen
CROW	CROW kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur
GDU	Gebundelde Doeluitkering
GGA	gebiedsgerichte aanpak
GVVP	gemeentelijk verkeers- en vervoersplan
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
NiSI	Nieuwe Sleutel
OZB	onroerendezaakbelasting
PMI	Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur
PRIOR	Integrale Proiriteringsmethodiek PVVP+ van Noord-Brabant
PVVB	Provinciaal Verkeers- en Vervoersberaad
PVVP	provinciaal verkeers- en vervoersplan
PVVP+	PVVP van Noord-Brabant sinds 2006
ROV	Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid
Sisa	verantwoordingssystematiek 'single information, single audit'
SRE	Samenwerkingsverband Regio Eindhoven
VVN	Veilig Verkeer Nederland

1. Inleiding

Met het in werking treden van de Wet Brede Doeluitkering verkeer en vervoer BDU (in dit rapport spreken we kortweg over: BDU) in 2005 is de financieringssysteem voor regionale verkeersveiligheidsmiddelen veranderd. De BDU vervangt de Gebundelde doeluitkering (GDU), tot 2005 de geormerkte middelen voor investeringen in (veiligheid van) infrastructuur. Met de komst van de BDU is verkeersveiligheid geïntegreerd in de brede doeluitkering voor verkeer en vervoer. Provincies, stadsregio's, gemeenten en waterschappen hebben daarmee meer keuzevrijheid in de verdeling van middelen binnen en tussen beleidsterreinen gekregen.

Het SWOV-project *Bestuurskundig onderzoek in de regio* richt zich op gelden die provincies, stadsregio's en gemeenten beschikbaar hebben voor verkeersveiligheid en op welke afwegingen zij maken bij de besteding van die gelden. Om een indruk te krijgen van de positieve en negatieve ontwikkelingen voor verkeersveiligheid sinds de BDU, worden zowel de voor verkeersveiligheid beschikbare middelen vóór als na de BDU bekeken. Daarbij worden het beschikbare budget, de mogelijkheid tot sturing door provincie of gemeente, en het combineren van verkeersveiligheid met andere projecten in ogenschouw genomen. In het project *Bestuurskundig onderzoek in de regio* 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?

Begrippen zoals 'decentralisatie' en 'multi-level governance' worden gebruikt om deze vragen in een theoretisch kader te plaatsen (*Paragraaf 2.5* gaat verder in op deze begrippen).

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 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 ten gevolge van de invoering van de BDU in kaart te brengen. De mogelijke consequenties daarvan voor de verkeersveiligheid komen alleen in de hoofdstudie aan de orde.

In dit project is eerst een pilotstudie uitgevoerd die zich richt op de hiervoor genoemde twee vragen. Dit wordt gevolgd door een hoofdonderzoek. Dit rapport doet verslag van de pilotstudie. Op grond van het pilotonderzoek kunnen er nog geen verbeteringen voorgesteld worden.

Het doel van de pilot is tweeledig:

- Het verzamelen van (achtergrond)informatie over de financiering van verkeersveiligheidsprojecten door regionale overheden en over de beleidscontext daarvan, in het bijzonder de BDU;
- Het toetsen van de onderzoeksmethode (interviews en vragenlijsten) voor het hoofdonderzoek.

Deze pilotstudie richt zich op twee provincies: Noord-Holland en Noord-Brabant. De studie richt zich niet alleen op de gelden die provincies besteden aan hun eigen wegen, maar ook op de regierol die zij volgens de BDU hebben gekregen. Daarom is per provincie één daarin liggende gemeente betrokken. Daardoor ontstaat ook een beeld van de ervaringen van de ontvangende subsidiepartij. Naar aanleiding van de resultaten van deze pilotstudie worden voorlopige conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan voor het verbeteren van de vragenlijst voor het vervolgonderzoek naar de overige provincies (en wellicht stadsregio's). In de hoofdstudie wordt bovendien ingaan op de vraag welke verbeteringen mogelijk zijn. Het hoofdonderzoek is gestart in 2010.

Dit rapport is als volgt opgebouwd: *Hoofdstuk 2* behandelt de theoretische en praktische achtergronden van het onderzoek. *Hoofdstuk 3* licht de onderzoeksmethoden toe. *Hoofdstuk 4* geeft een overzicht van twee casussen en per casus één gemeente. *Hoofdstuk 5* vergelijkt de twee casussen en interpreteert ze in theoretische termen. In *Hoofdstuk 6*, ten slotte, staan de conclusies van het onderzoek.

2. 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 en uitkeringen voor financiering van verkeersveiligheidsbeleid in het bijzonder besproken. Daarna worden de geldstromen voor verkeersveiligheid vóór en na de invoering van de BDU toegelicht. Ten slotte worden het theoretisch kader en de verwachtingen omtrent de uitkomsten van deze studie besproken.

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. Een daarmee verbonden belangrijke motivatie om afzonderlijke subsidieregelingen te bundelen in een brede doeluitkering is het verminderen van de administratieve lastendruk (Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen, 2004).

2.2. Specifieke decentrale uitkeringen voor de financiering van verkeersveiligheid

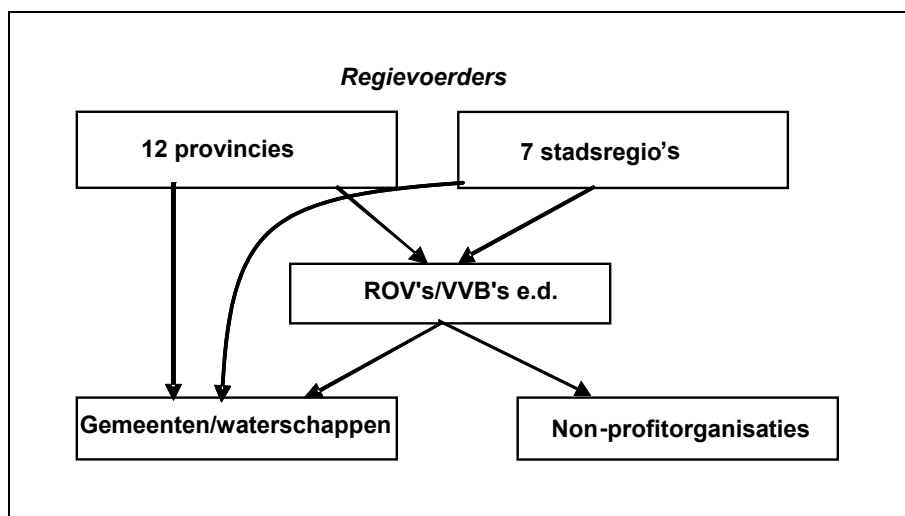
Wesemann (2003) geeft een overzicht van beschikbare financieringsbronnen voor het realiseren van infrastructuur door provincies en gemeenten (zie onderstaande tabel). Voor het realiseren van infrastructuur waren middelen uit het provincie- of gemeentefonds en de geïnde rioolrechten de belangrijkste algemene bronnen (Wesemann, 2003). Daarnaast hadden lagere overheden de beschikking over specifieke uitkeringen. Met uitzondering van de zogenaamde 'De Boer'-gelden (subsidie 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.



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 2.4*) en de BDU (zie *Paragraaf 2.5*) 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 Verkeer (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. De 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 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 30km/uur-zones 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), zie ook *Bijlage 1*.

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 de bebouwde kom 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 (zie *Tabel B1.1* in *Bijlage 1*). Naar aanleiding van de inschrijving is besloten dat gemeenten en provincies de gelden ook voor de realisatie van 60km/uur-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 dat de ontvangende provincie of stadsregio zich in het jaar na ontvangst van de gelden over de besteding 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 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 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 deelterrain 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 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 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-, educatieve 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 112,5 of 225 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 geprioriteerd. 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 beleidskeuzes 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 aantal woningen en omgevingsadressendichtheid (Tweede Kamer, 2007).

Bijlage 2 geeft meer details over de verdeling van budgetten en de verdeelsleutels die daarbij worden gehanteerd.

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.

2.5. **Theoretisch kader en verwachtingen over de uitkomsten van de studie**

De invoering van de BDU past in een reeks ontwikkelingen die zich laat vangen onder 'decentralisatie' of 'multi-level governance'. Decentralisatie of multi-level governance is sinds halverwege de jaren tachtig te zien in verschillende beleidsvelden, waaronder verkeersveiligheid. Het houdt een verschuiving van taken en bevoegdheden in van de nationale overheid naar decentrale overheden (en naar de EU) en de coördinatie en de

onderhandelingen tussen deze bestuurslagen. Het houdt ook een toenemende betrokkenheid in bij besluitvorming en beleidsuitvoering van (belangen)organisaties buiten de overheid. Dergelijke organisaties hebben eerder en vaker inspraak in besluitvormingsprocessen dan voorheen en worden vaker ingeschakeld om delen van beleid uit te voeren. Zoals hieronder in *Paragraaf 2.5.2* geschetst wordt, start deze ontwikkeling voor verkeersveiligheid iets later, namelijk eind jaren tachtig, met de BDU als (voorlopig) sluitstuk. Sinds deze budgettaire ontschotting worden provincies en stadsregio's ook wel regievoerders voor verkeer en vervoer (en verkeersveiligheid) genoemd, omdat ze tegenwoordig in staat zijn hun verkeers- en vervoersbeleid integraal vorm te geven en zij een subsidiërende taak naar gemeenten hebben (*Paragraaf 2.5.3*).

Ten slotte wordt besproken wat de verwachtingen voor het huidige onderzoek zijn van de theoretische begrippen.

2.5.1. *Definities van 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 bestuursorganen 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. *Decentralisatie- en multi-level governancetrends in verkeersveiligheid*

Bovenstaande processen zijn sinds halverwege jaren tachtig zichtbaar in verschillende beleidsvelden. Verschillende auteurs geven er overzichten van (Godfroij & 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.

2.5.3. *Verwachtingen op basis van de bestuurlijke ontwikkelingen*

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 pilotonderzoek zal hierover hopelijk duidelijkheid verschaffen.

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.

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 geoordeeld budget meer ontvangen. Het gaat in dit onderzoek vooral om de richting en omvang van de verandering. Op grond van de theorie, en zoals aangegeven in *Hoofdstuk 1*, 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. Opzet van de pilot

In het vorige hoofdstuk zijn de beschikbare financieringsbronnen voor lagere overheden uiteengezet. Om inzicht te krijgen in hoeverre de verandering in de wijze van financieren gevolgen heeft gehad voor de verkeersveiligheid, zijn twee provincies (casussen) en per provincie één daarin liggende gemeente nader onderzocht. In dit hoofdstuk worden de aanpak van de casusstudies uiteengezet.

3.1. Onderzoeksoopzet en methoden

Behalve uit een literatuurstudie, waarvan de resultaten zijn beschreven in *Hoofdstuk 2*, die inzicht geeft in de achtergronden van de financiering van verkeersveiligheidsbeleid, bestaat de pilotstudie uit het onderzoeken van twee casussen. De casusstudies schetsen voor twee provincies een beeld van hoe de financiering van verkeersveiligheid in praktijk geschiedt, hoe afwegingen worden gemaakt tussen investeringen op verschillende terreinen, en wat de financiële verhoudingen en de rolverdeling tussen de provincies, gemeenten en andere partijen zijn. Daarbij is gekeken naar de veranderingen sinds de komst van de BDU, en de consequenties voor de verkeersveiligheid. Aangezien de provincie door de komst van de BDU een regierol in het verdelen van de middelen heeft gekregen, wordt in elke casus één gemeente in de betreffende provincie meegenomen. Zo ontstaat niet alleen een beeld van de partij die middelen verstrekt, maar ook van de partij die ze ontvangt. De pilotstudie moet voor de twee provincies en twee gemeenten concreet inzicht geven in:

Financiering:

- Inzicht in de uitgaven aan en financieringsbronnen voor verkeersveiligheidsmaatregelen/-projecten voor en na 2005 en het type projecten dat wordt gefinancierd;
- Aandeel van bestedingen aan maatregelen/projecten die provincies zelf realiseren en aandeel van bestedingen aan gesubsidieerde maatregelen/projecten die door derden worden uitgevoerd, voor en na 2005;
- Verhouding tussen uitgaven aan verkeersveiligheid en de totale uitgaven aan verkeer en vervoer voor en na 2005.

Beleidscontext:

- Financiële verhoudingen tussen provincies en gemeenten voor en na 2005;
- Beleidsafwegingen voor verkeer en vervoer en de (veranderde) positie van verkeersveiligheid daarin;
- Invulling van de regierol door provincies en veranderingen hierin door de komst van de BDU.

Het casuonderzoek per provincie bestond uit een interview met de provincie en een met de geselecteerde daarin liggende gemeente waarin de beleidscontext werd besproken (zie *Bijlage 3* en *4*), uit een schriftelijke financiële vragenlijst verzonden aan de provincie en aan de daarin liggende gemeente (zie *Bijlage 5* en *6*) en uit de analyse van documentatie van de provincie en van de daarin liggende gemeente. Het invullen van de

financiële vragenlijst bleek voor de twee provincies en gemeenten echter een te grote belasting te zijn, en daarom is de analyse van de financiering alleen gebaseerd op (financiële) documenten en waar nodig en mogelijk aangevuld met informatie uit de interviews.

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.

Dit onderzoek verschilt in meerdere opzichten van eerdere onderzoeken naar de besteding van BDU-middelen. Deze eerdere onderzoeken richtten zich op de vraag of de middelen waarover provincies en regio's beschikken (zowel BDU-middelen 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 op de toekomst (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, in tegenstelling tot de eerdere onderzoeken, zich specifiek richt op verkeersveiligheid.

3.2. Selectie van provincies en daarin liggende gemeenten

Dit onderzoek richt zich op de budgetten voor verkeersveiligheid van decentrale overheden. Bij het bepalen van de onderzoekspopulatie is besloten de waterschappen buiten beschouwing te laten. Hun bestuurlijke constellatie is zeer specifiek en laat zich moeilijk vergelijken met andere decentrale overheden. Voor dit pilotonderzoek is gekozen voor provincies en gemeenten. De stadsregio's zijn in dit pilotonderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat zij in een overleg over dit onderzoek hebben aangegeven dat zij eerst een beter idee willen krijgen van de uiteindelijke vragenlijst voordat

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

ze participeren. Voor het hoofdonderzoek zal opnieuw hun medewerking worden gevraagd.

Dit pilotonderzoek richt zicht op de financieringsbronnen voor verkeersveiligheid en het verkeersveiligheidsbeleid van twee provincies. Na de pilot worden in het vervolgonderzoek de overige provincies en, indien mogelijk, de stadregio's onderzocht. Aangezien het streven is alle provincies bij het vervolgonderzoek te betrekken, was de selectie van de provincies voor het pilotonderzoek arbitrair. Omdat het huidige pilotonderzoek tegelijk werd uitgevoerd met een regionale inventarisatie door de SWOV van (onder meer) accenten in verkeersveiligheidsbeleid en kennisbehoeften (Mesken et al, 2010), is besloten gezamenlijk interviews te houden om provincies niet te overvragen. De keuze is gevallen op Noord-Holland en Noord-Brabant.

Per provincie is één daarin liggende gemeente onderzocht, met name om het beeld van de provincie als regievoerder te ondersteunen met ervaringen van de gemeente als uitvoerder. Per provincie is willekeurig een gemeente gekozen die in 2007 een aanvraag voor BDU-geld had gedaan en die genegen was mee te werken aan het pilotonderzoek. In Noord-Holland was dat Bussum en in Noord-Brabant Bernheze. In de provincie Noord-Holland is gesproken met mevrouw Bos (beleidsmedewerker verkeer en vervoer) en mevrouw Van Egmond (beleidsmedewerker infrastructuur) en in Bussum met mevrouw Van Dijk (beleidsondersteuner verkeer en parkeren). In de provincie Noord-Brabant is gesproken met de heer Van Kleef (beleidsmedewerker verkeer en vervoer) en in Bernheze met de heer Knippenberg en de heer Van Overbeeke (beiden beleidsmedewerker verkeer).

Naast het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een ander doel van dit pilotonderzoek het toetsen van de onderzoeksmethodiek (interviews en vragenlijsten) voor het hoofdonderzoek. Daarbij wordt expliciet gekeken naar:

- de beschikbaarheid van met name financiële data;
- de interne validiteit van de vragenlijst: kan met deze vragenlijst antwoord worden gegeven op de onderzoeksvragen?

De pilotstudie heeft niet tot doel een representatief beeld van de financiering van verkeersveiligheidsprojecten en de beleidscontext daarvan te geven. Het is daarom niet noodzakelijk dat deze gemeenten een afspiegeling zijn van alle gemeenten in Nederland of van alle gemeenten in betreffende provincie. Het is wel van belang dat de gemeente gebruik heeft gemaakt van uitkeringen volgens de BDU. De inhoudelijke resultaten van de twee provincies en twee gemeenten in deze pilotstudie worden meegenomen in de hoofdstudie waarin zo veel mogelijk provincies en stadsregio's (met telkens een daarin liggende gemeente) worden onderzocht.

3.3. Toetsingskader

Naast de in *Paragraaf 2.6* geformuleerde verwachtingen, gebruikt dit rapport twee toetsingskaders om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

De uitkomsten van de financiële analyse worden per provincie samengevat in een tabel voor 2002 en een voor 2007. In de tabellen staan de uitgaven van de provincie, uitgesplitst naar infrastructuur, naar het aandeel van de verkeersveiligheid daarbinnen, gedrag, en naar financieringsbron. Analog

aan *Tabel 2.1* onderscheiden we algemene middelen (verkregen uit algemene uitkeringen), brede doeluitkeringen en specifieke uitkeringen. Bij de brede doeluitkering gaat het om de BDU, en deze is in de tabel alleen van toepassing op 2007. Bij specifieke uitkeringen gaat het om de GDU en de Interimregeling Duurzaam Veilig. Beide zijn in de tabel alleen van toepassing op 2002. In deze pilot worden echter niet de specifieke middelen voor Duurzaam Veilig in kaart worden gebracht. Op landelijk niveau bestaat namelijk reeds een goed beeld van de omvang van deze middelen. De besteding van de BDU- en GDU-middelen is echter niet bekend, en we richten het onderzoek daarom op deze middelen. Verder geven we in de tabel aan welk bedrag de subsidieontvanger cofinanciert.

