

De financiering van lokale verkeer- en vervoertaken door provincies en vervoerregio's

Onderzoek naar de besteding van de (voormalig) Brede DoelUitkering Verkeer&Vervoer

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Rotterdam, 5 december 2019 Eindrapportage



De financiering van lokale verkeer- en vervoertaken door provincies en vervoerregio's

Onderzoek naar de besteding van de (voormalig) Brede DoelUitkering
Verkeer&Vervoer

Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Ecorys

Bart Witmond

Jerien den Blanken

Guus van den Born

Vanberkel Professionals

Sebastiaan de Ruiter

Jeffrey de Jong

Euridice Neslo

Rotterdam, 5 december 2019

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	4
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding en doel	7
1.2 Onderzoeksvragen	8
1.3 Afbakening	8
1.4 Leeswijzer	8
2 Onderzoeksmethoden	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Dataverzameling	9
2.3 Uitgangspunten en validatie	10
3 Historische context	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Vóór 2005: Diversiteit aan specifieke uitkeringen	11
3.3 Periode 2005 – 2014: Bundeling van specifieke uitkeringen	12
3.3.1 De Wet BDU	12
3.3.2 Wijzingen	13
3.4 Periode 2014 – heden: Afschaffing wgr-plusregio's	14
3.4.1 Afschaffing van de Wgr-plusregio's	14
3.4.2 Ontstaan huidige vervoerregio's MRDH en VRA	15
4 Financieel-bestuurlijke ontwikkelingen	16
4.1 Inleiding	16
4.2 Periode 2014: BDU naar Wgr-plusregio's en provincies	16
4.3 Periode 2015: BDU naar vervoerregio's en provincies	17
4.4 Periode 2016: BDU naar vervoerregio's en decentralisatie-uitkering Provinciefonds	17
4.5 Periode 2017-heden: BDU naar vervoerregio's en algemene uitkering Provinciefonds	18
4.6 Overige middelen naar verkeersveiligheid	18
4.7 Rollen van provincies en gemeenten	19
5 Financiering door Provincies aan lokale verkeers- en vervoerstaken (inclusief verkeersveiligheid)	21
5.1 Inleiding	21
5.2 Landelijk perspectief	22
5.3 Provinciaal perspectief	23
5.4 Vanuit Vervoerregio's bezien	25
5.5 Nadere uitsplitsing begrote en bestede middelen aan lokale verkeers- en vervoersprojecten	27
6 Interviews: uitwerking in de praktijk	30
6.1 Inleiding	30
6.2 Provincies	30
6.3 Gemeenten	32

Inhoudsopgave

6.4	Vervoerregio's: VRA en MRDH	35
	Bijlage 1: Bronnen	36
	Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde organisaties	40
	Provincies	40
	Gemeenten	40
	Overige geïnterviewden	41
	Bijlage 3 Interviewleidraad gemeenten t.b.v. BDU-onderzoek	42
	Bijlage 4 Interviewleidraad provincies t.b.v. BDU-onderzoek	44

Samenvatting en conclusies

Inleiding

Voor 2005 waren er meerdere specifieke uitkeringen vanuit het Rijk naar provincies en vervoerregio's ten behoeve van de uitvoering van taken op het gebied van verkeer en vervoer. Om tot een efficiëntere aanpak te komen zijn de middelen ontschot en gebundeld in de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU). In 2008 kende de BDU verkeer en vervoer een omvang van 1,7 miljard euro en dat is in latere jaren licht gestegen naar 1,9 mld. om vanaf 2018 weer te dalen naar € 1,77 miljard in 2019. Tot 2016 ontvingen de provincies deze bedragen als specifieke uitkeringen (de BDU). Vanaf 2016 is dit een onderdeel van de uitkeringen uit het Provinciefonds geworden, in 2016 als decentralisatie-uitkering en vanaf 2017 als algemene uitkering. Daarmee zijn de voormalige BDU-middelen niet meer herkenbaar op de Rijksbegroting en de provinciale begrotingen terug te vinden. Op basis van de meicirculaire van het provinciefonds was het wel mogelijk inzicht te geven in de middelen die naar de provincies gaan.

Met de overheveling naar het Provinciefonds hebben provincies meer vrijheid gekregen in de afweging waaraan middelen worden besteed. De provincies hoeven alleen algemene verantwoording aan het ministerie van de BZK af te leggen, maar niet over de besteding aan specifieke thema's. De bijdrage aan de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (hierna: MRDH) en Vervoerregio Amsterdam (hierna: VRA) loopt nog wel via de BDU.