Type financieringsbron	Uitgaven	Provincie	Cofinanciering	
			Gemeenten	Overig
Eigen middelen	Infrastructuur			
	Waarvan aan verkeersveiligheid			
	Gedrag			
	Overig/onbekend			
Brede doeluitkeringen	Infrastructuur			
	Waarvan aan verkeersveiligheid			
	Gedrag			
Specifieke uitkeringen	Infrastructuur			
	Waarvan aan verkeersveiligheid			
	Gedrag			

Tabel 3.1. *Prototype toetsingstabel financiële analyse.*

4. Casusbeschrijvingen

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van de vier casussen: provincie Noord-Holland, gemeente Bussum, provincie Noord-Brabant, en gemeente Bernheze. Beide provincies en gemeenten worden eerst geïntroduceerd voordat er op geaggregeerd niveau ingegaan wordt op de resultaten en conclusies van het pilotonderzoek. Dit hoofdstuk gaat per casus kort in op:

- de organisatie en rol van de provincie of gemeente in het verkeers- en vervoersbeleid;
- het (verkeersveiligheids)beleid van de provincie of gemeente;
- de organisatie van het provinciale of gemeentelijke beleid;
- de wijze waarop middelen worden verdeeld;
- de uitgaven aan verkeersveiligheid en financiering daarvan.

De informatie in dit hoofdstuk over de eerste vier punten is afkomstig uit de gehouden interviews. Als er (ook) andere bronnen zijn gebruikt, staat dat expliciet aangegeven. De informatie over uitgaven en financiering is gebaseerd op (financiële) documenten zoals jaarrekeningen en begrotingen. Waar nodig en mogelijk is aanvullend informatie uit de interviews gebruikt.

4.1. Noord-Holland

4.1.1. *Organisatie en rol van de provincie*

In 2009 valt verkeers- en vervoersbeleid en verkeersveiligheid in de provincie Noord-Holland onder de Directie Beleid, sector Verkeer en Vervoer. Aanleg en onderhoud van de eigen wegen is vastgelegd in het Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur (PMI) (Provincie Noord-Holland, 2008a). De uitvoering van het PMI ligt bij de Directie Beheer en Uitvoering. Het ROV in Noord-Holland is op 1 januari 2005 opgeheven. De taken en werkzaamheden daarvan op het gebied van gedragsbeïnvloeding zijn in de Directie Beleid opgegaan, en er is voor gekozen geen uitvoeringswerkzaamheden meer te verrichten.

De provincie overlegt met andere wegbeheerders in zogenaamde Provinciale Verkeers- en Vervoersberaden (PVVB's). In deze PVVB's hebben naast de provincie, gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat zitting. De PVVB's zijn overlegplatforms waarin wordt getracht overeenstemming te bereiken voordat aan Gedeputeerde Staten een beslissing over de subsidietoekenning wordt voorgelegd. De provincie stimuleert gemeenten overigens niet speciaal om samen te werken bij het doen van een subsidieaanvraag.

De provincie is opgedeeld in de volgende regio's, met elk een PVVB:

- West-Friesland;
- Kop Noord-Holland;
- Noord-Kennemerland;
- Gooi en Vechtstreek;
- Haarlem/IJmond.

Daarnaast ligt de Stadsregio Amsterdam, die bestaat uit een aantal gemeenten, binnen de provinciegrenzen.

De provincie is verantwoordelijk voor de verdeling van BDU-gelden, maar is inhoudelijk niet betrokken bij de gesubsidieerde projecten. De regierol van de provincie is daardoor beperkt. Bij de Stadsregio Amsterdam ligt dat anders, omdat die wel meer inhoudelijk betrokken is bij projecten.

Om de eigen wegen te kunnen realiseren heeft de provincie vanaf de besluitvormingsfase bilateraal overleg met gemeenten. Deze projecten worden niet in de PVVB's besproken. Bij het besluitvormingsproces worden andere belanghebbende partijen dan gemeenten niet betrokken. Voor de uitvoering van maatregelen worden ze wel benaderd.

4.1.2. *Mobiliteits- en verkeersveiligheidsbeleid*

De provincie Noord-Holland heeft een PVVP dat is geactualiseerd in 2007. De algemene beleidsdoelstelling is 'Vlot en Veilig door Noord-Holland' (Provincie Noord-Holland, 2007a). Het beleid is integraal en aan oplossingsrichtingen worden randvoorwaarden gesteld voor veiligheid, leefbaarheid, en duurzaamheid en 'structuurvisie', en er zijn criteria zoals de bijdrage van de maatregelen aan de oplossing van het knelpunt, de betaalbaarheid, de uitvoerbaarheid, en de relatie met de rijksdoelstellingen uit de Nota Mobiliteit.

De provincie Noord-Holland wil de eigen wegen inrichten volgens Duurzaam Veilig-principes (Provincie Noord-Holland, 2010). De prioriteiten die gesteld worden in investeringen in de eigen wegen zijn meer het gevolg van beperkte menskracht dan een gebrek aan financiële middelen. Tot op heden heeft de provincie naar eigen zeggen in de luxepositie verkeerd waarin alle gewenste projecten konden worden uitgevoerd. De wijze waarop tegenwoordig prioritering plaatsvindt, bespreken we in *Paragraaf 4.1.3*.

De provincie laat verkeersveiligheid over het algemeen niet meeliften met wegenonderhoud. De provincie ziet dit niet als nadelig voor de verkeersveiligheid, omdat projecten daarvoor al prioriteit krijgen. Sinds kort probeert de provincie onderhouds- en verkeersveiligheidsprojecten te stroomlijnen om zo minimale overlast voor de burgers te bezorgen. De overlast voor burgers is bijvoorbeeld onderwerp van een zogeheten BLVC-plan. Hierin wordt in navolging van de gemeente Amsterdam voor de uitvoering van een wegenproject stilgestaan bij de bereikbaarheid (B), leefbaarheid (L), veiligheid (V) en communicatie (C) (Provincie Noord-Holland, 2010).

4.1.3. *Verdeling middelen*

BDU-middelen

Bij de verdeling van BDU-middelen onderscheidt de provincie Noord-Holland verschillende onderdelen. In 2007 waren dat de volgende (Provincie Noord-Holland, 2007b):

- gelabelde middelen door afspraken met het Rijk (bijvoorbeeld OV-chipkaart);
- verplichtingen voortvloeiend uit lopend PVVP (drie projecten);
- exploitatie openbaar vervoer;
- programma kleine infrastructuur;

- programma gedragsbeïnvloeding;
- reservering voor maatregelen die voortvloeien uit het (nieuwe) PVVP 2007.

De gelabelde middelen en de verplichtingen uit het lopende PVVP staan vast. Bij de exploitatie openbaar vervoer gaat het om de verplichtingen die de provincie Noord-Holland is aangegaan voor de exploitatie van bus, boot en OV-taxi.

Binnen het programma kleine infrastructuur worden middelen beschikbaar gesteld voor gemeenten en hoogheemraadschappen die niet liggen binnen de Stadsregio Amsterdam . Binnen het programma komen duurzaam veilige infrastructurele maatregelen, fiets- en ov-voorzieningen in aanmerking voor subsidie. Er is voor deze middelen een aparte verdelingsmethode (zie hieronder). Binnen het programma gedragsbeïnvloeding zijn gelden beschikbaar voor publiekrechtelijke rechtspersonen (behalve de Stadsregio Amsterdam en de rijksoverheid) en non-profitorganisaties. Deze gelden worden niet via de PVVB's verdeeld, maar direct door de provincie. Projecten die door educatie en/of voorlichting de verkeersveiligheid bevorderen, komen ook in aanmerking voor subsidie. De subsidiebijdragen in de beide programma's variëren tussen de 50% en 100% van de kosten. Het percentage is afhankelijk van het type maatregelen (zie *Tabel 4.1*).

Programma	Type maatregel	Subsidiepercentage
Kleine infrastructuur	- Fietspaden en bijkomende voorzieningen; - Fietsstroken en bijkomende voorzieningen (indien aangetoond dat fietspad niet mogelijk); - Fietsparkeervoorzieningen en bijkomende voorzieningen.	90%
	Businfrastructuur en bijkomende voorzieningen.	95%
	Infrastructurele voorzieningen, waaronder parkeervoorzieningen, voetpadinfrastructuur, weginfrastructuur en bijkomende voorzieningen. (hieronder valt ook duurzaam veilige infrastructuur).	50%
Gedragsbeïnvloeding	Educatie, voorlichting (door publiekrechtelijke rechtspersoon).	80%
	Educatie, voorlichting (door non-profitorganisatie).	100%

Tabel 4.1. *Subsidiepercentages BDU-programma's kleine infrastructuur en gedragsbeïnvloeding in de provincie Noord-Holland (in 2007).*

Sinds 1 januari 2008 maakt de provincie Noord-Holland overigens niet langer onderscheid tussen kleine infrastructuur en gedragsbeïnvloeding (Provincie Noord-Holland, 2008b). De regeling is vervangen door een subsidieregeling die activiteiten en projecten over de gehele breedte van verkeer en vervoer bestrijkt. De subsidiepercentages in de nieuwe regeling zijn gelijk gebleven, met uitzondering van die voor gedragsbeïnvloeding. Voor gedragsbeïnvloeding wordt bovendien niet langer onderscheid gemaakt tussen publiekrechtelijke rechtspersonen en non-profitorganisaties. Voor beide geldt een maximumpercentage van 100% (Provincie Noord-Holland, 2008b). Gemeenten moeten hun besteding van

subsidiegelden verantwoorden via accountantsverklaringen volgens de Sisa-verantwoordingsystematiek.

Zoals in *Hoofdstuk 2* is uiteengezet, ontvangt de Stadsregio Amsterdam zelf gelden uit de BDU. Voor provinciale wegen die daarbinnen liggen moet de provincie een subsidieverzoek bij deze stadsregio indienen. Noord-Holland heeft in sommige gedeelten van de provincie last van een zeer slappe bodem, waardoor het aanleggen van infrastructuur meer kost dan gemiddeld. Dit is vooral lastig als de provincie voor provinciale wegen binnen de stadsregio subsidie aanvraagt bij de Stadsregio Amsterdam, omdat die sinds kort werkt met standaardbedragen. Maar ook bij de landelijke verdeling van de BDU wordt met dit soort regionale aspecten geen rekening gehouden.

Programma kleine infrastructuur

De BDU-middelen voor kleine infrastructuur worden verdeeld over de regio's. Het budget voor elk van de PVVB's wordt vastgesteld op basis van een vast percentage dat is gebaseerd op het aantal inwoners van elke regio. Voor het programma kleine infrastructuur komen projecten in aanmerking waarvan de projectkosten liggen tussen de 25.000 en 5 miljoen euro. Om voor subsidie voor verkeer en vervoer in Noord-Holland in aanmerking te komen, moet een project hetzij de verkeersveiligheid en de bereikbaarheid hetzij de leefbaarheid van de omgeving ten goede komen. De provincie hanteert een prioriteringssysteem waarbij voor elk project deze drie beleidsthema's worden gescoord op een aantal criteria (zie *Bijlage 7* voor een toelichting op de methodiek). Binnen de systematiek weegt veiligheid het zwaarst. De prioriteringssysteem is opgesteld voor de projecten uit het PMI, maar wordt door de regio's in de PVVB's benut om de prioriteitenlijst kleine infrastructuurprojecten volgens de BDU op te stellen. Op basis van het beschikbare budget voor kleine infrastructuur en de prioriteringsmethodiek, worden de projecten in een A- en een B-lijst onderverdeeld. De A-lijst bevat projecten die in elk geval subsidie ontvangen. De projecten op de B-lijst komen in aanmerking indien projecten van de A-lijst niet (of nog niet) doorgaan.

Programma gedragsbeïnvloeding

Binnen het programma gedragsbeïnvloeding wordt eveneens een prioriteitenlijst van ingediende projecten samengesteld. De exacte criteria hiervoor zijn in het interview niet duidelijk geworden. Ook binnen dit programma is het budget in combinatie met de aanvragen bepalend voor het aantal projecten op de A-lijst en op de B-lijst komen.

4.1.4. *Uitgaven aan verkeersveiligheid en financiering*

In 2007

Voor investeringen in 2007 ontving de provincie Noord-Holland in totaal 104 miljoen euro vanuit de BDU (Tweede Kamer, 2007). Zoals in *Paragraaf 4.1.3* is aangegeven, heeft de provincie Noord-Holland dit budget verdeeld over zes onderdelen. De budgetten voor elk van deze onderdelen staan in *Tabel 4.2*.

BDU-onderdeel	Totale budget
Gelabelde middelen (afspraken Rijk)	€ 33.793.000
Verplichtingen lopend PVVP	€ 9.999.000
Exploitatie openbaar vervoer	€ 42.500.000
Programma kleine infrastructuur	€ 14.000.000
Programma gedragsbeïnvloeding	€ 700.000
Reservering maatregelen PVVP 2007	€ 2.897.000
Totaal BDU	€ 103.889.000

Tabel 4.2. *BDU-bestedingsplan van de Provincie Noord-Holland voor het jaar 2007 (op basis van Provincie Noord-Holland, 2007b).*

Zoals reeds opgemerkt staat de besteding van de gelabelde middelen en de verplichtingen uit het lopende PVVP al vast. Daaronder kunnen ook projecten vallen die mede op verkeersveiligheid zijn gericht. In 2007 betrof dat de reconstructie van de N242, waarbij ongelijkvloerse kruisingen werden gerealiseerd en het oorspronkelijke aantal van vijf kruisingen tot drie werd gereduceerd. Daarvoor was 4,3 miljoen euro begroot binnen het budget van verplichtingen uit het lopende PVVP.

De programma's kleine infrastructuur en gedragsbeïnvloeding zijn (deels) gericht op verkeersveiligheid. In 2007 was binnen het programma kleine infrastructuur 14 miljoen euro aan BDU-middelen gebudgetteerd. Dit is hoger dan in andere jaren: in 2006 was dat 8 miljoen euro, en in 2008 en 2009 respectievelijk 11 en 12 miljoen euro. Het budget voor 2007 is hoger omdat het budget in voorgaande jaren ontoereikend bleek te zijn. Bovendien was de verhoging bedoeld als een impuls aan de uitvoering van fietsprojecten. De werkelijke uitgaven in 2007 binnen het programma waren overigens circa 2,5 miljoen euro hoger dan het aanvankelijke BDU-budget in dat jaar. Dat kwam doordat ook uitgaven aan fietsinfrastructuur, die niet met BDU-middelen worden gesubsidieerd, binnen het programma vallen (1,2 miljoen euro), en doordat BDU-geld dat in voorgaande jaren niet was besteed aan het budget was toegevoegd (1,4 miljoen euro). Het totale budget voor infrastructuur was dus ongeveer 20 miljoen euro.

Per regio is een overzicht van projecten beschikbaar, waarin onder andere de kosten per project, het subsidiebedrag en de ontvanger van de subsidie (gemeenten) zijn opgenomen. Ook is in dat overzicht aangegeven of het om een fiets- of om een ander infrastructuurproject gaat. Welke projecten, dan wel welk deel van het budget voor verkeersveiligheid zijn bedoeld, is uit het overzicht niet direct af te leiden.

Binnen het programma gedragsbeïnvloeding heeft de provincie 750.000 euro uitgegeven. Vrijwel alle projecten zijn volledig gericht op verkeersveiligheid. In *Tabel 4.3* staat de verdeling over gemeenten en non-profitorganisaties (onder andere basisscholen, VVN, Transport en Logistiek Nederland (TLN) en politiekorpsen). De projecten van gemeenten worden voor 80% gesubsidieerd, en de projecten van non-profitorganisaties vrijwel allemaal voor 100%. Ook hier geldt dat het werkelijke subsidiebedrag hoger is (circa 50.000 euro) door het doorschuiven van bedragen die in eerdere jaren niet waren besteed.

Subsidieontvanger	Vanuit BDU in euro's	Kosten in euro's
Gemeenten (13 projecten)	80.018	100.023
Non-profitorganisaties (15 projecten)	669.904	691.804
Totaal	749.922	791.827

Tabel 4.3. *Verdeling BDU-gelden voor gedragsbeïnvloeding in Noord-Holland in 2007, berekend op basis van de geplande projecten op de A-lijst, de totaal gebudgetteerde kosten en de BDU-subsidie zoals opgenomen in het subsidieprogramma gedragsbeïnvloeding verkeersveiligheid 2007 van de provincie Noord-Holland (2007c).*

De bestudeerde stukken en het interview hebben geen inzicht gegeven in de besteding van eigen middelen door de provincie aan infrastructuur en aan gedragsmaatregelen in 2007.

In 2002

In 2002 had de provincie Noord-Holland de beschikking over 12,5 miljoen euro uit de GDU (Provincie Noord-Holland, 2001). De provincie maakte onderscheid tussen projecten op de beleidsterreinen veiligheid, fiets, leefbaarheid en openbaar vervoer. Ook werd per project aangegeven of het betrekking had op Duurzaam Veilig. Uit een overzicht van projecten waaraan subsidie werd toegekend (Provincie Noord-Holland, 2001) blijkt dat een groot deel van de GDU-middelen, 6,8 miljoen euro, aan veiligheidsprojecten werd besteed, waarvan 1,9 miljoen euro als 'Duurzaam Veilig' was gelabeld. Op welke gronden dit label werd toegekend en wat het verschil was met overige veiligheidsprojecten, is niet duidelijk. Aan fietsprojecten werd 1,9 miljoen euro subsidie toegekend, en 2,8 miljoen euro aan projecten die zowel op veiligheid als op fietsers waren gericht. Op het gebied van leefbaarheid werd slechts een klein project gesubsidieerd (90.000 euro), en er werd geen GDU-subsidie toegekend aan openbaar vervoer.² Deze bedragen kunnen overigens afwijken van de bedragen die daadwerkelijk zijn uitgekeerd, bijvoorbeeld omdat de werkelijke kosten hoger of lager uitvielen dan begroot, of omdat een project niet tijdig werd aanbesteed. De totale kosten van de projecten zijn hoger, omdat slechts een deel van de kosten werd gesubsidieerd. Het subsidiepercentage voor Duurzaam Veilig-projecten bedroeg ongeveer 30%, en was bedoeld als aanvulling op de subsidieregeling van het Rijk. Voor de andere projecten gold een subsidiepercentage van maximaal 50%. Een uitzondering binnen de gesubsidieerde projecten wordt gevormd door fietsprojecten die voor 70% werden gesubsidieerd via een aanvullende bijdrage uit het Utilitaire Fietspadenfonds van de provincie.

Naast het GDU-budget beschikte het ROV in 2002 over middelen specifiek voor verkeersveiligheid. Het is uit het interview en het ROV-jaarplan 2002 niet duidelijk geworden of dit budget uit de GDU werd gefinancierd of op een andere manier. De ROV-middelen waren vooral bedoeld voor gedragsbeïnvloeding (voorlichting, educatie en handhaving). In de jaren daarvoor besteedde het ROV meer geld aan infrastructuur dan in 2002. *Tabel 4.4*

² Het totaal komt dan uit op 11,5 miljoen euro. Het is onbekend waar de overige 1 miljoen euro aan werd besteed.

geeft een overzicht van de subsidies die het ROV in 2002 heeft toegekend, en van de middelen die gereserveerd zijn in twee fondsen. Het ROV gaf ongeveer 1,1 miljoen euro subsidies, waarvan ongeveer 700.000 euro bestemd was voor educatie, 360.000 euro voor handhaving en voorlichting en 90.000 euro voor onderzoek, evaluatie en innovatie.³ Ook hier geldt dat de bedragen die werkelijk zijn uitgegeven daarvan kunnen afwijken. De projectkosten kunnen hoger zijn dan het subsidiebedrag, als een project niet voor 100% is gesubsidieerd. Daarnaast was er een post 'bijzondere uitgaven' (42.000 euro). Dit betrof de afronding van een project uit voorgaande jaren. Verder reserveerde het ROV middelen in het Stimuleringsfonds (ongeveer 70.000 euro) en het 'Fonds onvoorzien' (23.000 euro) voor additionele verkeersveiligheidsprojecten die later werden ingediend, en/of die niet waren voorzien. Daarnaast zijn er kosten van de activiteiten van het ROV zelf ('programmakosten'), zoals de kosten van een ROV-studiedag en de kosten van het maken van een communicatieplan. Dergelijke kosten bedroegen in 2002 ruim 213.000 euro (niet opgenomen in de tabel).

Uitgaven	Bedrag (in euro's)
Educatieprojecten (16 projecten)	689.738
Handhaving en voorlichting (18 projecten)	359.051
Onderzoek, evaluatie en innovatie (5 projecten)	90.403
Bijzondere uitgaven	42.410
Stimuleringsfonds	68.067
Fonds onvoorzien	22.689
Totaal	1.272.358

Tabel 4.4. *Toegekende subsidies door ROV Noord-Holland en middelen gereserveerd in fondsen in 2002 (op basis van ROV Noord-Holland, 2002).*

Ontvangers van de subsidies van het ROV waren onder meer maatschappelijke organisaties, gemeenten, regionale (ambtelijke) organen, scholen, politie, onderzoeksbureaus en werkgroepen van het ROV zelf.

Ook voor 2002 heeft het pilotonderzoek geen inzicht in de besteding van eigen middelen opgeleverd.

Conclusies

In 2007 gaf de provincie ongeveer 750.000 euro subsidie aan projecten voor gedragsbeïnvloeding. De projecten zijn voor minstens 80% gesubsidieerd, waardoor de totale uitgaven daaraan iets hoger liggen. In 2002 waren de uitgaven aan gedragsbeïnvloeding hoger: de uitgaven van het ROV bedroegen 1,3 miljoen euro (niet voor inflatie gecorrigeerd en exclusief kosten van het ROV zelf). De uitgaven van de provincie aan infrastructuurprojecten gericht op verkeersveiligheid in 2007 zijn niet bekend, omdat uit de beschikbare stukken niet achterhaald kan worden of en in hoeverre een project gericht was op verkeersveiligheid. Bij de GDU-gelden was dat wel

³ ROV Noord-Holland (2002) onderscheidde ook projecten die gericht waren op infrastructuur. Uit het overzicht van projecten blijkt echter dat dit vooral projecten betreft die gericht waren op handhaving en voorlichting. De subsidies voor deze projecten zijn in de tabel daarom meegenomen onder handhaving en voorlichting.

bekend. In totaal was er 12,5 miljoen euro beschikbaar binnen de GDU. De uitgaven van de provincie aan verkeersveiligheid bedroegen in 2002 ongeveer 7 miljoen euro, en de cofinanciering van de gemeenten 13,5 miljoen euro. Een groot deel van de GDU-gelden werd dus besteed aan verkeersveiligheid. Het pilotonderzoek heeft geen inzicht gegeven in de besteding van eigen middelen. Onderstaande tabellen geven een samenvatting van de (beschikbaarheid van) cijfers.

Type financieringsbron	Uitgaven	Provincie	Cofinanciering		
			Gemeenten	Overig	Totaal
BDU	Infrastructuur	20	?	?	?
	Waarvan aan verkeersveiligheid	?	?	?	?
	Gedrag	0,7	0,02	0,02	0,05
Eigen middelen	Infrastructuur	?	N.v.t.		
	Waarvan aan verkeersveiligheid	?			
	Gedrag	?			

Tabel 4.5. *Uitgaven van de provincie Noord-Holland in 2007, en daaraan gekoppelde cofinanciering van gemeenten en overige partijen (in miljoenen euro's).*

Type financieringsbron	Uitgaven	Provincie	Cofinanciering		
			Gemeenten	Overig	Totaal
GDU	Infrastructuur	12,5	13,5	0	13,5
	Waarvan aan verkeersveiligheid	7	9	0	16
Eigen middelen	Infrastructuur	?	N.v.t.		
	Waarvan aan verkeersveiligheid	?			
	Gedrag	?			
Onbekend (ROV)	Gedrag	1,3			

Tabel 4.6. *Uitgaven van de provincie Noord-Holland in 2002, en daaraan gekoppelde cofinanciering van gemeenten en overige partijen (in miljoenen euro's).*

4.1.5. Verschillen tussen 2002 en 2007

In 2002 was er in Noord-Holland nog een ROV dat zich richtte op gedragsbeïnvloeding. In het verleden bestond ook een adviesplatform waarin belanghebbenden (onder andere het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, CBR) plaatshadden. Na de opheffing van het ROV is dit platform ook opgehouden te bestaan. De provincie was net als in 2007 georganiseerd in regio's met elk een PVVB. In 2002 waren er drie regio's: Noord-Holland Noord, Gooi en Vechtstreek en Haarlem/IJmond.

In 2002 verdeelde de provincie Noord-Holland de GDU-gelden over de drie regio's op basis van het inwoneraantal en de mate van verstedelijking. Projecten tussen 25.000 en 12,5 miljoen euro konden in aanmerking komen voor subsidie. De subsidiepercentages in 2002 waren anders dan in 2007:

- Het subsidiebedrag was maximaal 50% van de totale projectkosten.
- Voor Duurzaam Veilig-projecten gold een rijkssubsidierегeling en in aanvulling hierop kon 30% subsidie worden verkregen bij de provincie.
- Fietsprojecten (buiten de bebouwde kom) konden een subsidie van maximaal 70% van de projectkosten krijgen door een aanvulling uit het Utiliteitair Fietspadenfonds van de provincie.

Ook in 2002 hanteerde de provincie Noord-Holland een A- en een B-lijst, maar nog volgens de prioriteringssystematiek, want die is in 2003 geïntroduceerd. Tussen de PVVB's onderling werd geprioriteerd op basis van consensus. De selectiecriteria voor de A- en B-lijsten in 2002 waren:

- realiseerbaarheid van het project (tijdstip waarop het kon worden aanbesteed);
- mate waarin het project voldeed aan het RVVP-beleid;
- bijdrage die gemeenten in voorgaande jaren uit GDU-gelden hadden ontvangen;
- verdeling over de beleidsvelden (verkeersveiligheid/fietsvoorzieningen);
- moment van aanbesteden: reeds vóór 2002 aanbestede projecten kwamen niet in aanmerking (mits goed gemotiveerd kon hier overigens van worden afgeweken).

De provincie besteedde alle GDU-gelden aan subsidieaanvragen van gemeenten en financierde eigen projecten uit eigen middelen. Echter, om te voorkomen dat bij het niet tijdig kunnen realiseren van de projecten op de A-lijst gelden zouden terugvloeien naar het Rijk, werd er wel een provinciaal project op de B-lijst geplaatst.

De provincie geeft aan dat de BDU voor verkeersveiligheid voor- en nadelen heeft betekend. In het algemeen is men tevreden met de manier waarop de zaken lopen en er is meestal voldoende budget. Een nadeel is dat verkeersveiligheid een sluitpost is geworden op de begroting van de BDU-gelden. De provincie ervaart het feit dat de Stadsregio Amsterdam een groot gedeelte van de BDU-gelden ontvangt en de provincie dus voor infrastructurele maatregelen op de provinciale wegen in de stadsregio daar subsidie moet aanvragen, ook als een nadeel, onder andere vanwege de standaardbedragen voor maatregelen van de Stadsregio Amsterdam (zie *Paragraaf 4.1.3*).

De uitgaven aan gedragsbeïnvloeding zijn in 2007 lager dan in 2002. Een verklaring daarvoor kan zijn dat er geen ROV meer is en de provincie zich mede daardoor niet meer bezighoudt met de uitvoering van projecten op het gebied van gedragsbeïnvloeding. Een ander verschil is dat in 2002 de uitgaven aan infrastructuur duidelijk gelabeld waren, zodat bekend was hoeveel geld aan verkeersveiligheidsprojecten werd besteed. In 2007 zijn deze uitgaven onderdeel geworden van 'algemene' budgetten voor infrastructuur, en niet meer traceerbaar als uitgaven aan verkeersveiligheid.

4.2. **Gemeente Bussum**

4.2.1. *Organisatie en rol van de gemeente*

De gemeente Bussum ligt centraal in de regio Gooi en Vechtstreek. Daardoor heeft deze gemeente enkel te maken met andere gemeenten uit dezelfde regio en verder initieert de gemeente zelf afstemming met andere belanghebbenden. Zo heeft de gemeente Bussum contact met de politie (in verband met handhaving) en met hulpdiensten (met name brandweer in verband met de grootte van voertuigen). Met busmaatschappijen zoekt de gemeente afstemming als de betreffende weg onderdeel is van een ov-route.

De gemeente Bussum ziet de invulling van de regierol van de provincie Noord-Holland als het verdelen van geld binnen (onder andere) de regio Gooi en Vechtstreek. De provincie heeft volgens de gemeente geen inhoudelijke regierol binnen de regio. De werkwijze van de provincie wordt als duidelijk en werkbaar ervaren.

4.2.2. *Mobiliteits- en verkeersveiligheidsbeleid*

De gemeente werkt projectmatig, met een integrale aanpak om zo veel mogelijk belangen in een keer mee te nemen. Dat beperkt bijvoorbeeld de overlast voor omwonenden. In de integrale aanpak wordt onder andere meegenomen: verkeersveiligheid, doorstroming, (indien nodig) vervanging van riolering, parkeervoorzieningen, groenvoorzieningen, ov-haltes en voorzieningen voor blinden/slechtzienden. Infrastructuurprojecten, zoals de omvorming van wijken naar 30km/uur-gebieden, zijn opgenomen in het gemeentelijk verkeers- en vervoersplan (GVVP) (Rietveld, 2005). De gemeente Bussum heeft geen grootschalige nieuwbouwprojecten, dus infrastructuurprojecten en projecten voor verkeersveiligheid moeten dus altijd in een bestaande situatie ingepast worden.

Bij het vaststellen van de volgorde van de uitvoering van projecten is de planning in het Rioleringsplan leidend. Bij het vaststellen van de volgorde, ook van projecten waar vervanging van de riolering geen deel uitmaakt, maakt de gemeente geen onderscheid tussen verschillende belangen (zoals verkeersveiligheid of doorstroming).

Behalve naar de projecten uit het GVVP wordt door de gemeente Bussum ook naar knelpunten gekeken als gevolg van ongevallen en van ervaringen met en klachten over onveiligheid door burgers. Voor locaties die op basis hiervan een knelpunt blijken te zijn, wordt eerst gekeken of de aanpak kan worden gecombineerd met een reeds in het GVVP gedefinieerd project.

4.2.3. *Verdeling van middelen*

De gemeente Bussum financiert projecten met eigen gelden en met subsidies van de provincie Noord-Holland. Bussum ontvangt BDU-gelden voor kleine infrastructuurprojecten, en is daarnaast betrokken bij het project Bereikbaarheid Mediapark dat onderdeel is van de gelabelde BDU-gelden. De gemeente maakt voor het verkeers- en vervoersbeleid geen gebruik van andere subsidies van bijvoorbeeld het Rijk of de Europese Unie. De

provinciale subsidies (uit de BDU) zijn gelden voor realiseren van infrastructuur, fietsvoorzieningen en gedragsbeïnvloeding.

De subsidieaanvragen bij de provincie kennen voor de gemeente voor elk van de budgetten eenzelfde subsidietraject. De aanvraag bevat een beperkt plan waarin het project uiteen wordt gezet. De provincie geeft vervolgens aan of het project op de A- of B-lijst komt, of dat het afgewezen wordt. Als de aanbesteding van A-projecten op tijd rond is, kunnen deze worden uitgevoerd. Zo niet, dan kunnen in plaats daarvan projecten van de B-lijst alsnog worden uitgevoerd. Overigens zijn de projecten op de A-lijst die komen te vervallen niet altijd gemeentelijke projecten.

De gemeente Bussum verleent op haar beurt subsidies aan VVN en aan de Stichting Verkeersbrigadiers. Deze subsidie wordt jaarlijks verstrekt en deze organisaties moeten daarvoor ieder jaar opnieuw een aanvraag indienen.

4.2.4. *Uitgaven aan verkeersveiligheid en financiering*

Het is niet bekend wat de uitgaven aan verkeersveiligheid waren in 2007 en 2002. Wel zijn cijfers verstrekt over 2009 en 2010. Uit een overzicht van projecten in Gooi en Vechtstreek blijkt dat de gemeente Bussum in 2009 BDU-subsidie heeft ontvangen voor drie infrastructurele projecten. De totale kosten van de projecten waren begroot op 3,8 miljoen euro, en daarvan werd de helft gesubsidieerd. Ongeveer 1,3 miljoen euro subsidie werd in 2009 uitgekeerd, en de rest in 2010. Verder stond er een infrastructuurproject voor een bedrag van 1,3 miljoen euro op de B-lijst. Het is onbekend of dit project is doorgegaan. Uit het overzicht verder is niet op te maken in hoeverre de (uitgevoerde) projecten op verkeersveiligheid waren gericht.

4.3. **Noord-Brabant**

4.3.1. *Organisatie en rol van de provincie*

In 2009 vallen verkeers- en vervoersbeleid en verkeersveiligheid in de provincie Noord-Brabant onder de Directie Economie en Mobiliteit. Ook de aanleg en het onderhoud van de eigen wegen valt hieronder. De provincie hanteert een gebiedsgericht beleid waarvoor GGA-regio's (gebiedsgerichte aanpak) in het leven zijn geroepen. In de GGA-regio's zit de provincie samen met gemeenten aan tafel. Er worden samen projecten uitgevoerd, waarbij de provincie een faciliterende rol heeft. De GGA-regio's zijn ontstaan door de categorisering van de Brabantse wegen, omdat de provincie had bepaald dat die categorisering gebiedsgericht moest worden aangepakt. De samenwerking binnen GGA-regio's is later verbreed naar de verdeling van verkeersveiligheidssubsidies. Na invoering van de BDU is dit nog verder verbreed tot verkeer en vervoer. De GGA-regio's zijn op zichzelf staande organisaties met eigen bestuurlijk en ambtelijk overleg. Bovendien zijn er diverse werkgroepen per regio. Naast provincie en gemeenten zitten, op initiatief van de verkeersveiligheidsafdeling, de politie en VVN bij de GGA-regio's aan tafel. Het staat de GGA-regio's vrij om daarnaast ook nog andere partijen bij projecten te betrekken. Zo zit in sommige regio's de Fietsersbond aan tafel. Soms is er een spanningsveld tussen de regierol van de provincie en de uitvoerende rol van de gemeenten. Bijvoorbeeld bij het parkeerbeleid, omdat daarin de belangen van de partijen verschillen. Voor verkeersveiligheid is dit niet of veel minder het geval.

Noord-Brabant kent vijf GGA-regio's die aanspraak kunnen maken op BDU-gelden. Dit zijn:

- Regio Westelijk Noord-Brabant;
- Regio Breda;
- Regio Midden-Brabant;
- Regio 's-Hertogenbosch;
- Regio Noordoost-Brabant.

Een zesde regio in de provincie is het stadsregio Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE). Het provinciale verkeers- en vervoersbeleid wordt ook met het SRE afgestemd. De gemeenten in deze stadsregio kunnen niet in aanmerking komen voor financiering vanuit de BDU via de provincie, maar via het SRE. Voor de provinciale wegen op het grondgebied van het SRE kan de provincie bij het SRE subsidie aanvragen, vergelijkbaar met de situatie in Noord-Holland (wat betreft de verhouding tussen de provincie en de Stadsregio Amsterdam).

4.3.2. *Mobiliteits- en verkeersveiligheidsbeleid*

De provincie Noord-Brabant neemt de mobiliteitsbehoeften van burgers en bedrijven als uitgangspunt voor het provinciaal verkeers- en vervoersplan, dat zij vanaf een actualisatie in 2006 PVVP+ noemt. De provincie stelt de kaders en ambities vast, met als streven dat duurzame bereikbaarheid passend bij een bepaald gebied (maatwerk) wordt ingevuld (Provincie Noord-Brabant, 2006a). Het PVVP+ wordt vervolgens vertaald naar een vijfjarige dynamische beleidsagenda (Provincie Noord-Brabant, 2006b). Het maatwerk per gebied moet tot stand komen door samenwerking tussen verschillende partijen die regionale maatregelenpakketten opstellen. Deze pakketten kunnen in aanmerking komen voor financiering. De goedgekeurde projecten worden opgenomen in het Brabants Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (BMIT) dat jaarlijks wordt bijgesteld. De beoordeling van pakketten voor het BMIT vindt plaats aan de hand van de door de provincie opgestelde Integrale Proiriteringsmethodiek PVVP+ (zie *Paragraaf 4.3.3*).