Omdat de verantwoordelijkheid van voor het uitgeven van (voormalige) BDU-middelen bij de decentrale overheden ligt is bij het Rijk niet bekend aan welke (lokale) verkeer- en vervoermaatregelen, inclusief verkeersveiligheid, deze middelen zijn besteed. De Tweede Kamer heeft op 7 februari 2019 met algemene stemmen een motie aangenomen van het CDA-kamerlid Von Martels waarin wordt verzocht te onderzoeken hoe de (voormalige) BDU-middelen de afgelopen vijf jaar voor lokale verkeer- en vervoertaken zijn besteed of begroot.¹

Vraagstelling

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft naar aanleiding van bovenstaande motie Ecorys en Vanberkel Professionals de opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren. De twee hoofdvragen in dit onderzoek zijn als volgt:

1. Welke bestuurlijke en financiële ontwikkelingen hebben zich landelijk sinds 2014 voorgedaan rond de BDU en welke effecten hebben deze veranderingen (gehad) op besteding van de middelen?
2. Hoe groot is de omvang van middelen die door de twaalf provincies en de vervoersregio's jaarlijks van 2014 tot en met 2019 begroot en besteed zijn aan projecten van gemeenten gericht op de lokale verkeers- en vervoerstaken inclusief verkeersveiligheid?

De te onderzoeken periode betreft 2014-2019. Dit onderzoek is descriptief van aard en biedt een feitenbasis. Dit onderzoek verschaft een landelijk beeld van de begrote en bestede BDU-middelen en de middelen verkeer en vervoer die via het provinciefonds lopen, nadat de BDU was toegevoegd. Ook is op basis van projectadministraties voor acht provincies en twee vervoerregio's in beeld gebracht welke middelen zijn uitgegeven aan provinciale en gemeentelijke projecten op het gebied van lokale infrastructuur en verkeersgedrag.

In het onderzoek zijn financiële documenten geanalyseerd, zoals BDU-bestedingsplannen en begrotingen. Alle vervaardigde cijfermatige opstellingen zijn ter validatie aangeboden aan de

¹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2019Z02321&did=2019D05149>

betreffende provincies of vervoersregio's. Er hebben interviews plaatsgevonden met een groot aantal partijen om het verhaal achter de cijfers te horen en zo inkleuring te krijgen van de financiële ontwikkelingen. Er is gesproken met de ministerie van IenW en BZK, twaalf provincies, twintig gemeenten, twee regionale vertegenwoordigers van gemeenten, twee vervoerregio's en VNG, GNMI en IPO.

Bestuurlijke ontwikkelingen

- In 2014 werden de middelen voor decentraal verkeer- en vervoersbeleid van het ministerie van het toenmalige ministerie van Infrastructuur en Milieu beschikbaar gesteld aan de provincies en zeven Wgr-plusregio's (regionaal orgaan met wettelijke taken op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen).
- In 2015 worden de Wgr-plusregio's afgeschaft en worden de BDU-middelen die eerder naar Stadsregio Haaglanden en Stadsregio Rotterdam gingen naar de vervoerregio de MRDH overgeboekt. Ditzelfde geldt ook voor de Stadsregio Amsterdam, die als VRA verder gaat.
- In 2016 lopen de middelen voor de provincies als decentralisatie-uitkering via het Provinciefonds. Dat betekent ook dat deze geldstroom via het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties loopt. Via het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (voorheen Milieu) lopen wel nog de middelen naar de twee vervoerregio's.
- Vanaf 2017 zijn de middelen voor verkeer en vervoer niet meer als decentralisatie-uitkering zichtbaar in het Provinciefonds opgenomen, maar is dit onderdeel van de algemene uitkering geworden. Voor de vervoerregio's zijn er geen aanpassingen doorgevoerd.

Financiële analyse: besteding middelen aan lokale verkeers- en vervoerstaken (inclusief verkeersveiligheid)

De jaarlijkse voormalige BDU-bijdrage van de Rijksoverheid voor verkeer en vervoertaken aan provincies en vervoerregio's laat over de gehele periode een stabiel beeld zien, variërend in een bandbreedte van 1,7 tot 1,9 miljard euro. In 2019 is het € 1,77 miljard. De provincies dragen in de jaren 2014 tot en met 2019 in totaal meer bij aan gemeentelijke infrastructurele en gedragsprojecten dan aan provinciale projecten.

De gemiddelde bijdrage van de acht provincies en twee vervoersregio's aan gemeentelijke infrastructurele projecten is gemiddeld € 256 miljoen per jaar en aan gemeentelijke gedragsprojecten gemiddeld € 18 miljoen per jaar. In totaal is dat gemiddeld bijna € 274 miljoen per jaar.

Inkleuring vanuit de interviews: provincies

Voor elf van de twaalf provincies geldt dat uit de interviews naar voren komt dat zij samen met de gemeenten werken aan verkeersveiligheid. De budgetten die de provincies naar verkeer en vervoer, en specifiek naar verkeersveiligheid alloceren, zijn nagenoeg hetzelfde gebleven vanaf 2016. Eén provincie heeft de inkomsten uit het Provinciefonds samengevoegd en opnieuw geprioriteerd om een aantal financiële tegenvallers op te vangen. Daarbij is verkeersveiligheid een 'onderschoven kindje' geworden.

Een aantal provincies geeft aan dat zij meer de regierol pakt bij de besteding van de middelen, dan vijf jaar geleden. In veel provincies is overleg met (informele) verkeer- en vervoerregio's, die samen tot een gebiedsgerichte aanpak komen. In de meeste gesprekken kwam het beeld naar boven dat verkeers- en vervoersbeleid vaak (gemeente)grensoverschrijdend is en dat het beleid in een bredere context met een regionale aanpak moet worden gevormd.

In ongeveer de helft van de provincies is in de interviews aan de orde gekomen dat in de afgelopen jaren steeds meer middelen naar de fietsinfrastructuur zijn gegaan. Bij veel provincies werd

aangegeven dat zij investeren in de fietsinfrastructuur om de fietser van het autoverkeer te scheiden en zo bij te dragen aan verkeersveiligheid.

De provincies en de vervoerregio's werken bij subsidies aan gemeenten met cofinanciering. Voor gedragsprojecten wordt vaak een verdeelsleutel gehanteerd waarbij de provincie of vervoerregio 80% bijdraagt en de gemeente 20%. Bij infrastructuurprojecten is het vaak 50-50. Verschillende provincies gaven aan dat sommige gemeenten moeite met cofinanciering hebben. Ook de vervoerregio's gaven dit signaal. Door gebrek aan cofinanciering gaan soms projecten niet in de volle omvang door.

Inkleuring vanuit de interviews: gemeenten

Uit interviews met gemeenten komt naar voren dat ongeveer 80% vindt dat de overheveling van de BDU naar het Provinciefonds niet heeft geleid tot minder middelen. Er is geen wezenlijk verschil in reacties tussen kleine en grote gemeenten. Gemeenten in het landsdeel west waren iets positiever dan de andere landsdelen. Een aantal gemeenten betaalt projecten voor verkeersveiligheid niet uit projectsubsidie vanuit de provincie, maar uit de eigen algemene middelen.

Tussen gemeenten zijn er aanzienlijke verschillen. Er zijn ook gemeenten (20% onder de geïnterviewde gemeenten) die door de kosten van het sociale domein minder financiële ruimte hebben gekregen. Zij hebben onvoldoende financiële middelen voor cofinanciering van projecten voor verkeersveiligheid die ze bij de provincie kunnen indienen. Daardoor is er een risico dat er bij bepaalde gemeenten weinig tot geen projecten worden uitgevoerd met het doel de verkeersveiligheid te verbeteren.

Verkeersveiligheid is bij alle geïnterviewde gemeenten een belangrijk thema. De capaciteit en algemene financiële situatie zijn mede bepalend voor inzet verkeersveiligheid. Veel kleinere gemeenten onder de 30.000 inwoners waarderen de regierol die de provincie vervult positief omdat zij onvoldoende capaciteit en kennis hebben. Projecten voor verkeersveilig gedrag, waaronder verkeerseducatie worden hierbij vaak genoemd.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

De Brede DoelUitkering verkeer en vervoer (hierna: BDU) is een bundeling van een aantal specifieke uitkeringen op het gebied van verkeer en vervoer. In 2008 kende de BDU een omvang van 1,7 miljard euro. Tot 2016 ontvingen de provincies deze bedragen als brede doeluitkering. Vanaf 2016 is dit een onderdeel van de uitkeringen uit het Provinciefonds geworden, eerst als decentralisatie-uitkering (2016) en daarna als algemene uitkering (vanaf 2017). De bijdrage aan de twee Randstedelijke vervoerregio's geschiedt nog via de BDU die op de begroting van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW) is terug te vinden. In 2018 ging er circa 1,9 miljard euro aan rijksmiddelen naar verkeers- en vervoerstaken voor provincies en vervoerregio's.²

In de periode vóór de BDU (voor 2005) waren er meerdere specifieke uitkeringen vanuit het Rijk naar provincies en regio's ten behoeve van de uitvoering van taken op het gebied van verkeer en vervoer. Via de begrotingen, respectievelijk de jaarverslagen van (de voorlopers van) IenW was het relatief gemakkelijk te herleiden hoe veel middelen er werden besteed aan een specifieke taak zoals verkeersveiligheid. Vanaf het moment dat de BDU werd geïntroduceerd zijn de gelden die worden uitgegeven voor verkeersveiligheid (en andere taken) in openbare stukken minder goed zichtbaar en traceerbaar.³

Met de overheveling naar het Provinciefonds hebben provincies meer vrijheid gekregen in de afweging waaraan middelen worden besteed. De provincies hoeven alleen algemene verantwoording aan het Rijk af te leggen; niet over de besteding aan specifieke thema's. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) is als fondsbeheerder enkel systeemverantwoordelijk voor het Provinciefonds en niet voor de resultaten die provincies met hun budget uit dit fonds realiseren.

Bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) leeft het beeld dat er door de jaren heen steeds minder middelen beschikbaar zijn gesteld voor lokale verkeersveiligheidsprojecten. Het Gemeentelijk Netwerk voor Mobiliteit en Infrastructuur (hierna: GNMI) merkt hierbij op dat voor het behalen van veel strategische beleidsdoelstellingen het wel nodig is dat gemeenten kunnen rekenen op financiering van projecten. De VNG heeft daarom gepleit voor een onafhankelijk onderzoek naar de besteding van de BDU-middelen sinds de overheveling naar het Provinciefonds in 2015.⁴

De Tweede Kamer heeft op 7 februari 2019 met algemene stemmen een motie aangenomen van het CDA-kamerlid Von Martels. Deze motie had als overweging dat er onvoldoende zicht is op besteding van de BDU-gelden door de provincies richting gemeenten. En de regering werd verzocht te onderzoeken hoe het budget de afgelopen vijf jaar is besteed of begroot.⁵ Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft naar aanleiding van deze motie Ecorys en Vanberkel Professionals de opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren met als doel inzichtelijk te krijgen hoeveel (voormalige) BDU-middelen van 2014 tot en met 2019 door provincies en de

² Zie verder figuur 5.1.

³ Rapport van de Algemene Rekenkamer van 21 mei 2014 bij het jaarverslag over het Ministerie van Infrastructuur en Milieu 2013 (Kamerstuk 33 942, nr.1)

⁴ <https://gnmi.nl/tweede-kamer-wil-onderzoek-naar-besteding-bdu-gelden-verkeer-en-vervoer-voor-gemeenten/>

⁵ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2019Z02321&did=2019D05149>

vervoerregio's, jaarlijks besteed en/of begroot zijn aan de mee-financiering van lokale verkeers- en vervoerstaken, inclusief verkeersveiligheid.

1.2 Onderzoeksvragen

De twee hoofdvragen in dit onderzoek zijn als volgt:

1. Welke bestuurlijke en financiële ontwikkelingen hebben zich landelijk sinds 2014 voorgedaan rond de BDU en welke effecten hebben deze veranderingen (gehad) op besteding van de middelen?
2. Hoe groot is de omvang van middelen die door de twaalf provincies en de vervoersregio's jaarlijks van 2014 tot en met 2019 begroot en besteed zijn aan projecten van gemeenten gericht op de lokale verkeers- en vervoerstaken inclusief verkeersveiligheid?

1.3 Afbakening

De te onderzoeken periode betreft 2014-2019. De periode vóór 2014 wordt enkel (kwalitatief) besproken met als doel meer inzicht te verschaffen in de totstandkoming van de situatie tijdens de onderzoeksperiode.

Dit onderzoek is descriptief van aard en biedt een feitenbasis. Dit onderzoek verschaft een landelijk beeld van de begrote en bestede BDU-middelen en de middelen verkeer en vervoer die via het provinciefonds lopen, nadat de BDU was toegevoegd. Ook is op basis van projectadministraties voor acht provincies en twee vervoerregio's in beeld gebracht welke middelen zijn uitgegeven aan provinciale en gemeentelijke projecten op het gebied van lokale infrastructuur en verkeersgedrag.

1.4 Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** is de gehanteerde onderzoeksmethode toegelicht.

In **hoofdstuk 3** is de historische context van de BDU geschetst. Hierbij is er aan de hand van drie tijdsblokken beschreven hoe het vóór de invoering van de BDU geregeld was, wat de aanleiding van de BDU was en wat deze precies inhoudt.

De eerste onderzoeksvraag over bestuurlijke en financiële ontwikkelingen is vervolgens behandeld in **hoofdstuk 4**.

In **hoofdstuk 5** staat de tweede onderzoeksvraag over de omvang van middelen aan verkeer en vervoersprojecten centraal. Tevens is beschreven hoeveel middelen gemeenten daadwerkelijk hebben ontvangen van de beschikbare middelen (van acht provincies en twee vervoerregio's).

Hier opvolgend is in **hoofdstuk 6** ingegaan op de uitwerking van bestuurlijke en financiële ontwikkelingen in de praktijk op basis van interviews.

In de **bijlagen** zijn overzichten gepresenteerd van geraadpleegde bronnen, een overzicht van de overheden waarmee diepte-interviews zijn gehouden en de gehanteerde interviewleidraad (gemeenten en provincies).

2 Onderzoeksmethoden

2.1 Inleiding

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode juni 2019 tot en met oktober 2019. Het onderzoek heeft een inventariserend karakter. Dit betekent dat de gegevensverzameling voornamelijk heeft plaatsgevonden aan de hand van (openbaar) beschikbare documentatie, opgevraagde financiële informatie bij provincies en vervoerregio's, en interviews met provincies, vervoerregio's en gemeenten.

Er is gewerkt in vijf onderzoeksfasen betreffende *opstart van het onderzoek, dataverzameling, analyse, validatie, rapportage*. Deze fasering wordt hieronder nader toegelicht:

2.2 Dataverzameling

Deskstudie

- Openbaar beschikbare financiële informatie is verzameld en geanalyseerd. Dit betreffen begrotingen, jaarverslagen, Provinciale Verkeers- en Vervoersplannen (PVVP's), BDU-bestedingsplannen en in incidentele gevallen overzichten van subsidieverleningen.
- Overige openbare documentatie is verzameld en geanalyseerd. Hierbij gaat het om Kamerbrieven, onderzoeksrapporten, subsidieregister, vervoersplannen en projectoverzichten.