De provincie Noord-Brabant heeft het *Routeplan Verkeersveiligheid in Noord-Brabant* opgesteld, waarin de ambitie wordt verwoord dat de provincie Noord-Brabant de meest verkeersveilige provincie van Nederland wil worden (Provincie Noord-Brabant, 2007). Het plan is, analoog aan de werkwijze van de GGA-regio's, door de provincie opgesteld in samenspraak met de verkeersveiligheidspartners. Dit plan geeft richting aan de verkeersveiligheidsprogramma's tussen 2007 en 2011. Jaarlijks wordt een uitvoeringsprogramma vastgesteld rond een van de volgende taakvelden (Provincie Noord-Brabant, 2007):

- organisatie en strategie;
- monitoring en analyse verkeersveiligheid;
- communicatie en relatiebeheer;
- weg;
- mens: voorlichting, educatie en handhaving;
- voertuig;
- nationaal en Europa (vertegenwoordiging in overlegorganen).

Een groot educatieprogramma is bijvoorbeeld het Brabants Verkeersveiligheidslabel (BVL). Onder 'voertuig' valt bijvoorbeeld de Safety Scan (gericht op beroepsvervoer) en de Brabantse Fietsschool. Uit het projectoverzicht in het uitvoeringsprogramma blijkt dat de projecten zich voornamelijk richten op gedragsbeïnvloeding.

Om de speerpunten in het verkeersveiligheidsbeleid te bepalen, gebruikt de provincie ongevallencijfers. De beperkte ongevallenregistratie wordt door de provincie dan ook als een probleem gezien. Informatie over kosten en effecten van maatregelen worden door de provincie niet gebruikt, hoewel men er wel meer over wil weten. De provincie zou vooral de effecten van maatregelen willen laten meewegen en die na realisatie evalueren. De provincie richt zich dan ook met name op het monitoren van effecten en op de wijze waarop deze kunnen worden gemonitord.

Sinds de invoering van de BDU staat verkeersveiligheid (op eigen wegen) niet meer op zichzelf, maar is onderdeel is van integraal beleid. Verkeersveiligheid lift daardoor vaak mee met grootschalige infrastructuurprojecten. Sterker nog, er worden geen projecten meer uitgevoerd die alleen een verkeersveiligheidsdoel hebben; ze hebben altijd een breder (mobiliteits)doel.

4.3.3. *Verdeling middelen*

BDU-middelen

De BDU-gelden voor de GGA-regio's worden verdeeld via een vaste verdeelsleutel. Deze sleutel is gebaseerd op het inwoneraantal van de regio's. Daarnaast verdeelt de provincie Noord-Brabant de BDU-gelden volgens het BDU-bestedingsplan 2007-2011 verdeeld over de volgende posten (Provincie Noord-Brabant, 2006c):

- regionale uitvoeringsprogramma's: door de GGA-regio's en de stadsregio vast te stellen pakketten van kleine infrastructurele en niet-infrastructurele projecten en/of innovatieprojecten (bijvoorbeeld gericht op dynamisch verkeersmanagement). Deze programma's komen in aanmerking voor subsidie via de provinciale cofinancieringsregeling verkeer en vervoer.
- reserveringen voor 'grote' infrastructurele projecten van gemeenten.
- exploitatie openbaar vervoer.
- werkgroep verkeersveiligheid.
- provinciebrede projecten: projecten die van belang zijn voor de hele provincie en die gericht zijn op innovatie, instrumentontwikkeling of vormen van samenwerking om thema's of doelen uit het PVVP+ (versneld) te realiseren.
- personeelslasten.
- reserveringen voor 'grote' provinciale projecten.
- saldo 31-12: dit zijn de gelden die vrijkomen doordat projecten waaraan gelden waren toegekend, niet uitgevoerd zijn.

Cofinanciering van regionale uitvoeringsprogramma's

De GGA-regio's in de provincie Noord-Brabant moeten een regionaal ontwerp-uitvoeringsprogramma opstellen om in aanmerking te komen voor cofinanciering vanuit de BDU. In dit programma, dat door Gedeputeerde Staten worden vastgesteld, kunnen drie type projecten worden opgenomen

(zie *Tabel 4.7*). Als de deelnemende partijen in de GGA-regio het ontwerpprogramma unaniem hebben vastgesteld, neemt Gedeputeerde Staten het ongewijzigd over en stelt het vast.

Voor elk type project geldt dat de subsidiabele kosten minimaal 10.000 euro en maximaal 11 miljoen euro bedragen (Provincie Noord-Brabant, 2008).

Type project	Toelichting	Subsidiepercentage
Kleine infrastructurele projecten		Maximaal 50% over het gehele regionale uitvoeringsprogramma.
Niet-infrastructurele projecten	Regionale studieprojecten en/of mensgerichte maatregelen, of pakketten van mensgerichte maatregelen.	
Innovatieve projecten	Investeringsprojecten en/of initiatieven met een experimenteel en tijdelijk karakter die bijdragen aan het realiseren van doelen uit het PVVP+.	

Tabel 4.7. Subsidiepercentages binnen het regionale uitvoeringsprogramma's van de GGA-regio's in Noord-Brabant.

Naast gemeenten en de provincie kunnen ook maatschappelijke organisaties in aanmerking komen voor subsidie op basis van één van de drie type projecten uit *Tabel 4.7*. De subsidie wordt verstrekt via gemeenten. Net als bij gemeenten en provincies moeten ook de projecten van maatschappelijke organisaties deel uitmaken van een regionaal uitvoeringsprogramma van een GGA-regio om voor subsidie in aanmerking te komen.

Elke afzonderlijke gemeente moet verantwoording afleggen over de besteding van de toegekende BDU-gelden. Ze moeten ook aantonen dat de maatregelen effect hebben gehad.

Integrale Prioriteringsmethodiek PVVP+ (PRIOR)

De provincie Noord-Brabant heeft een prioriteringsmethodiek ontwikkeld die niet alleen wordt gezien als een onderdeel van de sturingsfilosofie van het provinciale beleid, maar die ook een integrale afweging ondersteunt. De prioriteringsmethodiek bestrijkt het hele terrein van verkeer en vervoer en onderscheidt: wegprojecten, fietsprojecten, fietsvoorzieningenprojecten, openbaarvervoerprojecten, projecten voor goederenvervoer en niet-infrastructurele maatregelen (waaronder gedragsbeïnvloeding).

De methodiek bestaat onder andere uit een 'technisch-inhoudelijk' oordeel en een beoordeling van het draagvlak. Het technisch-inhoudelijke oordeel wordt gevormd na het wegen van vier criteria: ernst van het probleem, omvang van het probleem, oplossend vermogen en kosten. De score voor de eerste drie criteria is gekoppeld aan de mate waarin wordt tegemoetgekomen aan de oplossing van problemen die zijn afgeleid van de mobiliteitsdoelstelling in het PVVP+: bereikbaarheid, verkeersveiligheid, leefbaarheid en ontsnippering. Bij de beoordeling van het draagvlak wordt de volgende aspecten gewogen: externe randvoorwaarden, bestuurlijke wenselijkheid en maatschappelijke wenselijkheid. 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 vervolgens opgenomen in de BMIT. Formeel dienen de regio's de projecten in ter beoordeling van Gedeputeerde Staten, maar in de praktijk zijn het hamerstukken. De provincie stuurt dus het proces meer via de GGA-regio's dan op de inhoud. Zie *Bijlage 8* voor een beschrijving van de methodiek.

Verkeersveiligheid

Voor het Routeplan Verkeersveiligheid (Provincie Noord-Brabant, 2007) is een budget vastgesteld voor de periode 2007-2011. Het plan wordt gefinancierd door de provincie en SRE (zie hieronder). Het provinciale deel van het budget wordt verdeeld in een werk- en een subsidiedeel. Het werkdeel (ongeveer de helft) gaat naar activiteiten van de provincie zelf. De andere helft van het budget wordt besteed aan subsidies voor projecten die door partners in de regio worden uitgevoerd. De subsidie kan worden verkregen via de subsidieregeling Stimulering Brabantbrede Verkeersveiligheid (Provincie Noord-Brabant, 2007) en is bestemd voor projecten die provinciebreed uitgevoerd kunnen worden. Om voor subsidie in aanmerking te komen, moeten projecten vernieuwing en innovatie stimuleren en zodoende extra verkeersveiligheidseffecten, bovenop de effecten van de regionale GGA programma's, beogen. Het zijn onder andere projecten die gericht zijn op educatie en handhaving. Initiatiefnemers van dergelijke projecten kunnen zijn: wegbeheerders, marktpartijen, scholen, maatschappelijke organisaties en burgers. De subsidie wordt niet getoetst volgens PRIOR. Er wordt een rangorde van ingediende projecten volgens vijf criteria:

- slagingskans van het project;
- draagvlak bij projectpartners (steunbetuiging en/of cofinanciering);
- bijdrage aan de algemene programmadoelstellingen van het Routeplan Verkeersveiligheid in Noord-Brabant;
- innovatieve aspecten in het project;
- voorbeeldwerking: uitstraling naar andere regio's.

Om voor subsidie in aanmerking te komen, moet aan elk van de criteria voldaan worden. De subsidie wordt in de regel verstrekt voor maximaal twee jaar.

4.3.4. *Uitgaven aan verkeersveiligheid en financiering*

In 2007

De provincie Noord-Brabant had in 2007 ongeveer 87 miljoen euro aan BDU-middelen te besteden (Provincie Noord-Brabant, 2006b). *Tabel 4.8* geeft een overzicht van de verdeling van dit geld over verschillende onderdelen (begrote bedragen). Een groot deel ervan, ongeveer 60 miljoen euro, is bestemd voor openbaar vervoer.

Onderdeel	Bedrag (in euro's)
Regionale uitvoeringsprogramma's	10.000.000
Reservering voor 'grote' gemeentelijke projecten	12.000.000
Exploitatie openbaar vervoer	58.580.000
Wergroep verkeersveiligheid	900.000
Provincie brede projecten	100.000
Personeelslasten	133.792
Reservering 'grote' provinciale projecten	4.000.000
Saldo 31-12	1.040.553
Totaal	86.754.345

Tabel 4.8. *Begroting BDU-middelen Noord-Brabant voor 2007 (Provincie Noord-Brabant, 2006b).*

Zoals aangegeven in *Tabel 4.8* is er een apart budget van 900.000 euro gereserveerd voor de (provinciale) werkgroep verkeersveiligheid. De besteding van dit geld is vastgelegd in het Routeplan Verkeersveiligheid. SRE draagt daarnaast 300.000 euro bij aan de uitvoering van de projecten in het routeplan. Verder zijn financiële bijdragen voorzien van de GGA-regio's (gefinancierd vanuit de BDU), het Ministerie van Binnenlandse Zaken, Rijkswaterstaat, en van de Europese Unie. Alleen een inschatting van het bedrag van de Europese Unie is in de begroting opgenomen (50.000 euro). Een groot deel van het budget van het routeplan (ongeveer 800.000 euro) is bestemd voor gedragsbeïnvloeding (voorlichting, educatie en handhaving; *Tabel 4.9*). Daarnaast wordt er ongeveer 300.000 euro uitgegeven aan communicatie (tussen organisaties die zich met verkeersveiligheid bezighouden, niet richting het publiek) en relatiebeheer.

Onderdeel	Bedrag (x 1000 euro)
Organisatie en strategie	10
Analyse en monitoring verkeersveiligheid	50
Communicatie en relatiebeheer	313
Weg (onder andere verkenning en onderzoek)	142
Voorlichting	200
Educatie	470
Handhaving	125
Voertuig	24
Landelijke vertegenwoordiging en Europa	20
Totaal	1.354

Tabel 4.9. *Begroting 2007 Routeplan Verkeersveiligheid Noord-Brabant (Provincie Noord-Brabant, 2007).*

De BDU-middelen voor regionale uitvoeringsprogramma's bedragen ongeveer 10 miljoen euro. Voor deze programma's was daarnaast 13 miljoen euro cofinanciering door gemeenten begroot. Uit een overzicht van de projecten in de regionale uitvoeringsprogramma's voor 2006 blijkt dat

ongeveer 10% daarvan is besteed aan gedragsmaatregelen ten behoeve van de verkeersveiligheid ('mensgerichte maatregelen'). De overige 90% is besteed aan infrastructuur, maar welk deel daarvan werd uitgegeven aan verkeersveiligheid, is uit het MIT niet af te leiden. Verder werd er BDU-geld begroot voor 'grote projecten'. In 2007 was dat 10 miljoen euro voor de randweg Den Bosch, waarvoor ook 17 miljoen euro cofinanciering van gemeenten was begroot. In totaal ging het dus om 19 miljoen euro aan BDU-middelen voor infrastructuur (90% van 10 miljoen euro + 10 miljoen euro) en ongeveer 28,5 (90% van 13 miljoen euro + 17 miljoen euro) cofinanciering van gemeenten. Aan gedragsmaatregelen werd, naast de uitgaven van de werkgroep verkeersveiligheid, 1 miljoen euro aan BDU-middelen besteed, en ongeveer 1,5 miljoen euro cofinanciering van gemeenten.

In het Brabants MIT is 74 miljoen euro aan eigen middelen van de provincie begroot. Een groot deel daarvan (40 miljoen euro) is bedoeld voor provinciale wegen (de uitgaven aan provinciale wegen worden in 2007 geheel uit eigen middelen gefinancierd; in andere jaren zijn daar echter ook BDU-middelen voor begroot). In 2007 worden verder eigen middelen besteed aan grote projecten (15 miljoen euro, waaronder de randweg Den Bosch) en regionale uitvoeringsprogramma's (4 miljoen euro, inclusief bijdrage van het SRE aan het uitvoeringsprogramma). De overige eigen middelen worden aan openbaar vervoer besteed.

In 2002

Uit een overzicht van projecten van de provincie blijkt dat de provincie in 2002 13,6 miljoen euro besteedde aan subsidies voor gemeentelijke infrastructuurprojecten. Uit de geraadpleegde documenten wordt niet duidelijk of dit louter GDU-middelen zijn, of dat hieraan ook eigen middelen van de provincie werd besteed. Het is evenmin bekend wat de eigen bijdrage van de ontvangers (gemeenten) was. Een groot deel daarvan, 8,3 miljoen euro, is besteed aan projecten die waren gelabeld als verkeersveiligheidsproject, zoals de aanleg van 30- en 60km/uur-zones. Verder werd 4,6 miljoen euro uitgegeven aan fietsprojecten (vooral het aanleggen en verbeteren van fietspaden). De rest van het geld (775.000 euro) werd besteed aan de aanleg van een busbaan, aan containerterminals en aan een carpoolparkeerplaats.

Voordat de BDU werd ingevoerd was er 200.000 tot 400.000 euro beschikbaar voor verkeersveiligheid, waarvan de helft van het Rijk afkomstig was en de andere helft van de provincie. In het interview is niet duidelijk geworden waaraan dit geld werd besteed, maar vermoedelijk vooral aan niet-infrastructurele maatregelen.

Conclusies

In 2007 is maar een klein deel van de BDU-uitgaven van de provincie geoormerkt voor verkeersveiligheid. Het betreft de uitgaven van de werkgroep verkeersveiligheid (900.000 euro) en de uitgaven aan gedragsmaatregelen in de regionale uitvoeringsprogramma's (ongeveer 1 miljoen euro). Daarnaast droeg het SRE 300.000 euro bij aan de werkgroep verkeersveiligheid. In 2002 waren de uitgaven van de provincie aan gedragsbeïnvloeding een stuk lager (200.000 tot 400.000 euro; niet gecorrigeerd voor inflatie). De verklaring voor dit verschil is niet bekend.

De BDU-uitgaven aan infrastructuur bedroegen ongeveer 19 miljoen euro, en de cofinanciering van gemeenten 29 miljoen euro. Verder besteedde de provincie ongeveer 60 miljoen euro uit eigen middelen aan infrastructuur, met name aan eigen wegen. In hoeverre deze BDU-uitgaven en eigen middelen zijn besteed aan verkeersveiligheid is niet bekend.

Voor het jaar 2002 is er iets beter zicht op de uitgaven aan verkeersveiligheid, omdat de uitgaven aan verkeersveiligheid binnen de GDU als zodanig gelabeld waren. De provincie besteedde ruim 8 miljoen euro, ongeveer 60% van de GDU-middelen (13,6 miljoen euro), aan verkeersveiligheidsprojecten. De omvang en de besteding van de eigen middelen aan infrastructuur in 2002 waren echter niet bekend.

Onderstaande tabellen geven een samenvattend overzicht van de provincie Noord-Brabant.

Type financieringsbron	Uitgaven	Provincie	Cofinanciering	
			Gemeenten	Overig
BDU	Infrastructuur	19	28,5	0
	Waarvan aan verkeersveiligheid	?	?	?
	Gedrag	1,8	1,5	0,3
Eigen middelen	Infrastructuur	59	N.v.t.	
	Waarvan aan verkeersveiligheid	?		
	Gedrag	0		

Tabel 4.10. *Uitgaven van de provincie Noord-Brabant in 2007, en daaraan gekoppelde cofinanciering van gemeenten en overige partijen (x 1 miljoen euro).*

Type financieringsbron	Uitgaven	Provincie	Cofinanciering	
			Gemeenten	Overig
GDU	Infrastructuur	13,6*	?	0
	Waarvan aan verkeersveiligheid	8,3	?	0
Eigen middelen	Infrastructuur	?	N.v.t.	
	Waarvan aan verkeersveiligheid	?		
	Gedrag	0,2-0,4		

* Het is niet bekend of in dit bedrag ook eigen middelen zijn opgenomen.

Tabel 4.11. *Uitgaven van de provincie Noord-Brabant in 2002, en daaraan gekoppelde cofinanciering van gemeenten en overige partijen (x 1 miljoen euro).*

4.3.5. *Verschillen tussen 2002 en 2007*

In 2002 kende Noord-Brabant een ROV (Provinciaal Orgaan Verkeersveiligheid, POV, geheten), dat later is opgegaan in de provinciale werkgroep verkeersveiligheid. Ten tijde van het bestaan van het POV, dus vóór de invoering van de BDU, was er ook een subsidieregeling voor de toekenning van middelen aan projecten voor verkeersveiligheid, en aan infrastructurele en niet-infrastructurele maatregelen. De subsidies werden eigenlijk altijd toegekend, want er was altijd voldoende geld. De provincie gebruikte een modelsubsidieverordening die de regionale directies van Rijkswaterstaat destijds hanteerden voor de verkeersveiligheids subsidie vanuit de GDU. Die gebruikte de provincie ook. We beschikken voor dit onderzoek niet over de subsidieregeling uit 2002. Zoals eerder aangegeven wordt er sinds de invoering van de BDU niet langer aan projecten alleen over verkeersveiligheid subsidie verleend. De provincie stelt dat zonder de BDU de huidige integrale aanpak niet mogelijk was geweest. Dit blijkt eveneens uit het Routeplan Verkeersveiligheid van de provincie. Tot 2006 stelde de provincie een jaarlijks activiteitenplan verkeersveiligheid op. Tegenwoordig werkt de provincie met een meerjarenplan voor verkeersveiligheid (Provincie Noord-Brabant, 2007), dat samenvalt met aanleg en onderhoud van de wegen die de provincie in beheer heeft.