Financiële informatie

Alle provincies en vervoerregio's hebben uitvraag gekregen om financiële informatie gestructureerd aan te leveren om zo inzichtelijk te krijgen welk deel van de BDU-middelen naar gemeenten is gegaan voor lokale verkeers- en vervoerstaken. De financiële informatie is bij de provincies en vervoerregio's ter controle teruggelegd.

Interviews

Er hebben diepte-interviews plaatsgevonden met een groot aantal partijen. Er is gesproken met de ministerie van IenW en BZK, twaalf provincies, twintig gemeenten, twee regionale vertegenwoordigers van gemeenten, twee vervoerregio's en VNG, GNMI en IPO. De volledige lijst van geïnterviewde organisaties is te vinden in de bijlage.

- In de beginfase van het onderzoek hebben diepte-interviews plaatsgevonden met beleidsmedewerkers van de ministeries van IenW en BZK. Tevens is er gesproken met VNG, GNMI en IPO. Deze interviews waren verkennend van aard. Met name is de achtergrond van de opdracht besproken.
- Er hebben diepte-interviews plaatsgevonden met alle twaalf provincies. Aan de hand van een interviewleidraad is op een semigestructureerd wijze zowel de financiële kant als de bestuurlijke kant behandeld. Hierbij waren grotendeels twee onderzoekers aanwezig. Voorafgaand aan de gesprekken is financiële informatie uitgevraagd. Na een groot deel van de gesprekken is er nog aanvullende informatie vanuit de provincie naar de onderzoekers toegestuurd en is de gebruikte financiële informatie een-op-een gevalideerd.
- Er hebben diepte-interviews plaatsgevonden met twintig gemeenten en twee regio's die beide acht gemeenten vertegenwoordigen. In de selectie van deze steekproef is rekening gehouden met zowel geografische spreiding van gemeenten als de omvang in inwoneraantal. Een deel hiervan heeft telefonisch plaatsgevonden. Aan de hand van een interviewleidraad is op een semigestructureerd wijze zowel de financiële kant als de bestuurlijke kant behandeld. We

hebben ervoor gekozen de gesproken gemeenten niet onder hun naam weer te geven en te citeren in deze rapportage. Door dit uitgangspunt te hanteren konden gemeenten vrijuit met ons spreken. Een overzicht van de geïnterviewde gemeenten per landsdeel is te vinden in de bijlage van dit rapport.

- Tevens hebben er diepte-interviews plaatsgevonden met de twee vervoerregio's MRDH en VRA. Aan de hand van een interviewleidraad is op een semigestructureerd wijze zowel de financiële kant als de bestuurlijke kant behandeld. Na beide gesprekken is er nog aanvullende informatie vanuit de vervoerregio naar de onderzoekers toegestuurd.

2.3 Uitgangspunten en validatie

Voor de financiële cijfers zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Alle vervaardigde cijfermatige opstellingen zijn ter validatie aangeboden aan de betreffende provincies of vervoersregio's.
- Er is aan provincies in verschillende ronden informatie opgevraagd. Daar is goed op gereageerd en is medewerking gekregen. Voor de provincies Flevoland, Friesland, Utrecht en Zeeland bleek het niet mogelijk om de opgevraagde gegevens volledig aan te leveren. De gevraagde informatie over de bijdragen aan de gemeenten voor lokale verkeer- en vervoerprojecten bleek niet of heel lastig uit de administratie of jaarrekening te halen vanwege een verantwoording op een hoger abstractieniveau.
- Er heeft tussentijds een validatiesessie met een aantal stakeholders plaatsgevonden. Tijdens deze sessie is aan de hand van een PowerPointpresentatie de betrouwbaarheid van de beschikbare (financiële en niet financiële) informatie getoetst, aannames gevalideerd en zijn de bevindingen besproken. Op basis van de validatiesessie heeft een aanvullende ronde met vragen plaatsgevonden.

3 Historische context

3.1 Inleiding

Om de onderzoeksperiode 2014-2019 in de goede context te plaatsen, wordt de historische context geschetst van de ontwikkelingen voorafgaand aan de BDU tot het opgaan in het Provinciefonds.

We presenteren de historie van de BDU in drie tijdsblokken.

1. Vóór 2005: Grote diversiteit aan specifieke uitkeringen
2. 2005-2014: Bundeling van specifieke uitkeringen
3. 2014-heden: Afschaffing wgr+ regio's begin van het einde BDU

3.2 Vóór 2005: Diversiteit aan specifieke uitkeringen

In de periode vóór 2005, met name voor de jaren negentig, was er in de Nederlandse publieke sector een sterke mate van centrale sturing op en financiering van diverse beleidsterreinen. De Commissie Brinkman⁶ inventariseerde de specifieke geldstromen tussen het Rijk en de provincie en dat bleken er 155 te zijn.⁷

De Commissie Brinkman constateerde dat de grote diversiteit aan specifiek geldstromen de individuele aanpakken minder effectief maakte. Er ontstond veel bureaucratie om projectvoorstellen in te dienen, te beoordelen en uit te voeren. Per regeling werd om verantwoording gevraagd, wat leidde tot veel verantwoordingsrapportages. Het was onduidelijk of de Tweede Kamer of Provinciale Staten het beleid moesten toetsen omdat het primaat onduidelijk was. Tot slot was er in de ogen van de provincies en de kaderwetgebieden (voorloper van de vervoersregio's) te veel bemoeienis vanuit de Rijksoverheid voor beleidskeuzes op decentraal niveau.

Brinkmans advies, mede geïnspireerd door het project 'Andere Overheid' waarbij het Rijk zoveel mogelijk alleen op hoofdlijnen stuurt en er meer beleids- en uitvoeringsruimte voor medeoverheden komt, luidde om het aantal specifieke uitkeringen drastisch te verlagen door deze niet te verlengen, af te kopen, te bundelen of over te hevelen naar het Gemeente/Provinciefonds. Hiermee wordt de beleidsvrijheid van lagere overheden vergroot. De gedachte achter het vergroten van deze beleidsvrijheid van de lokale/ regionale bestuursorganen is dat zij kunnen zorgen voor meer maatwerk, daarbij ook slagvaardiger kunnen opereren (het beleid aanpassen zodra de omstandigheden dat vragen) en het beleid integraal kunnen opzetten (het beleid afstemmen met de verschillende betrokken actoren en met andere beleidssectoren). Hierdoor kunnen maatschappelijke problemen effectiever worden bestreden, terwijl het Rijk kan vasthouden aan het globaal aanwijzen van de bestemming van de middelen, was de gedachte in die tijd. Het verruimen van de beleidsvrijheid binnen een specifieke uitkering wordt tevens gemotiveerd vanuit de gedachte dat dit een verlaging van de verantwoordingslasten met zich meebrengt.⁸ Het credo luidde: 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'.

Op het beleidsterrein van het ministerie van IenW (en voorlopers ervan) was inrichting van geldstromen van centrale overheid naar decentrale overheid niet anders. Vanaf de jaren negentig werd in toenemende mate onderkend dat een landelijk verkeer- en vervoerbeleid, in samenhang

⁶ Formeel de Stuurgroep Doorlichting specifieke uitkeringen

⁷ 'Anders gestuurd, beter bestuurd. De specifieke uitkeringen doorgelicht' stuurgroep Brinkman, 2014

⁸ <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/f9vvij5epmj1ey0/vi3ap03tsoxk>

met doelstellingen in het kader van bereikbaarheid, leefbaarheid en verkeersveiligheid niet langer toereikend was. Ook hier was het idee dat op basis van regiospecifiek maatwerk de lokale context beter kon worden geïntegreerd in verkeers- en vervoersbeleid. Het werd dan ook belangrijk geacht om verantwoordelijkheden en taken bij de bestuurslaag te leggen die het beste op deze taken berust is.

Het was hierbij de verantwoordelijkheid van de minister van het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat om een Nationaal Verkeer- en Vervoersplan (hierna: NVVP)⁹ op te stellen, waarin de beleidsdoelstellingen (op hoofdlijnen) vanuit de centrale overheid uiteen worden gezet.¹⁰ De op te stellen Provinciale Verkeer- en Vervoersplannen (hierna: PVVP) en Regionale Verkeer- en Vervoersplannen (hierna: RVVP) moesten hiermee samenhangen. Om de decentrale plannen te bekostigen waren (tal van) specifieke uitkeringen met bijbehorende randvoorwaarden niet meer geschikt. Het op door het Rijk op detailniveau sturen van decentraal beleid werd meer en meer als onwenselijk gezien.

In plaats daarvan werd besloten om een vijftal geormerkte geldstromen te bundelen, en deze gebundelde geldstromen toe te wijzen aan regionale overheden op basis van structuurkenmerken. Hiermee werd de Brede Doeluitkering Verkeer & Vervoer in het leven geroepen.

3.3 Periode 2005 – 2014: Bundeling van specifieke uitkeringen

3.3.1 De Wet BDU

In 2004 is de Wet Brede Doeluitkering (hierna: Wet BDU) verkeer en vervoer aangenomen in de Tweede en Eerste Kamer en op 1 januari 2005 werd de nieuwe wetgeving van kracht.

Met het wetsvoorstel werd beoogd een belangrijke verbetering te bereiken in de realisering van het verkeers- en vervoersbeleid op regionaal niveau in samenhang met dat op landelijk niveau.