De provincie geeft aan dat er sinds de invoering van de BDU meer geld voor verkeersveiligheidsprojecten beschikbaar is gekomen. Voorheen was er jaarlijks 200.000 tot 400.000 euro beschikbaar (maximaal 200.000 euro van het Rijk en maximaal 200.000 euro van de provincie), dat vermoedelijk vooral aan gedragsbeïnvloeding werd besteed. Sinds de BDU is dit 1,3 miljoen euro (budget werkgroep verkeersveiligheid), waarvan 900.000 euro van de provincie komt en de rest vooral van het SRE. Een belangrijk deel daarvan wordt besteed aan gedragsbeïnvloedende maatregelen. Omdat er geen inzicht is in de uitgaven in 2007 aan infrastructuur specifiek gericht op verkeersveiligheid, kan geen vergelijking worden gemaakt van deze uitgaven in 2002 en 2007.

4.4. **Gemeente Bernheze**

4.4.1. *Organisatie en rol van de gemeente*

De gemeente is onderdeel van de GGA-regio Noordoost Brabant, die uit tien gemeenten bestaat. In dit regionale verband overlegt de gemeente samen met andere gemeenten en met de provincie over de subsidieaanvragen volgens de BDU. De GGA-regio heeft een coördinator (gefinancierd door de provincie) die gemeenten ondersteunt bij het indienen van aanvragen.

Voor de uitvoering van verkeersveiligheidsprojecten hanteert de gemeente vooral de CROW-richtlijnen. De invloed van de provincie op de gemeente is beperkt. Veel provinciale wegen binnen de gemeentegrenzen, zijn recent overgedragen aan de gemeente, waardoor er ook over wegbeheer weinig contact is met de provincie.

4.4.2. *Mobiliteits- en verkeersveiligheidsbeleid*

Verkeersveiligheid is doorgaans een onderdeel van projecten die (ook) op bereikbaar en mobiliteit zijn gericht, en die bijvoorbeeld samenhangen met

het verkeerscirculatieplan of met plannen gericht op voetgangers en fietsers. Kleine projecten voor verkeersveiligheidsmaatregelen worden ook wel meegenomen bij projecten voor groot onderhoud. Andere projecten worden opgenomen in de perspectievennota, waarover de gemeenteraad vervolgens besluit. Bij het vaststellen van deze plannen worden er nogal eens amendementen aangenomen die specifiek zijn gericht op verkeersveiligheid. De gemeenteraad hanteert geen vooraf opgestelde criteria om afwegingen tussen bijvoorbeeld doorstroming en verkeersveiligheid te maken. Ongevalsanalyses zijn wel input voor de besluitvorming.

4.4.3. *Verdeling middelen*

De gemeente kan jaarlijks BDU-aanvragen indienen, waarbij onderscheid moet worden gemaakt naar maatregelen voor verkeersveiligheid (alleen infrastructuur), ov, fiets en 'mensgerichte' maatregelen. In deze laatste categorie vallen ook verkeersveiligheidsmaatregelen en dergelijke maatregelen krijgen een hoge prioriteit. Er is een toetscommissie samengesteld uit meerdere mensen van de provincie en iemand van een gemeente. De commissie beoordeelt de projecten volgens de PRIOR-methode (zie *Paragraaf 4.3.3*). Voorstellen die afvallen kunnen het volgende jaar weer worden ingediend. De kosten van de mensgerichte maatregelen worden voor 80% vergoed uit de BDU, en ze komen vrijwel altijd voor subsidie in aanmerking. Voor andere projecten is een cofinanciering van 50% vereist. Overigens komen alleen regionale projecten, bijvoorbeeld gericht op een regionale fietsroute, voor cofinanciering in aanmerking. Verder ontvangt de gemeente een budget voor de wegen waarvan de gemeente het beheer heeft overgenomen van de provincie. Dit budget is bedoeld voor onderhoud en inrichting volgens de richtlijnen van Duurzaam Veilig.

De gemeente geeft op haar beurt subsidie aan VVN, aan cursussen voor ouderen (BROEM-cursussen), en aan scholen. Alleen de gemeenten Oss en Bernheze geven subsidie aan VVN (regio Maasland). Dit bedrag wordt weer (volledig) gesubsidieerd door de provincie uit de BDU (mensgerichte maatregelen). Scholen krijgen subsidie voor 80% van de kosten bij projecten, dus de eigen bijdrage van scholen is 20%. Ook dit geld komt uit de BDU. De gemeente ontwikkelt zelf geen eigen mensgerichte projecten en gebruikt ook geen geld uit het gemeentefonds aan deze activiteiten.

De criteria die de gemeente hanteert voor de toekenning van subsidie, hangen af van de betreffende subsidieregeling. Voor sommige aanvragen is de subsidieregeling van het Brabants Verkeersveiligheidslabel van toepassing. Voor de subsidie aan VVN wordt het activiteitenplan van VVN getoetst, maar de gemeente hanteert daarvoor geen expliciete criteria.

4.4.4. *Uitgaven aan verkeersveiligheid en financiering*

De gemeente heeft geen apart budget voor verkeersveiligheid. De meeste verkeersprojecten hebben een integraal karakter, inclusief verkeersveiligheid. De uitgaven aan verkeersveiligheid zijn daardoor niet bekend. De verkeersprojecten worden gefinancierd vanuit de BDU, het gemeentefonds en incidenteel vanuit andere subsidies. Zoals hierboven aangegeven, subsidieert de gemeente ook andere partijen. In 2007 was dat 47.000 euro

aan VVN (Gemeente Bernheeze, 2006), 20.000 tot 30.000 euro per jaar aan scholen en een onbekend bedrag aan BROEM-cursussen. Een compleet overzicht van de uitgaven aan infrastructurele projecten is niet bekend. Voor 2002 is een overzicht beschikbaar van uitgaven aan het herinrichten van 30- en 60km/uur-zones. Daaruit blijkt dat de gemeente daaraan in 2002 2,7 miljoen euro uitgaf.

5. Analyse

In de inleiding staan de volgende onderzoeksvragen:

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

De onderstaande paragrafen gaan in op de uitgaven en financieringsbronnen voor verkeersveiligheid, op het afwegingskader van de twee onderzochte provincies en op de invulling van hun regierol.

5.1. Uitgaven aan en financieringsbronnen van verkeersveiligheid

Beschikbaarheid van gegevens

Bij de twee onderzochte provincies zijn de uitgaven aan gedragsbeïnvloeding geoormerkt en ze kunnen daardoor vrij goed in beeld worden gebracht. Dit geldt zowel voor 2007 als voor 2002. Dat komt mede doordat gedragsbeïnvloeding vaak de verantwoording is van een ROV, een verkeers- en vervoersberaad of een afzonderlijk onderdeel van een organisatie (bijvoorbeeld een werkgroep verkeersveiligheid van de provincie), met afzonderlijke jaarplannen, begrotingen en jaarcijfers. Voor infrastructuur ligt dit anders. Er zijn voor 2007 gegevens beschikbaar over de totale uitgaven van de provincies aan infrastructuur, over de totale kosten van projecten, en over de verschillende financieringsbronnen (BDU, rijksbijdragen, enzovoort). Het is echter niet bekend welk deel daarvan specifiek voor verkeersveiligheid was bestemd. Het gaat bijna altijd om integrale projecten, waarvan verkeersveiligheid een onderdeel kan zijn. Het heeft voor de provincies geen nut om de kosten van verkeersveiligheid apart te ramen, als dat al mogelijk zou zijn. Uit de bestudeerde stukken kan ook niet worden afgeleid in hoeveel projecten verkeersveiligheid wel een rol speelt en in hoeveel projecten niet. In deze pilotstudie is echter alleen gekeken naar (financiële) beleidsstukken die op hoofdlijnen aangeven waaraan het geld wordt besteed. Er is niet gekeken naar overzichten van afzonderlijke projecten. Mogelijk kan er meer inzicht worden verkregen in hoeveel aandacht en geld aan verkeersveiligheid wordt besteed door na te gaan, aan de hand van overzichten van projecten, hoeveel projecten bedoeld zijn voor het verbeteren van de verkeersveiligheid. Voor het jaar 2002 is er beter inzicht in de uitgaven aan verkeersveiligheid. Ten tijde van de GDU werd aangegeven wat het doel van het project was (verkeersveiligheid, fietsen, openbaar vervoer, enzovoort), onder meer omdat het subsidiepercentage daarvan afhankelijk was.

Voor de twee gemeenten bleken de benodigde gegevens voor dit onderzoek slechts gedeeltelijk te kunnen worden achterhaald. Voor Bussum is er bijvoorbeeld alleen inzicht in de uitgaven aan infrastructuur in 2009; voor Bernheze is er wel inzicht in de uitgaven aan infrastructuur in 2002 (maar niet in 2007) en in de subsidies die de gemeente in 2007 verstrekke voor gedragsbeïnvloeding.

Omvang uitgaven aan verkeersveiligheid

In 2002 beschikten de provincies over ongeveer 12,5 miljoen euro (Noord-Holland) en 13,5 miljoen euro (Noord-Brabant) aan GDU-middelen die bestemd waren voor infrastructuur. Een groot deel daarvan (7 miljoen euro in Noord-Holland en 8 miljoen euro in Noord-Brabant) werd aan verkeersveiligheid besteed. Of de uitgaven aan infrastructuur gericht op verkeersveiligheid na invoering van de BDU hoger of lager zijn geworden is in beide gemeenten niet te achterhalen. Bovendien is er geen inzicht in veranderingen in de besteding van eigen middelen.

In de uitgaven aan gedragsbeïnvloeding zijn er opvallende verschillen tussen beide provincies. Noord-Holland gaf daaraan in 2002 1,3 miljoen euro uit, en in 2007 was dat ongeveer 800.000 euro (niet gecorrigeerd voor inflatie). Een verklaring voor dit verschil is het feit dat de provincie de uitvoerende werkzaamheden van het in 2007 opgeheven ROV niet heeft voortgezet. In Noord-Brabant waren de uitgaven aan gedragsbeïnvloeding in 2002 (maximaal 200.000 tot 400.000 euro) juist een stuk lager dan in 2007 (1,8 miljoen euro). Er is geen duidelijke verklaring voor dit verschil.

Bovenstaande betekent dat twee verwachtingen uit *Hoofdstuk 2* inderdaad uitkomen: de verslaglegging blijkt door het verdwijnen van de geormerkte gelden inderdaad integraler te zijn dan vóór de BDU en de budgetten en uitgaven aan verkeersveiligheid zijn sinds de BDU minder zichtbaar. Voor 2007 was er inderdaad geen overzicht van gelden besteed aan verkeersveiligheid binnen infrastructuurprojecten. De twee provincies waren ook niet in staat deze cijfers te aan te leveren. Overigens gaven ze ook aan dat er intern geen behoefte bestaat aan een uitsplitsing naar specifieke kosten voor verkeersveiligheid. Zij hoeven daar immers geen verantwoording over af te leggen.

Daarnaast blijkt eveneens overeenkomstig de verwachting in *Hoofdstuk 2* dat het budget voor verkeersveiligheid (alleen vast te stellen voor gedragsbeïnvloeding) veranderd is. Ook hierin verschillen de beide provincies. Noord-Holland geeft aan dat er meer dan een derde minder aan middelen beschikbaar is voor gedragsbeïnvloeding. Noord-Brabant heeft er juist drie tot zeven maal zoveel geld voor beschikbaar.

5.2. Financiële verhoudingen tussen provincies en gemeenten

De beide provincies ontvangen via de BDU middelen van het Rijk. Daarnaast zetten zij ook eigen middelen in voor het realiseren van verkeersveiligheidsmaatregelen. Beide provincies honoreren uit de BDU-middelen subsidieaanvragen van gemeenten en andere organisaties. De provincies hanteren daarbij verschillende subsidiepercentages, afhankelijk van het type maatregel. Voor provinciale wegen die in een stadsregio liggen, kunnen de provincies op hun beurt subsidie aanvragen bij de betreffende stadsregio.

Beide provincies kennen een budget uit de BDU toe aan de regionale overlegorganen (PVVB's in Noord-Holland en GGA-regio's in Noord-Brabant) in hun provincie. In Noord-Holland nemen hieraan louter overheden deel, in Noord-Brabant ook de politie en VVN en in sommige gevallen de Fietzersbond. In de provincie Noord-Holland is het budget voor de PVVB's bestemd voor kleine infrastructurele projecten. In de provincie Noord-Brabant wordt het budget breder besteed, namelijk aan regionale

uitvoeringsprogramma's van de GGA-regio's die gericht kunnen zijn op infrastructuur, niet-infrastructuur en/of innovatie. In beide provincies kunnen gemeenten subsidieaanvragen voor duurzaam veilige infrastructurele maatregelen vanuit deze regionale overlegorganen indienen.

Beide gemeenten subsidiëren op hun beurt weer projecten van onder andere maatschappelijke organisaties (bijvoorbeeld VVN) en scholen. Dit wordt uit de BDU of uit eigen middelen gefinancierd. Daarbij worden niet altijd alle kosten vergoed, maar wordt ook om een eigen bijdrage gevraagd.

5.3. Afwegingenkader verkeer en vervoer

Beide provincies verdelen het BDU-budget over verschillende bestemmingen, zoals exploitatie van openbaar vervoer, reserveringen voor grote projecten, en reserveringen voor projecten die voortvloeien uit het PVVP. Veel van deze uitgaven liggen al vast door langlopende contracten. Hoe de verdeling van het overige budget plaatsvindt, is niet onderzocht. Wel gaf Noord-Holland aan dat de gelden voor kleine infrastructurele projecten en projecten voor gedragsbeïnvloeding een sluitpost in de BDU zijn. De budgetten voor dergelijke kleine projecten worden in beide provincies over de regio's verdeeld op basis van inwoneraantal.

Binnen de regio's worden projectaanvragen van gemeenten beoordeeld aan de hand van een prioriteringssysteem. Beide provincies nemen hierin effecten op bereikbaarheid, veiligheid, leefbaarheid mee. Waar mogelijk worden ook de kosten meegenomen. De provincie Noord-Brabant corrigeert de prioritering op basis van effecten van de projecten voor het verwachte draagvlak. In beide provincies wordt dezelfde prioriteringssysteem gebruikt voor het prioriteren van de eigen (infrastructurele) projecten. In de methode van Noord-Holland krijgt verkeersveiligheid een relatief hoog gewicht.

In de provincie Noord-Holland dienen gemeenten aanvragen in, die vervolgens in een regionaal overlegorgaan (PVVB) worden geprioriteerd. Daaruit vloeit een uit te voeren A-lijst en een reservelijst, de B-lijst, voort. In Noord-Brabant worden aanvragen ook besproken in de GGA-regio, maar wordt de beslissing genomen door een commissie die voornamelijk bestaat uit provinciale ambtenaren. Deze prioritering door de PVVB's is een vorm van 'doordecentralisatie', de bespreking in de GGA-regio's komt daar dicht bij in de buurt.

Beide provincies noemen hun beleid integraal, en ook beide gemeenten gebruiken deze term voor hun beleid. Noord-Brabant heeft echter wel een apart Routeplan voor Verkeersveiligheid. Ook is in beide provincies een deel van de BDU-gelden apart gereserveerd voor verkeersveiligheid. In de provincie Noord-Holland zijn dit gelden voor gedragsbeïnvloeding waarvoor, net als bij de gelden voor kleine infrastructuur, een A- en B-lijst met projecten wordt opgesteld. Dit gebeurt niet in de regionale overlegorganen maar op provinciaal niveau. In de provincie Noord-Brabant is de subsidie bestemd voor projecten die van belang zijn voor de hele provincie. Hiermee onderscheiden deze projecten zich van de regionale uitvoeringsprogramma's. Veel van de projecten richten zich op gedragsbeïnvloeding, maar ook projecten die zich richten op voertuigen of wegen kunnen hiervoor in aanmerking komen.

Op basis van het bovenstaande kan de eerste verwachting uit *Hoofdstuk 2* grotendeels onderschreven worden: beide provincies noemen hun beleid integraal. Bij infrastructurele maatregelen worden verkeersveiligheidsmaatregelen ook daadwerkelijk geïntegreerd in het verkeers- en vervoersbeleid. De prioriteringssystematiek voor subsidieaanvragen van gemeenten kan ook als integraal worden aangemerkt. Beide provincies scoren projecten op effecten voor bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. Wel krijgen verkeersveiligheidsprojecten in Noord-Holland een hoog gewicht, en is er een apart budget voor gedragsbeïnvloeding. Ten slotte kan worden opgemerkt dat, hoewel Noord-Brabant aangeeft een integraal beleid te voeren, men toch een aparte verkeersveiligheidsnota heeft opgesteld.

5.4. Invulling regierol door provincies

De mate van sturing en de invulling van de regierol door de provincie in de overlegorganen is verschillend. Dit blijkt uit de voorwaarden voor het kunnen verkrijgen van een subsidie uit de BDU-gelden. De provincie Noord-Brabant vult de regierol beperkt in. Hoewel de provincie officieel de subsidies verstrekt, moeten de partners in een regionaal overlegorgaan (GGA) overeenstemming bereiken over een uitvoeringsprogramma. De projecten die daarin zijn opgenomen, komen vervolgens in aanmerking voor subsidie. De regie ligt dus in de praktijk eerder bij de regio's dan bij de provincie. De provinciebrede projecten in het Routeplan Verkeersveiligheid worden wel door de provincie beoordeeld. Ook de provincie Noord-Holland heeft een vergelijkbare en dus beperkte regiefunctie. De beide geïnterviewde gemeenten onderschrijven de beperkte regiefunctie van de provincie. De gemeenten beoordelen deze regierol echter niet als negatief en zijn over het algemeen tevreden over de relatie met de provincie. De gemeente Bernheze gaf verder expliciet aan dat Noord-Brabant een faciliterende rol vervult op het gebied van kennisverspreiding. De provincie verspreidt regelmatig informatie over nieuwe ontwikkelingen in verkeersveiligheid.

Ons onderzoek heeft niet kunnen achterhalen hoe de regierol van de twee provincies in 2002 precies was vormgegeven. We kunnen echter wel concluderen dat de derde verwachting uit *Hoofdstuk 2* niet onderschreven kan worden: de huidige regierol van beide provincies bestaat, in tegenstelling tot de verwachting, niet uit inhoudelijke aansturing, maar vooral uit het verdelen van subsidies. Het verdelen van subsidies wordt in praktijk uitgevoerd door de regio's (PVVB's respectievelijk GGA-regio's). Wel hebben de provincies door het opstellen van de prioriteringscriteria bij het verdelen van de subsidie de nadruk gelegd op een integrale aanpak bij de subsidieaanvragen.

5.5. Verschillen tussen 2002 en 2007

Beide provincies zijn tevreden met de BDU. Noord-Brabant geeft aan dat er sinds de inwerkingtreding daarvan (veel) meer budget voor gedragsbeïnvloeding is. Noord-Holland geeft aan dat het budget juist kleiner is, maar het is nog steeds voldoende. Het is wel zo dat verkeersveiligheid in Noord-Holland een sluitpost van de BDU geworden: het budget dat overblijft nadat alle verplichtingen zijn voldaan.

Beide provincies hadden in 2002 een aparte subsidieregeling voor verkeersveiligheid. Ook toen ontvingen beide provincies voldoende budget voor de subsidieaanvragen van gemeenten. Noord-Holland verdeelde de verkeersveiligheidsgelden in 2002 ook al via de PVVB's. Voor Noord-Brabant is niet duidelijk hoe de gelden in 2002 verdeeld werden. Noord-Holland gaf wel aan dat destijds voor de prioritering minder heldere criteria werden gebruikt.

Noord-Brabant geeft expliciet aan dat verkeersveiligheid niet langer op zichzelf staat. Volgens de provincie was zonder de BDU een integrale aanpak niet mogelijk geweest. Een duidelijk teken van een meer integrale aanpak, waarbij verkeersveiligheid opgaat in het verkeers- en vervoersbeleid, is het feit dat in beide provincie het ROV is opgeheven. In Noord-Brabant is het ROV opgegaan in de werkgroep verkeersveiligheid van de provincie. In Noord-Holland bestond in 2002 ook nog een adviesplatform waarin belanghebbenden zoals het CBR deelnamen. De toename van integraliteit is vooral merkbaar in infrastructuur: binnen de GDU hadden investeringen in infrastructuur een aparte plaats, maar dat is volgens de BDU niet meer het geval. Voor gedragsbeïnvloeding is de integraliteit minder zichtbaar.

6. Conclusies uit de pilot en aanbevelingen voor de hoofdstudie

In dit rapport zijn de resultaten besproken van een pilotstudie van het onderzoek Financiering van en beleid voor verkeersveiligheid. Een van de twee doelen van het pilotonderzoek is inzicht te geven in de financiering van en beleidsbeslissingen over verkeersveiligheid en in het bijzonder van veranderingen die daarin zijn opgetreden sinds de invoering van BDU. Daartoe heeft het onderzoek zich gericht 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?

Het tweede doel van de pilot is de onderzoeksmethode (interviews en vragenlijsten) te testen voor het hoofdonderzoek. De pilotstudie richtte zich op twee provincies, en in elk van die provincies een gemeente. De inhoudelijke resultaten voor de twee provincies en twee gemeenten hoeven gezien de tweede doelstelling niet representatief te zijn voor andere provincies en gemeenten. De inhoudelijke resultaten voor de twee provincies en twee gemeenten in deze pilot worden meegenomen in de hoofdstudie waarin zo veel mogelijk provincies en stadsregio's (met telkens een daarin liggende gemeente) worden onderzocht. In de hoofdstudie worden meer algemeen geldende conclusies getrokken over veranderde patronen in financiering en beleid van verkeersveiligheid.

Brede doeluitkeringen passen in de kabinetsvisie van een andere overheid die meer verantwoordelijkheid aan decentrale overheden laat. Ze passen daarmee in de trend van decentralisatie en multi-level governance, zoals beschreven in *Hoofdstuk 2*. Ten opzichte van andere beleidsterreinen is de decentralisatie bij verkeer en vervoer ver doorgevoerd. Provincies en stadsregio's kunnen volledig zelf bepalen hoe zij geld besteden, vrijwel zonder sturing vanuit het Rijk. De overgang van specifieke uitkeringen naar de BDU is voor verkeer en vervoer en in het bijzonder voor verkeersveiligheid geleidelijk verlopen. Het realiseren van Duurzaam Veilig eerste fase, onder het convenant, werd gedaan met een specifieke uitkering. De Interimregeling Duurzaam Veilig die hierop volgde, had een algemeen budget dat alleen kon worden aangewend voor verkeersveiligheid. Verder was al een aantal regelingen op het gebied van infrastructuur met de GDU samengevoegd. De komst van de BDU realiseerde, tot slot, de (verdere) ontschotting. De veranderingen sinds de invoering van de BDU en daaruit voortvloeiend de vragen in de interviews naar de situatie voor de BDU kunnen tot verwarring leiden. De verandering waarop binnen deze pilotstudie wordt gedoeld, is het verschil tussen enerzijds de specifieke uitkeringen voor verkeersveiligheid en de GDU en anderzijds de BDU waar verkeersveiligheid deel van uitmaakt.

Op basis van het theoretisch kader in *Hoofdstuk 2* formuleerden we de volgende vier verwachtingen:

1. Verkeersveiligheid wordt onder de BDU vaker afgewogen tegen en geïntegreerd met andere beleidsonderwerpen (bijvoorbeeld bereikbaarheid, milieu, ruimtelijke ordening). We verwachtten dat daarbij onderhandelingen zouden plaatsvinden tussen verkeersveiligheid en ander beleidsterreinen.
2. De gelden voor verkeersveiligheid zijn minder zichtbaar, omdat ze niet meer apart zijn toegekend en omdat de BDU het meeliften van verkeersveiligheid met andere maatregelen mogelijk maakt. We verwachtten een meer integrale financiële verslaglegging en daardoor een moeizamer dataverzameling voor het financiële gedeelte van de vragenlijst.
3. Een meer sturende rol (regierol) van provincies in 2007 dan in 2002 bij het beslissen over de besteding van de BDU-gelden.
4. Een verandering in de uitgaven aan verkeersveiligheid (hoger of lager), omdat provincies en stadsregio's nu eigen keuzen kunnen maken binnen de BDU en geen geormerkt budget meer ontvangen.

De volgende paragrafen bevatten de bevindingen van de pilotstudie over deze verwachtingen en over de gevolgen ervan voor de verkeersveiligheid. In hoeverre deze bevindingen ook gelden voor andere decentrale overheden zal uiteraard moeten blijken uit de hoofdstudie.

6.1. **Bevindingen naar aanleiding van de twee casussen**

6.1.1. *Afwegingen tegen en integratie met andere beleidsonderwerpen*

De eerste verwachting, over meer afweging tegen en integratie met andere onderwerpen en onderhandelingen daarover, kan grotendeels worden onderschreven. De integratie van verkeersveiligheid met het verkeers- en vervoersbeleid geldt vooral voor infrastructurele maatregelen waarbij geen aparte budgetten voor verkeersveiligheid zijn. Gedragsmaatregelen zijn nog steeds vaak een aparte post. Beide provincies hanteren integrale prioriteringssystematieken voor de gemeentelijke subsidieaanvragen binnen de BDU. Beiden wegen daarbij leefbaarheid, bereikbaarheid en veiligheid mee. Noord-Brabant heeft een aparte verkeersveiligheidsnota. In Noord-Holland krijgt verkeersveiligheid in de prioriteringsmethode extra gewicht. In Noord-Brabant weegt men ook draagvlak mee. Beide provincies prioriteren binnen regio's waarin groepen gemeenten overleggen, in Noord-Holland de PVVB's, in Noord-Brabant de GGA-regio's. Onderhandelingen zijn niet expliciet genoemd in de interviews, maar men kan verwachten dat onderhandelingen aan de orde zijn bij de prioritering binnen de regio's. Ook vóór de BDU werden projecten geprioriteerd in deze regio's. Hoewel het niet mogelijk was de subsidieregelingen van destijds te bestuderen, bleek uit de interviews dat de criteria minder helder waren dan nu het geval is.

6.1.2. *Zichtbaarheid gelden voor verkeersveiligheid*

De tweede verwachting, over de verminderde zichtbaarheid van gelden voor verkeersveiligheid en een meer integrale financiële verslaglegging, en daardoor een moeizame datacollectie voor het financiële gedeelte van de vragenlijst, kan volledig onderschreven worden voor de infrastructurele verkeersveiligheidsmaatregelen. Hiervoor is namelijk geen aparte financiële

verslaglegging beschikbaar; de kosten zijn opgenomen in de totale uitgaven aan infrastructuur. Uitgaven aan gedragsmaatregelen worden wel apart geregistreerd.

6.1.3. *Regierol van provincies*

Hoewel het uit de interviews en documenten niet geheel duidelijk werd hoe de regierol in 2002 werd ingevuld, kan de derde verwachting, over een meer sturende rol (regierol) van provincies in 2007 dan in 2002, nauwelijks worden onderschreven. Er kan wel vastgesteld worden dat de regierol van beide provincies in 2007 beperkt is, en vooral bestaat uit het opstellen van de criteria voor prioritering. Hierbij hebben de provincies aangegeven dat de subsidieaanvragen zowel aandacht moeten besteden aan bereikbaarheid, als aan leefbaarheid en veiligheid. De prioritering zelf vindt grotendeels plaats in de regio's zoals de PVVB's en de GGA-regio's. Ook de twee gemeenten geven aan dat de sturende rol van de provincies beperkt is.

6.1.4. *Uitgaven aan verkeersveiligheid*

Het antwoord op de vraag hoeveel geld de twee provincies sinds de invoering van de BDU besteden aan verkeersveiligheid en de veranderingen daarin ten opzichte van 2002, is opgesplitst in twee delen.

Ten eerste is gekeken naar uitgaven aan de infrastructurele maatregelen. Hiervoor hadden de provincies in 2002 12,5 miljoen euro (Noord-Holland) en 13,5 miljoen euro (Noord-Brabant) beschikbaar. Een groot gedeelte daarvan (7, respectievelijk 8 miljoen euro) was bestemd voor verkeersveiligheid. Sinds de invoering van de BDU is het meer niet mogelijk om het budget te identificeren voor infrastructurele verkeersveiligheidsmaatregelen. De twee provincies maken immers geen onderscheid in hun projecten en de financiële verantwoording daarover tussen infrastructurele projecten voor verkeersveiligheid en projecten die bedoeld zijn voor bijvoorbeeld het verbeteren van de bereikbaarheid. Ook is niet bekend in hoeverre de besteding van eigen middelen aan infrastructuur en verkeersveiligheid is veranderd.

Ten tweede is gekeken naar budgetten voor gedragsbeïnvloedende verkeersveiligheidsmaatregelen. Hiervan is wel een apart overzicht beschikbaar. De verschillen tussen de twee provincies zijn groot. Noord-Holland gaf hieraan in 2002 1,3 miljoen euro uit en in 2007 ongeveer 800.000 euro. Noord-Brabant gaf in 2002 veel minder uit aan gedragsbeïnvloeding (200.000 tot 400.000 euro), dan in 2007 (1,4 miljoen euro). Een verklaring voor het verschil in uitgaven in Noord-Holland is het feit dat er in 2002 nog een ROV was, en dat de provincie niet alle activiteiten van het ROV heeft voortgezet na de opheffing van het ROV.

Conform de verwachting is er dus een verschil in de uitgaven aan verkeersveiligheid. Dit kan echter alleen voor gedragsbeïnvloeding daadwerkelijk worden vastgesteld, waarbij de verschillen tussen de twee provincies groot zijn. In één provincie leidde de BDU tot een aanzienlijke (meer dan een derde) vermindering van het budget voor gedragsbeïnvloeding, in de andere vijf tot tienmaal het budget. Door de verminderde zichtbaarheid van investeringen in veiligheid van infrastructuur is niet bekend hoe deze uitgaven zijn veranderd.

6.1.5. *Gevolgen voor de verkeersveiligheid*

Ten slotte kan worden opgemerkt dat dit onderzoek geen inzicht geeft in de vraag of de meer integrale aanpak van verkeersveiligheid een verbetering of een verslechtering inhoudt voor de verkeersveiligheid. Theoretisch gezien kan verkeersveiligheid 'ondersneeuwen' in het verkeers- en vervoersbeleid, zodat de aandacht daarvoor verslapt en slechts de meest voor de hand liggende richtlijnen worden opgevolgd. Het is echter ook mogelijk dat er meer verkeersveiligheidsmaatregelen worden uitgevoerd, of dat zij juist eerder worden uitgevoerd, omdat zij kunnen meeliften met algemene reconstructiewerkzaamheden of met andere verkeers- en vervoersprojecten. Om dit te onderzoeken is het nodig om specifieke beleidsprocessen diepgaand te onderzoeken en die te vergelijken met de situatie vóór de invoering van de BDU in 2005. Dit onderzoek heeft dat niet gedaan en geeft daarom geen uitsluitsel over het antwoord op deze vraag.

6.2. **Aanbevelingen voor het hoofdonderzoek**

De pilotstudie heeft de vraag over de gelden die worden besteed aan verkeersveiligheid bij decentrale overheden slechts gedeeltelijk kunnen beantwoorden. Het is lastig gebleken om cijfers over de uitgaven aan verkeersveiligheid in 2007 en de besteding van eigen middelen te verkrijgen. In theorie kon de vraag hoeveel geld er hieraan wordt uitgegeven worden beantwoord door op projectniveau de uitgaven aan verkeersveiligheid na te gaan. Dit was echter een te grote belasting voor de provincies. Het verkrijgen van cijfers over het jaar 2002 of algemenere cijfers van voor de BDU was lastig maar niet onmogelijk. Voor 2002 konden de GDU-uitgaven aan verkeersveiligheidsmaatregelen grotendeels worden achterhaald aan de hand van projectoverzichten, omdat de projecten daarin gelabeld werden (waaronder ook het label 'verkeersveiligheid').

Voor 2007 is het wel mogelijk gebleken inzicht te krijgen in de uitgaven aan gedragsbeïnvloedingmaatregelen. Ook was het mogelijk om op basis van de bestedingen van BDU-middelen, de subsidieregeling(en), het provinciale MIT, en prioriteringssystemen inzicht te krijgen in de spelregels voor toekenning van gelden aan verkeersveiligheid. Deze regelingen konden tussen twee provincies worden vergeleken, bijvoorbeeld ten aanzien van de verschillende subsidiepercentages voor maatregelen en/of aanvullende eisen voor het verkrijgen van een subsidie. Hierdoor kon inzicht worden verkregen in de institutionele verhoudingen en in de regierol die de provincie en eventueel de stadregio inneemt bij de verdeling van de BDU-gelden.

In de pilot is gebleken dat de benodigde financiële informatie grotendeels gebaseerd kan worden op documenten zoals jaarrekeningen en begrotingen, eventueel aangevuld met informatie uit interviews. Deze bronnen kunnen waarschijnlijk ook in het vervolgonderzoek een beeld geven van de relatieve verhoudingen tussen budgetten zoals die voor kleine infrastructuur en gedragsbeïnvloeding. Een vragenlijst over uitgaven en financiering, die een (te) grote belasting voor de provincie dan wel de gemeente betekent, is daarom niet nodig.

De beschikbare bronnen geven echter geen antwoord op de exacte uitgaven aan verkeersveiligheid. Daarom zal de eerste vraag in het hoofdonderzoek zich niet zozeer richten op een compleet beeld van de gelden die worden besteed aan verkeersveiligheid, maar meer op het verkrijgen van een

globaal beeld van het totale budget (zo mogelijk inclusief eigen middelen voor infrastructuur), waarvan verkeersveiligheid deel uitmaakt. Om meerdere redenen, denk aan de vergelijking van de totale uitgaven tussen jaren en het bepalen van de kosteneffectiviteit van verkeersveiligheidsbeleid, kan het interessant zijn om inzicht te hebben in de gelden die worden uitgegeven aan verkeersveiligheid. Om een indicatie te krijgen van het aandeel van verkeersveiligheid in het totale infrastructuurbudget, zal daarom zo mogelijk bij enkele provincies worden nagegaan bij hoeveel (en welke) projecten verkeersveiligheid een rol speelt (bijvoorbeeld aan de hand van projectlijsten). Aanvullend zal worden ingegaan op de vraag of en waarom decentrale overheden inderdaad al dan niet behoefte hebben aan inzicht in de uitgaven aan verkeersveiligheid. 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 mogelijkheden tot verbeteringen.

Een praktisch punt is verder of er nog iemand werkzaam is bij de decentrale overheid die de situatie van voor de BDU kent. Vervolgens rijst de vraag of deze persoon zich de situatie van de specifieke uitkeringen voor de BDU nog goed kan herinneren, mede omdat er geen duidelijke overgang van de specifieke uitkeringen naar de BDU is geweest, maar een geleidelijke. Dit kan een beperking betekenen voor het hoofdonderzoek.

Ten slotte wordt aanbevolen om in de hoofdstudie (indien mogelijk) de uitgaven van provincies te relateren aan enkele provinciale kenmerken, zoals grootte van de provincie, bevolkingsomvang, weglengte, en verkeersveiligheidscijfers. Voor deze pilotstudie was dat niet zinvol omdat slechts twee provincies zijn bekeken.

Literatuur

- Abma, T. & In 't Veld, R.J. (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.
- Driessen, P. & Leroy, P. (red.). (2007). *Milieubeleid; Analyse en perspectief*. Countinho, Bussum.
- Gemeente Bernheze (2006). *Perspectiefnota 2007-2010; Samenwerken aan kwaliteit*. College van B&W van de gemeente Bernheze, Heesch.
- Godfroij, A.J.A. & Nelissen, J.M. (red.). (1993). *Verschuivingen in de besturing van de samenleving*. Countinho, 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.
- Hommel, M. & Reil, G.J. (2006). *Integrale Prioriteringsmethodiek PVVP+*. Instructieboek. Provincie Noord-Brabant. Directie Economie en Mobiliteit, 's-Hertogenbosch.
- 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.
- Ligtermoet & Partners (2005). *Samen werken met de Brede Doeluitkering (BDU)*. Kennisplatform Verkeer en Vervoer KpVV, Rotterdam.
- Mesken, J., Aarts, L.T. & Vis, M.A. (2010). *Schetsboek voor regionaal verkeersveiligheidsbeleid; Stand van zaken, probleemstellingen en wensen voor de toekomst*. H-2010-1. SWOV, Leidschendam.
- 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 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. Directoraat-Generaal Personenvervoer, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 's-Gravenhage.