Samengevat waren de doelstellingen van de Wet BDU verkeer en vervoer:

- Het bevorderen van de integrale afweging van maatregelen en de daarvoor in te zetten middelen op het meest geëigende bestuurlijke niveau;
- Het beter dan voorheen bieden van de mogelijkheid voor decentrale overheden om te kiezen voor regionale maatwerkoplossingen;
- Een afname van de Rijks bemoeienis doordat afwegingen, besluitvorming en verantwoording op decentraal niveau plaatsvinden;
- Een vermindering van de verantwoordingslast door de integratie van specifieke uitkeringen in een brede doeluitkering;
- Een verbetering van de transparantie van het handelen van de overheid door de integratie van budgetten en de integrale verantwoordelijkheid op decentraal niveau;
- Het vergroten van de mogelijkheden voor de burger om invloed uit te oefenen op het handelen van de overheid op het gebied van verkeer en vervoer, door de verbeterde transparantie.¹¹

De Wet BDU had als uitgangspunt 'betalen en beslissen in één hand'. Daarmee werd het bevorderen beoogd van de integrale afweging van maatregelen en de daarvoor in te zetten middelen op de meest geëigende bestuurlijke niveaus. Met de Wet BDU werden de financiële afwegingen op hetzelfde bestuurlijke niveau gebracht als de inhoudelijke keuzen in het verkeers- en vervoersbeleid.

⁹ Later verving de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) het Nationale Verkeer en Vervoersplan (NVVP).

¹⁰ Planwet verkeer en vervoer

¹¹ Evaluatie BDU fase 1 (PWC, 2009)

Als gevolg hiervan werd een vijftal regelingen op het terrein van verkeer en vervoer gebundeld en uiteindelijk ontschot.¹² De ontvangers van de BDU, de 12 provincies en de 7 kaderwetgebieden (voorlopers van vervoerregio's), kregen hierdoor de ruimte om zelf binnen één totaalbudget zonder schotten prioriteiten te stellen voor het oplossen van hun verkeers- en vervoerproblemen.¹³ Dit betekende dat deze specifieke geldstromen niet meer door het Rijk werden gekoppeld aan een bepaald onderwerp binnen het werkveld verkeer en vervoer, maar dat de decentrale overheden zelf de ruimte werd geboden om eigen afwegingen te maken. In de Wet was op dit punt als enige voorwaarde opgenomen dat de BDU-uitkering moest worden besteed aan de voorbereiding en de uitvoering van het verkeers- en vervoersbeleid. De minister van Verkeer en Waterstaat (later IenM) was systeemverantwoordelijk voor de bijdrage aan de Brede Doeluitkering verkeer en vervoer (BDU).

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel 2004-2005 was overwogen om de BDU-middelen direct samen te voegen met het provincie- en/of gemeentefonds. Er is toentertijd gekozen om dit niet te doen, omdat de verwevenheid tussen centraal en regionaal beleid te groot werd geacht (bijvoorbeeld de relatie tussen het hoofdwegennet en het onderliggend wegennet). Tevens zorgt de gekozen oplossing ervoor dat de eindverantwoordelijkheid voor het verkeers- en vervoersbeleid bij de minister van IenW blijft liggen, die op deze manier de middelen heeft om verdeling van de middelen aan te passen bij gewijzigde prioriteiten. Bij het samenvoegen van de geldstromen met het provincie- en/of gemeentefonds zou deze mogelijkheid worden beperkt.

De Commissie Brinkman was wel voorstander om de BDU in 2007 te evalueren en de middelen in 2008 toe te voegen aan het Provinciefonds. Daarmee zou de decentralisatie zijn beslag krijgen en zouden decentrale overheden daadwerkelijk tot een brede afweging van beleidsprioriteiten kunnen komen. In het Bestuursakkoord 2008-2011 tussen Rijk en provincies is afgesproken dat overheveling van het provinciale deel van de BDU-middelen naar het Gemeente- en/of Provinciefonds dient te worden gerealiseerd op het moment dat de uitkomsten van de (geplande) evaluatie (in 2009) hier aanleiding toe geven.

3.3.2 Wijzingen

SiSa

In 2006 is de wijze van verantwoording van provinciaal en gemeentelijk beleid veranderd. De Single information Single audit (hierna: SiSa) wet- en regelgeving werd van toepassing. Dit hield in dat een ontvanger alleen de totale uitgaven hoeft te verantwoorden. Alleen als een individuele post groter is dan 20% moest deze apart worden vermeld. SiSa had tot doel de verantwoording- en controle-informatie van gemeenten en provincies aan het Rijk te stroomlijnen en te vereenvoudigen/vermindere.

Deze SiSa-systematiek is ook van toepassing op de BDU-middelen die via het Provinciefonds lopen. In plaats van een aparte accountantsverklaring voor de uitgaven in het kader van de BDU op te stellen, kon worden volstaan met een opname van de uitgaven en inkomsten in het kader van de BDU in de SiSa bijlage van de jaarrekening.