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

Ministerie Verkeer en Waterstaat (2006c). *Uitvoeringsregeling en beleidsregel BDU verkeer en vervoer*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat, '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.

Provincie Noord-Brabant (2006a). *Verplaatsen in Brabant. Samenvatting kaders en ambities 2006-2020*. Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan Noord Brabant. Provincie Noord-Brabant, 's-Hertogenbosch.

Provincie Noord-Brabant (2006b). *Verplaatsen in Brabant. Tactisch uitvoeren; Dynamische Beleidsagenda 2008-2012*. Provincie Noord-Brabant, 's Hertogenbosch.

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

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

Provincie Noord-Brabant (2008). *Wijziging Cofinancieringsregeling Verkeer en Vervoer*. Provinciaal Blad van Noord-Brabant, nr. 57/08. Provincie Noord-Brabant, 's-Hertogenbosch.

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

Provincie Noord-Holland (2003). *Wat moet eerst? Systematiek voor het prioriteren van infrastructuurprojecten*. Afdeling Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid. Bureau Verkeer en Vervoer.

Provincie Noord-Holland (2007a). *Provinciaal Verkeers- en Vervoersplan. Actualisatie van het PVVP 2007-2013*. Provincie Noord-Holland, Haarlem.

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

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

Provincie Noord-Holland (2008a). *Provinciaal Meerjarenprogramma Infrastructuur 2009-2013*. Provincie Noord-Holland, Haarlem.

Provincie Noord-Holland (2008b). *PS voordracht 29: Vaststellen nieuwe subsidieverordening verkeer en vervoer Noord-Holland 2008*. 4 maart 2008. Provincie Noord-Holland, Haarlem.

Provincie Noord-Holland (2010). *Verkeersveiligheid*. <http://www.noord-holland.nl/web/Themas/Verkeer-en-vervoer/Verkeersveiligheid.htm>. Provincie Noord-Holland, Haarlem.

Rietveld, B.H. (2005). *Ontwerp Gemeentelijk Verkeer en Vervoerplan. Beleidsnotitie*. AGV/Gemeente Bussum, Utrecht/Bussum.

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

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, 's-Gravenhage.

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

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.

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

Wesemann P. (2003). *Financiering van duurzaam-veilige regionale weginfrastructuur; Mogelijkheden voor versnelling van de aanleg*. R-2003-9. SWOV, Leidschendam.

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

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

Bijlagen 1 t/m 8

Bijlage 1	Maatregelen en budgetten Startprogramma Duurzaam Veilig	65
Bijlage 2	Verdeling BDU-middelen	67
Bijlage 3	Vragenlijst bestuurlijke context – provincies	69
Bijlage 4	Vragenlijst bestuurlijke context – gemeenten	72
Bijlage 5	Vragenlijst provincies, financieel	75
Bijlage 6	Vragenlijst gemeenten, financieel	79
Bijlage 7	Prioriteringsmethodiek kleine infrastructuur Noord-Holland	83
Bijlage 8	Integrale Prioriteringsmethodiek PVVP+ Noord-Brabant	85

Bijlage 1

Maatregelen en budgetten Startprogramma Duurzaam Veilig

Tabel B1.1 geeft de specifieke uitkeringen waarvoor overheden in aanmerking kwamen in het Startprogramma Duurzaam Veilig. De gelden zijn geoormerkt per type infrastructurele maatregel en voor het type wegbeheerder (gemeente, provincie en waterschap). De budgetten uit de tabel hebben betrekking op de oorspronkelijke convenanttekst waarin werd uitgegaan van een looptijd tot en met 31 december 2001 met een mogelijke verlenging. *Tabel B1.2* geeft de maatregelen waarvoor in de interimregeling gelden beschikbaar waren.

Maatregel	Totaal budget	Rijksbijdrage
Aanpassing gemeentelijke en provinciale wegen: realisatie 30 km-gebieden, in bijzondere gevallen 60 km-gebieden.	€ 54,5 mln (f 120 mln)	30 km-gebieden: 40% van de uitvoeringskosten over de gezamenlijke projecten van per wegbeheerder met maximum van € 4538,80 (f 10.000) per kilometer. 60 km/uur-gebieden: max per km € 2268,90 (f 5.000)
Aanpassen waterschapswegen: realisatie 60 km-gebieden.	€ 6,8 mln (f 15 mln)	Zie gemeenten/provincies.
Aanpassing voorrang per locatie: o.a. 'voorrang fietser rechts' en 'bromfiets op de rijbaan'.	€ 27,2 mln (f 60 mln)	Verdeeld naar rato van weglengte in beheer van de lagere overheid.
Infrastructurele aanpassingen rotondes.	€ 2,27 mln (f 5 mln)	Maximaal 50% van uitvoeringskosten, bijdrage per geval vast te stellen.

Tabel B1.1. Rijksbijdragen voor maatregelen uit de DV-gelden (naar Ministerie van Verkeer en Waterstaat et al. (1997) en Goudappel Coffeng & AVV, 2005).

Maatregel	Toelichting
Besluitvorming en participatie	<ul style="list-style-type: none"> - Het uitwerken van beleidsplannen en uitvoeringsprogramma's; - Het uitwerken van categoriseringsplannen; - Het uitwerken van plannen voor afzonderlijke verkeersveiligheidsmaatregelen; - Het verrichten van onderzoek, zoals een verkeersveiligheidsaudit; - Het uitwerken van participatie door burgers en (andere) belanghebbenden.
Infrastructurele maatregelen in verblijfsgebieden	<ul style="list-style-type: none"> - Snelheidsbeheersing en attentieverhoging, bijvoorbeeld voetgangersgebied, (woon)erf, 30 km-gebied/weg, 60 km-gebied/weg; - Regulering van het parkeren en stallen, respectievelijk laden en lossen; - Geleiding van verkeersstromen, bijvoorbeeld geheel of gedeeltelijk 'doorknippen' van doorgaande routes, dan wel van aansluitingen van/naar gebiedsontsluitingswegen; - Verbetering van de herkenbaarheid van de wegcategorie, bijvoorbeeld wegmarkering, aanduiding van in- en uitgangen (overgang naar wegen met andere maximumsnelheid); - Herinrichting van bermen buiten de bebouwde kom, bijvoorbeeld semi-verharding, afscherming of verwijdering van obstakels; - Aanpassing van het wegontwerp aan richtlijnen/aanbevelingen.
Infrastructurele maatregelen op (voorlopige) verkeersaders	<ul style="list-style-type: none"> - Rijbaanscheiding: (moeilijk) overrijbaar, niet overrijbaar, het in dat verband aanbrengen van passeermogelijkheden; - Scheiding van verkeersoorten, bijvoorbeeld aanleg van parallelwegen, aanleg van parallelfietspaden, aanleg van parallelvoetpaden, nieuwe ontsluiting van percelen via een andere route; - Herinrichting van kruisingen, aansluitingen en oversteekplaatsen, bijvoorbeeld aanleg van ongelijkvloerse kruising van wegen, aanleg van ongelijkvloerse kruising van fiets/voetpaden, omvorming tot rotonde, overige verbeteringen ter bescherming van overstekende (brom)fietsers en voetgangers, inperking van het aantal linksafbewegingen, verbetering van verkeerslichtinstallaties; - Herinrichting van wegvakken, bijvoorbeeld vermindering van het aantal wegaansluitingen voor autoverkeer, vermindering van het aantal erfaansluitingen voor autoverkeer, geleiding van (brom)fietsers en voetgangers naar veilige oversteekplaatsen, snelheidsbeheersing, aanbrengen van fietsstroken, andere wijziging van de rijstrookindeling; - Regulering van het parkeren en stallen, respectievelijk laden en lossen; - Verbetering van de herkenbaarheid van de wegcategorie, bijvoorbeeld wegmarkering, aanduiding van de overgang naar wegen met andere maximum snelheid; - Herinrichting van bermen, bijvoorbeeld semi-verharding, pechvoorzieningen, afscherming, respectievelijk verwijdering van obstakels; - Aanpassing van het wegontwerp aan richtlijnen/aanbevelingen, bijvoorbeeld aanpassing van de diameter van rotondes, uniformering van de voorrang op rotondes (hoofdrijbaan), uniformering van de voorrang op rotondes (fietspaden).
Bewustwording, educatie en training	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitering binnen het onderwijs en kinderopvang: peuters en hun ouders, basisonderwijs, voortgezet onderwijs; - Activiteiten buiten het onderwijs naar individuele weggebruikers: beginnende bromfietzers, nieuwkomers, oudere weggebruikers, bestuurders van landbouwvoertuigen, andere specifieke groepen (skaters en skeelers); - Activiteiten via bedrijven en wagenparkbeheerders: bewustwording en beloning (safety culture), omgaan met specifieke voertuigen; - Activiteiten in verband met vrijetijdsbesteding, bijvoorbeeld jeugdorganisaties, verenigingen en kantines, horeca en disco, overige recreatie en toerisme; - Andere educatieactiviteiten met het oog op de verkeersveiligheid.
Bevordering van persoonlijke bescherming en naleving van verkeersregels	<ul style="list-style-type: none"> - Publiciteit over: snelheid motorvoertuigen, snelheid bromfiets, opvolgen verkeerslichten, niet rijden onder invloed, dragen van gordel, dragen van helm, gebruik van kinderzitjes in motorvoertuigen, gebruik van kinderzitjes en spaakafscherming op de (brom)fiets, overige verkeersvoorschriften; - Andere communicatieactiviteiten met het oog op de verkeersveiligheid.

Tabel B1.2. *Maatregelen die op grond van de Interimregeling Duurzaam Veilig mogen worden gefinancierd (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2001).*

Bijlage 2

Verdeling BDU-middelen

De verdeelsleutel voor BDU-middelen in de periode 2005-2007 bestaat uit een procentueel en een absoluut aandeel in het totale budget. In formulevorm is de sleutel als volgt (artikel 4 in Bundel BDU, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005):

$$U = (a\% * T) + b \quad (1)$$

Hierin is:

- U uitkering per uitkeringsontvanger;
- a% procentueel aandeel;
- T het totaal van beschikbare middelen voor alle uitkeringsontvangers tezamen minus het totaal aan absolute aandelen;
- b absoluut aandeel.

Bij de inwerkingtreding van de WBDUBDU is een tijdelijke verdeelsleutel voor drie tot vijf jaar benut. Deze sleutel hield rekening met toezeggingen/rechten uit het verleden (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006a). Deze zijn opgenomen in het absolute deel van de sleutel. Daarnaast moest de invoering van de BDUBDU niet zorgen voor "noemenswaardige herverdeling van middelen tussen de verschillende regionale overheden" (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2004b). Met de tijdelijke sleutel werd dan ook aangesloten bij de historische verdeling van middelen. *Tabel B2.1* toont de werkelijke uitkeringen in 2007. De stadsregio's ontvingen in 2007 62% van de totale uitkering. De hoogste uitkeringen gingen (logischerwijs) naar de aangewezen grote ontvangers (stadsregio's Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam).

Het procentuele aandeel op basis van de nieuwe sleutel is in formulevorm (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006c):

$$\frac{(WREGIO \times OADREGIO)}{(WTOTAAL \times OADTOTAAL)} \times R \times 100\% \quad (2)$$

Hierin is:

- WREGIO het aantal woningen in de provincie of de plusregio;
- OADREGIO de omgevingsadressendichtheid binnen de provincie of plusregio;
- WTOTAAL het aantal woningen binnen Nederland;
- OADTOTAAL de omgevingsadressendichtheid binnen Nederland;
- R de rekenfactor.

	Absoluut (x €1000)	Aandeel in totaal
Stadsregio Amsterdam	420.437	22%
Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN)	71.493	4%
Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE)	39.003	2%
Stadsgewest Haaglanden	225.537	12%
Stadsregio Rotterdam (SRR)	299.781	16%
Regio Twente	36.193	2%
Bestuur Regio Utrecht (BRU)	96.570	5%
Provincie Drenthe	26.509	1%
Provincie Flevoland	40.199	2%
Provincie Friesland	48.563	3%
Provincie Gelderland	87.107	5%
Provincie Groningen	68.353	4%
Provincie Limburg	69.939	4%
Provincie Noord-Brabant	90.570	5%
Provincie Noord-Holland	103.889	5%
Provincie Overijssel	31.820	2%
Provincie Utrecht	49.759	3%
Provincie Zeeland	26.806	1%
Provincie Zuid-Holland	97.582	5%
Totaal	1.930.110	100%

Tabel B2.1. *Verdeling BDU-middelen in 2007 (Tweede Kamer, 2007).*

Vragenlijst voor provincie, bestuurskundige onderwerpen:

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)

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 tussen 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 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 gemeente een voor- of nadeel voor verkeersveiligheid?
2. Hoe gaat de provincie om met bovenstaande vragen bij subsidie-aanvragen 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 (bijvoorbeeld 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 door een 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 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)

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?

Inleiding

Het doel van deze vragenlijst is inzicht te krijgen in:

- verkeersveiligheidsmaatregelen/-projecten in 2002 en in 2007
 - hoeveel geld provincies uitgaven aan verkeersveiligheidsmaatregelen/-projecten;
 - wat voor projecten dit betreft;
 - uit welke bronnen deze verkeersveiligheidsmaatregelen zijn gefinancierd;
 - welk deel van deze maatregelen door de provincie zelf wordt uitgevoerd en welk deel door derden (via subsidies van de provincie);
- hoe de totale uitgaven aan verkeersveiligheid zich verhouden tot de totale uitgaven aan verkeer en vervoer;
- welke verklaringen er zijn voor verschillen tussen 2002 en 2007.

Hieronder worden de vragen nader gespecificeerd en toegelicht.

1. Uitgaven aan verkeersveiligheid, financieringsbronnen en uitvoerder projecten

Voor deze vraag maken we per jaar gebruik van de tabel op pagina 4. We vragen u om de tabel in het bijgevoegde excelbestand zo volledig mogelijk in te vullen voor 2002 en 2007 (op twee aparte tabbladen). Desgewenst kunnen rijen en/of kolommen worden toegevoegd. Ter voorbereiding op de bespreking van de (ingevulde) vragenlijst willen we u ook vragen dossiers of stukken te verzamelen die als toelichting/bewijs dienen bij de ingevulde cijfers, bij voorkeur in oorspronkelijke vorm (bijvoorbeeld het dossier zoals dat in het archief zit).

De bijlage geeft voor het jaar 2002 een voorbeeld van de verwerking van enkele maatregelen.

Toelichting op de tabel per kolom:

- Maatregelen: we onderscheiden vijf categorieën:
 - Infrastructurele maatregelen, zoals fietspaden aanleggen, rotondes aanleggen, etc. Hierbij willen we ook graag weten of het op zichzelf staande maatregelen zijn die alleen op verkeersveiligheid zijn gericht (bedrag komt dan in de 2^e kolom) of dat de maatregelen onderdeel zijn van een groter infrastructuurproject (bijvoorbeeld reconstructie van een weg) dat niet alleen op verkeersveiligheid is gericht (3^e kolom). Het in te vullen bedrag in de 3^e kolom betreft echter (een inschatting van) alleen de kosten van de verkeersveiligheidsmaatregelen (dus niet de kosten van het totale project).
 - Voorlichting en educatie gericht op het verbeteren van verkeersveiligheid.

- Verkeershandhaving; hierbij (zo mogelijk) onderscheid maken naar uitgaven aan de handhaving zelf en voorlichting/communicatie over handhaving.
- Onderzoek en advies met betrekking tot verkeersveiligheid. Onderzoek en advies over verkeer en vervoer in brede zin (waarvan verkeersveiligheid een onderdeel kan zijn) wordt hier niet meegenomen.
- Overige maatregelen/projecten

Uiteraard mogen ook bedragen voor afzonderlijke projecten/maatregelen worden ingevuld (die vervolgens worden gesommeerd tot een totaal).

- Uitgaven: het bedrag in euro per maatregel of maatregelcategorie. Het gaat om feitelijke uitgaven die in het betreffende jaar zijn gedaan om de maatregelen te treffen, dus bijvoorbeeld niet afschrijvingen.
- Financieringsbron: de bron waaruit de provincie de uitgaven financiert, zoals:
 - BDU (2007) / GDU (2002)
 - Provinciefonds
 - Eigen middelen (bijvoorbeeld uit opcenten motorrijtuigenbelasting)
 - Rijkssubsidieregelingen, zoals Uitvoeringsprogramma Duurzaam Veilig

Merk op dat er per maatregel(categorie) meerdere financieringsbronnen kunnen zijn. In dat geval graag de verdeling over de verschillende bronnen aangeven (percentages of bedragen).

- Eigen uitgaven/subsidie-ontvanger: hier wordt aangegeven of het een eigen uitgave van de provincie betreft, of dat het een subsidie betreft die de provincie heeft verstrekt aan derden. In het eerste geval is de provincie zelf de uitvoerder of directe opdrachtgever van de maatregel/project. In het tweede geval wordt de maatregel/project uitgevoerd door derden, maar door de provincie gefinancierd via een subsidie. De subsidie-ontvangers kunnen zijn:
 - Gemeenten (of samenwerkingsverbanden van gemeenten)
 - Waterschappen
 - Politie
 - Non-profitorganisaties, nl:...
 - Overig, nl:...

Indien er per maatregel(categorie) meerdere subsidie-ontvangers zijn graag de verdeling aangeven (percentages of bedragen). Zo mogelijk de verstrekte subsidie(s) aan de [gemeente X] apart vermelden (NB: het betreft hier de inliggende gemeente die in het casusonderzoek is betrokken).

- Subsidiepercentage: als het gaat om een subsidie aan derden, dan wordt in deze kolom aangegeven welk percentage van de totale uitgaven per maatregel(categorie) door de provincie zijn gesubsidieerd.

2. Totale uitgaven verkeer en vervoer

Wat waren de totale uitgaven aan verkeer en vervoer in 2002 en in 2007 (inclusief de uitgaven aan verkeersveiligheid)? Betreft dit het budget van een bepaald programma of is verkeer en vervoer ondergebracht in meerdere programma's/budgetten? Hoe verhouden de uitgaven in de tabel zich met

deze totale uitgaven: spreiding over programma's, of allemaal onderdeel van hetzelfde?

3. Verklaring verschillen 2002 -2007

Wat zijn (mogelijke) verklaringen voor verschillen tussen 2002 en 2007? Het gaat daarbij om verschillen in:

- Totale uitgaven
- Uitgaven per categorie maatregelen
- Verdeling daarvan over financieringsbronnen
- Verdeling daarvan over eigen uitgaven en de diverse subsidies

Het gaat hierbij ook om de samenhang tussen uitgaven en financiering: hebben wijzigingen in financieringsbronnen, in het bijzonder GDU/BDU, invloed gehad op de (verdeling van) uitgaven, of andersom: hebben hogere/lagere uitgaven geleid tot een andere financiering?

Bijlage: voorbeeldtabel

In onderstaande tabel zijn ter illustratie vier fictieve projecten in 2002 ingevuld:

1. Aanleg van een parallelweg van 500.000 euro. Deze is voor 50% gefinancierd uit de rijkssubsidieregeling Uitvoeringsprogramma Duurzaam Veilig en voor 50% uit het provinciefonds. De provincie heeft het project zelf uitgevoerd (bijvoorbeeld omdat het een provinciale weg betreft).
2. Aanbrengen van semiverharde bermen langs een N-weg. Om kosten te besparen wordt dit gedaan in combinatie met groot onderhoud aan deze weg. De totale kosten van dit project (onderhoud en aanbrengen semiverharde bermen) bedragen 2,5 miljoen euro. De kosten van de semiverharde bermen worden geschat 500.000 euro, dat wil zeggen 20% van de totale kosten. Dit laatste bedrag wordt in de tabel ingevuld. Het project wordt geheel uit GDU-middelen gefinancierd en is door de provincie zelf uitgevoerd.
3. Een educatieproject van 100.000 euro, dat volledig is gefinancierd uit het provinciefonds. Het betreft een subsidie aan een gemeente. Het subsidiepercentage is 50%; dat wil zeggen dat de gemeente zelf de overige 50% van de totale projectkosten betaalt.
4. Een aantal voorlichtingsprojecten van in totaal 400.000 euro, die geheel zijn gefinancierd uit de GDU. 75% van het bedrag betreft subsidies aan gemeenten en 25% een subsidie aan VVN. Het subsidiepercentage is 75% van de totale projectkosten.

Maatregelen	2002									
	uitgaven (euro)		financieringsbronnen					overig, nl.:	Eigen uitgave / subsidieontvanger	% subsidie
	alleen verkeersveiligheid	onderdeel groter project	provinciefonds	eigen middelen	GDU	subsidieregeling Rijk, nl.:				
Infrastructuur:										
1 Vrijliggend fietspad aanleggen										
2 Parallelwegen aanleggen	500.000		50%			Duurzaam Veilig		eigen uitgave	nvt	
3 Kruispunt ombouwen tot rotondes										
4 Kruispunt uitrusten met plateaus										
5 kruispunt inrichten als uitritconstructie;										
6 kruispunt uitrusten met VRI										
7 Moeilijk overrijdbare rijrichtingscheiding aanbrengen										
8 Niet-overrijdbare rijrichtingscheiding aanbrengen										
9 Semiverharde bermen aanbrengen		500.000			100%			eigen uitgave		
10 Obstakelvrije zone aanleggen										
11 Bermbeveiliging aanbrengen										
12 Passeervakken aanleggen										
13 Oversteekvoorziening fietsers in dwarsrichting (tunnel/brug) aanleggen										
14 Ribbelmarkering + redresseerstrook aanbrengen										
15 Aanbrengen essentiële herkenbaarheidskenmerken (EHK)										
16 Overig, nl:										
...										
...										
Voorlichting en educatie										
project	100.000		100%					gemeente	50%	
diverse projecten	400.000				100%			gemeenten (75%), VVN (25%)	75%	
Handhaving:										
handhaving										
voorlichting/communicatie tbv handhaving										
overig, nl:										
...										
...										
Onderzoek en advies										
Overig, nl:										
Totaal										

Inleiding

Het doel van deze vragenlijst is inzicht te krijgen in:

- verkeersveiligheidsmaatregelen/-projecten in 2002 en in 2007
 - hoeveel geld gemeenten uitgaven aan verkeersveiligheidsmaatregelen/-projecten;
 - wat voor projecten dit betreft;
 - uit welke bronnen deze verkeersveiligheidsmaatregelen zijn gefinancierd;
 - welk deel van deze maatregelen door de gemeente zelf wordt uitgevoerd en welk deel door derden (via subsidies van de gemeente);
- hoe de totale uitgaven aan verkeersveiligheid zich verhouden tot de totale uitgaven aan verkeer en vervoer;
- welke verklaringen er zijn voor verschillen tussen 2002 en 2007.

Hieronder worden de vragen nader gespecificeerd en toegelicht.

1. Uitgaven aan verkeersveiligheid, financieringsbronnen en uitvoerder projecten

Voor deze vraag maken we per jaar gebruik van de tabel op pagina 4. We vragen u om de tabel in het bijgevoegde excelbestand zo volledig in te vullen voor 2002 en 2007 (op twee aparte tabbladen). Desgewenst kunnen rijen en/of kolommen worden toegevoegd. Ter voorbereiding op de bespreking van de (ingevulde) vragenlijst willen we u ook vragen dossiers of stukken te verzamelen die als toelichting/bewijs dienen bij de ingevulde cijfers, bij voorkeur in oorspronkelijke vorm (bijvoorbeeld het dossier zoals dat in het archief zit).

De bijlage geeft voor het jaar 2002 een voorbeeld van de verwerking van enkele maatregelen.

Toelichting op de tabel per kolom:

- Maatregelen: we onderscheiden vijf categorieën:
 - Infrastructurele maatregelen, zoals fietspaden aanleggen, rotondes aanleggen, enzovoort. Hierbij willen we ook graag weten of het op zichzelf staande maatregelen zijn die alleen op verkeersveiligheid zijn gericht (bedrag komt dan in de 2^e kolom) of dat de maatregelen onderdeel zijn van een groter infrastructuurproject (bijvoorbeeld reconstructie van een weg) dat niet alleen op verkeersveiligheid is gericht (3^e kolom). Het in te vullen bedrag in de 3^e kolom betreft echter (een inschatting van) alleen de kosten van de verkeersveiligheidsmaatregelen (dus niet de kosten van het totale project).
 - Voorlichting en educatie gericht op het verbeteren van verkeersveiligheid.

- Verkeershandhaving; hierbij (zo mogelijk) onderscheid maken naar uitgaven aan de handhaving zelf en voorlichting/communicatie over handhaving.
- Onderzoek en advies met betrekking tot verkeersveiligheid. Onderzoek en advies over verkeer en vervoer in brede zin (waarvan verkeersveiligheid een onderdeel kan zijn) wordt hier niet meegenomen.
- Overige maatregelen/projecten

Uiteraard mogen ook bedragen voor afzonderlijke projecten/maatregelen worden ingevuld (die vervolgens worden gesommeerd tot een totaal).

- Uitgaven: het bedrag in euro per maatregel of maatregelcategorie. Het gaat om feitelijke uitgaven die in het betreffende jaar zijn gedaan om de maatregelen te treffen, dus bijvoorbeeld niet afschrijvingen.
- Financieringsbron: de bron waaruit de gemeente de uitgaven financiert, zoals:
 - BDU (2007) / GDU (2002)
 - Gemeentefonds
 - Eigen middelen uit bijvoorbeeld OZB of rioolrechten

Merk op dat er per maatregel(categorie) meerdere financieringsbronnen kunnen zijn. In dat geval graag de verdeling over de verschillende bronnen aangeven (percentages of bedragen).

- Eigen uitgaven/subsidie-ontvanger: hier wordt aangegeven of het een eigen uitgave van de gemeente betreft, of dat het een subsidie betreft die de gemeente heeft verstrekt aan derden. In het eerste geval is de gemeente zelf de uitvoerder of directe opdrachtgever van de maatregel/project. In het tweede geval wordt de maatregel/project uitgevoerd door derden, maar door de gemeente gefinancierd via een subsidie. De subsidie-ontvangers kunnen zijn:
 - Politie
 - Scholen
 - Non-profitorganisaties, nl:...
 - Overig, nl:...

Indien er per maatregel(categorie) meerdere subsidie-ontvangers zijn graag de verdeling aangeven (percentages of bedragen).

- Subsidiepercentage: als het gaat om een subsidie aan derden, dan wordt in deze kolom aangegeven welk percentage van de totale uitgaven per maatregel(categorie) door de gemeente zijn gesubsidieerd.

2. Totale uitgaven verkeer en vervoer

Wat waren de totale uitgaven aan verkeer en vervoer in 2002 en in 2007 (inclusief de uitgaven aan verkeersveiligheid)? Betreft dit het budget van een bepaald programma of is verkeer en vervoer ondergebracht in meerdere programma's/budgetten? Hoe verhouden de uitgaven in de tabel zich met deze totale uitgaven: spreiding over programma's, of allemaal onderdeel van hetzelfde?

3. Verklaring verschillen 2002 -2007

Wat zijn (mogelijke) verklaringen voor verschillen tussen 2002 en 2007? Het gaat daarbij om verschillen in:

- Totale uitgaven
- Uitgaven per categorie maatregelen
- Verdeling daarvan over financieringsbronnen
- Verdeling daarvan over eigen uitgaven en de diverse subsidies

Het gaat hierbij ook om de samenhang tussen uitgaven en financiering: hebben wijzigingen in financieringsbronnen, in het bijzonder GDU/BDU, invloed gehad op de (verdeling van) uitgaven, of andersom: hebben hogere/lagere uitgaven geleid tot een andere financiering?

Bijlage: voorbeeldtabel

In onderstaande tabel zijn ter illustratie vier fictieve projecten in 2002 ingevuld:

1. Aanleg van een parallelweg van 500.000 euro. Deze is voor 50% gefinancierd uit GDU-middelen die de provincie daarvoor beschikbaar heeft gesteld en voor 50% uit het gemeentefonds. De gemeente heeft het project zelf uitgevoerd.
2. Aanleg van twee rotondes. Dit maakt onderdeel uit van een reconstructieproject. De totale kosten van dit project bedragen 2,5 miljoen euro. De kosten van de rotondes worden geschat op 400.000 per stuk, dus in totaal 800.000 euro. Dit laatste bedrag wordt in de tabel ingevuld. Het is geheel gefinancierd uit eigen middelen en is door de gemeente zelf uitgevoerd.
3. Een voorlichtingsproject van 100.000 euro, dat volledig is gefinancierd uit het gemeentefonds. Het betreft een subsidie aan VVN. Het subsidiepercentage is 50%; dat wil zeggen dat VVN zelf de overige 50% van de totale projectkosten betaalt.
4. Een aantal educatieprojecten van in totaal 200.000 euro, dat geheel is gefinancierd uit GDU-middelen die de provincie daarvoor beschikbaar heeft gesteld. Het gehele bedrag betreft een subsidie aan scholen. Het subsidiepercentage is 75% van de totale projectkosten.

Maatregelen	2002								
	uitgaven (euro)		financieringsbronnen (%)					Eigen uitgave / subsidieontvanger	% subsidie
	alleen verkeersveiligheid	onderdeel groter project	gemeente- fonds	eigen middelen	GDU (via provincie)	andere, nl:			
Infrastructuur:									
1 Vrijliggend fietspad aanleggen							eigen uitgave	nvt	
2 Parallelwegen aanleggen	500.000		50%		50%		eigen uitgave	nvt	
3 Kruispunt ombouwen tot rotondes		800.000		100%					
4 Kruispunt uitrusten met plateaus									
5 kruispunt inrichten als uitritconstructie;									
6 kruispunt uitrusten met VRI									
7 Moeilijk overrijdbare rijrichtingscheiding aanbrengen									
8 Niet-overrijdbare rijrichtingscheiding aanbrengen									
9 Semiverharde bermen aanbrengen									
10 Obstakelvrije zone aanleggen									
11 Bermbeveiliging aanbrengen									
12 Passeervakken aanleggen									
13 Oversteekvoorziening fietsers in dwarsrichting (tunnel/brug) aanleggen									
14 Ribbelmarkering + redresseerstrook aanbrengen									
15 Aanbrengen essentiële herkenbaarheidskenmerken (EHK)									
16 Overig, nl:									
...									
...									
Voorlichting en educatie									
project	100.000		100%				VVN	50%	
diverse projecten	200.000				100%		scholen	75%	
Handhaving:									
handhaving									
voorlichting/communicatie tbv handhaving									
overig, nl:									
...									
...									
Onderzoek en advies									
Overig, nl:									
Totaal									

Bijlage 7

Prioriteringsmethodiek kleine infrastructuur Noord-Holland

In de prioriteringsmethodiek die Noord-Holland worden elf criteria gehanteerd, verdeeld over drie terreinen (zie *Tabel B7.1*).

Beleidsthema	Criteria	Gewicht binnen thema
Leefbaarheid	Geluidshinder (afnemen)	25
	Standoverlast (afnemen)	25
	Aantasting landschap (voorkomen nieuwe infrastructuur, terugdringen bestaande infrastructuur)	25
	Modal shift (van weg naar andere vorm van vervoer)	25
Bereikbaarheid	Doorstroming (verbeteren traject, reistijdwinst)	30
	Ontsluiting bedrijventerrein (sneller op plaats van bestemming)	20
	Ontsluiting woonkern (onder andere reistijdwinst, kortere route)	20
	Regionale effecten (belangrijke bestemmingen, zoals recreatieve bestemmingen, scholen)	30
veiligheid	Verkeersongevallen (reductie, of minder sterke stijging, dan wel gelijkblijvend aantal en/of zwaarte)	40
	Subjectieve onveiligheid (ervaren onveilig gevoel)	20
	Schoolroute (tot stand brengen verkeersveilige routes)	40

Tabel B7.1. Criteria en gewichten per beleidsthema in de prioriterings-systeem van Noord-Holland.

De beoordeling van elk project gebeurt als volgt:

- Het project wordt aan één van de thema's als primair beleidsthema toebedeeld.
- Het project wordt gescoord (van één tot tien) voor elk criterium, bij alle drie beleidsthema's.
- Het project wordt gewogen binnen een thema, zodat één score voor elk thema ontstaat.
- De eindscore wordt bepaald door weging van de drie beleidsthema's en de kosten.

Tabel B7.2 toont het gewicht per criterium binnen een thema, zoals beschreven in een notitie van het prioriteringsmodel uit 2003 (Provincie Noord-Holland, 2003). Om het gewicht van de eindscores te bepalen zijn afhankelijk van het primaire beleidsthema. De provincie Noord-Holland kent met haar prioriteringsmodel aan de projecten met als hoofddoel verkeersveiligheid de hoogste score toe. Op basis van de eindscores worden projecten op een lijst geplaatst, en het project met de hoogste score krijgt de hoogste prioriteit toegewezen.

Primair beleidsthema	Gewicht Leefbaarheid	Gewicht Bereikbaarheid	Gewicht Veiligheid	Gewicht Kosten
Leefbaarheid	50	10	30	10
Bereikbaarheid	10	50	30	10
Veiligheid	10	20	60	10

Tabel B7.2. *Gewicht voor de beleidsthema's voor het bepalen van de eindscore.*

Integrale Prioriteringsmethodiek PVVP+ Noord-Brabant

De Integrale Prioriteringsmethodiek PVVP+ van de provincie Noord-Brabant bestaat uit een zestal stappen (Hommel & Reil, 2006):

1. bepalen van het soort project;
2. invoeren projectgegevens;
3. scoren technisch-inhoudelijk oordeel;
4. evalueren en vaststellen technisch-inhoudelijk oordeel;
5. scoren van afwegingen op draagvlak;
6. evalueren en vaststellen eindscores.

De evaluatie in stap 4 kan leiden tot het aanpassen van stap 3, die dan vervolgens opnieuw geëvalueerd moet worden alvorens het oordeel vast te kunnen stellen. Hetzelfde geldt voor de stappen 5 en 6. Het technisch inhoudelijke oordeel (stap 3) wordt gevormd op basis van vier criteria: ernst, omvang, oplossend vermogen en kosten. Scoren gebeurt op een vijfpuntschaal (0 – 4; van geen tot een zeer ernstig probleem/zeer hoge kosten). Voor de eerste drie criteria wordt een score gegeven aan problemen die zijn afgeleid van de mobiliteitsdoelstelling in het PVVP. Deze problemen zijn: bereikbaarheid, verkeersveiligheid, leefbaarheid en ontsnippering. Alleen die problemen die relevant zijn voor het project, worden gescoord. Bij twee problemen worden dus twee keer drie criteria gescoord. Welke problemen relevant zijn, wordt bepaald door het soort project (stap 1, zie tevens bijlagen beslistabellen in Hommel & Reil, 2006). Daarnaast krijgen kosten voor het project als geheel ook een score. De scores worden samengevoegd door de scores voor ernst, omvang en de verhouding van oplossend vermogen en de kosten te vermenigvuldigen. Het draagvlak (stap 5) levert indien nodig een correctie op de technisch inhoudelijke score. Binnen het draagvlak worden meegenomen: externe randvoorwaarden, bestuurlijke wenselijkheid en maatschappelijke wenselijkheid. Externe randvoorwaarden zijn bijvoorbeeld de mogelijkheid tot aanspraak op een subsidie, juridische procedures of het kunnen 'meeliften' met andere projecten. Ook deze stap wordt op een vijfpuntschaal gescoord, alleen dan van -2 tot +2. De betekenis van de scoring geeft een beeld van de stimulerende (of remmende) werking van externe randvoorwaarden of van de prioriteit die bestuurders en belanghebbenden geven (of juist niet geven) aan uitvoering het project.

Het type project (bijvoorbeeld wegprojecten en fietsprojecten) bepaalt het aantal problemen dat wordt gescoord. Een project dat meerdere problemen weet aan te pakken, scoort beter dan projecten die één probleem aanpakken. Stap drie levert een eerste prioriteitenlijst op op basis van de technisch-inhoudelijke scores. Hoewel de methode het mogelijk maakt harde scores vast te stellen, is stap 4 nadrukkelijk bedoeld om binnen de regio na te gaan of een ieder zich herkent in de prioritering. Zonodig worden de scores bijgesteld. Hetzelfde geldt voor het resultaat nadat de technische scores zijn bijgesteld voor draagvlak.