Verdeelsleutel

In de periode 2005-2008 werden deze BDU middelen verdeeld op basis van een tijdelijke verdeelsleutel die gebaseerd was op de afspraken die golden voor de afzonderlijke deelbudgetten

¹² Wet Infrastructuurfonds en het Besluit Infrastructuurfonds
De uitkering inzake Duurzaam Veilig
De uitkering gebaseerd op het Tijdelijk besluit Specifieke Uitkering Vervoermanagement
Bijdrage voor de exploitatie van openbaar vervoer
VERDI-middelen

¹³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30100-XII-1.html>

die gezamenlijk de BDU vormden. In 2008 is een nieuwe verdeelsleutel van de BDU vastgesteld op basis van een relatieve en een absolute component. De relatieve component is een verdeelsleutel tussen VRA en MRDH op basis van structuurkenmerken, aantal woningen, en omgevingsadressendichtheid. die gezamenlijk de BDU vormden. In 2008 is een nieuwe verdeelsleutel van de BDU vastgesteld op basis van een relatieve en een absolute component. De relatieve component is een verdeelsleutel tussen VRA en MRDH op basis van structuurkenmerken, aantal woningen, en omgevingsadressendichtheid. De absolute component wordt op projectbasis door het ministerie van IenW ingevuld voor specifieke doelen.

3.4 Periode 2014 – heden: Afschaffing wgr-plusregio's

Dit onderzoek focust zich op de periode 2014-2019. In hoofdstuk 4 wordt er nader ingegaan op de bestuurlijke en financiële veranderingen in deze periode. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de afschaffing van de Wgr-plusregio's die het opgaan van de BDU in het Provinciefonds hebben ingeleid en het ontstaan van de vervoerregio's MRDH en VRA.

3.4.1 Afschaffing van de Wgr-plusregio's

Naast de provincies ontvingen zeven kaderwetgebieden BDU-middelen. De bestuurslaag kaderwetgebieden, ook wel plusregio's of stadsregio's genoemd had een aantal taken op het gebied van regionale economie, ruimtelijke ordening en verkeer & vervoer. Dit betroffen onderstaande regio's met in totaal meer dan 6 miljoen inwoners;

1. Stadsregio Amsterdam
2. Stadsregio Rotterdam
3. Stadsgewest Haaglanden
4. Samenwerkingsverband Regio Eindhoven
5. Stadsregio Arnhem Nijmegen
6. Bestuur Regio Utrecht
7. Regio Twente

In 2011 komt het toenmalige Kabinet Rutte I met de wens om een compactere overheid, met duidelijkere profielen van bestuurslagen te realiseren. Deze wens gaat gepaard met een decentralisatie van verantwoordelijkheden. Uitgangspunt hierbij is dat er twee bestuursvormen bestaan naast het Rijk, zijnde gemeenten en provincies conform 'het huis van Thorbecke'..¹⁴

Deze wens wordt verder geconcretiseerd in 2013, als het Kabinet Rutte II het rapport 'Bestuur in Samenhang. De bestuurlijke organisatie in Nederland' publiceert. In dit rapport wordt gesproken van 'bestuurlijke drukte' in Nederland. Aan de ene kant is deze drukte ontstaan doordat 'Europa' een steeds belangrijkere overheidslaag vormt en aan de andere kant doordat er een wirwar aan samenwerkingsverbanden op lokaal niveau is ontstaan, waaronder de Wgr-plusregio's. Verder stelt het rapport dat de Wgr-plusregio's niet democratisch zijn, omdat zij niet direct gekozen worden door het volk maar ontstaan zijn uit samenwerkingsverbanden tussen (democratisch) gekozen gemeenten..¹⁵

Het opheffen van de Wgr-plusregio's wordt vormgegeven in 'wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enkele andere wetten in verband met de afschaffing van de plusregio's (kamerstuk 33659)' die op 2015 is ingegaan. Het opheffen van de verplichte karakter van deze samenwerking in de betreffende regio's (Wgr-plusregio's) heeft gevolgen voor de Brede

¹⁴ <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/kst-33047-1.html>

¹⁵ <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/212244/Bestuur-in-samenhang.pdf>

Doeluitkering verkeer en vervoer die deze regio's ontvangen. Omdat zij niet officieel meer erkend worden als bestuursorgaan, komt de BDU die zij ontvingen te vervallen en wordt deze opgeteld bij de uitkeringen die de betreffende provincies ontvangen vanuit het Provinciefonds. Het is aan gemeenten om vrijwillig overgedragen taken en verantwoordelijkheden aan de plusregio's voort te zetten. Zij zullen deze echter wel zelf moeten bekostigen en kunnen hiervoor subsidie vragen bij de provincie. Het verplichte karakter van de samenwerking vervalt.

3.4.2 *Ontstaan huidige vervoerregio's MRDH en VRA*

Vanuit de Randstad bleef er nadrukkelijk de wens om voor hen een uitzondering te maken en in de Randstad een groter samenwerkingsverband te overwegen. De provincie Zuid-Holland opperde eerst een onderzoek naar een samenwerkingsverband van de hele metropoolregio 'Randstad'. In latere reacties is besloten om de Randstad onder te verdelen naar een Noord- en Zuidvleugel. Uiteindelijk kwam het Kabinet de partijen in de Randstad tegemoet. De stadsregio Amsterdam heeft voor wat betreft de verkeer- en vervoerstaken de samenwerking vormgegeven als VRA. De Stadsregio Rotterdam en het stadsgewest Den Haag vormen samen de MRDH. Deze beide vervoerregio's krijgen nog steeds BDU-middelen van het ministerie van IenW.

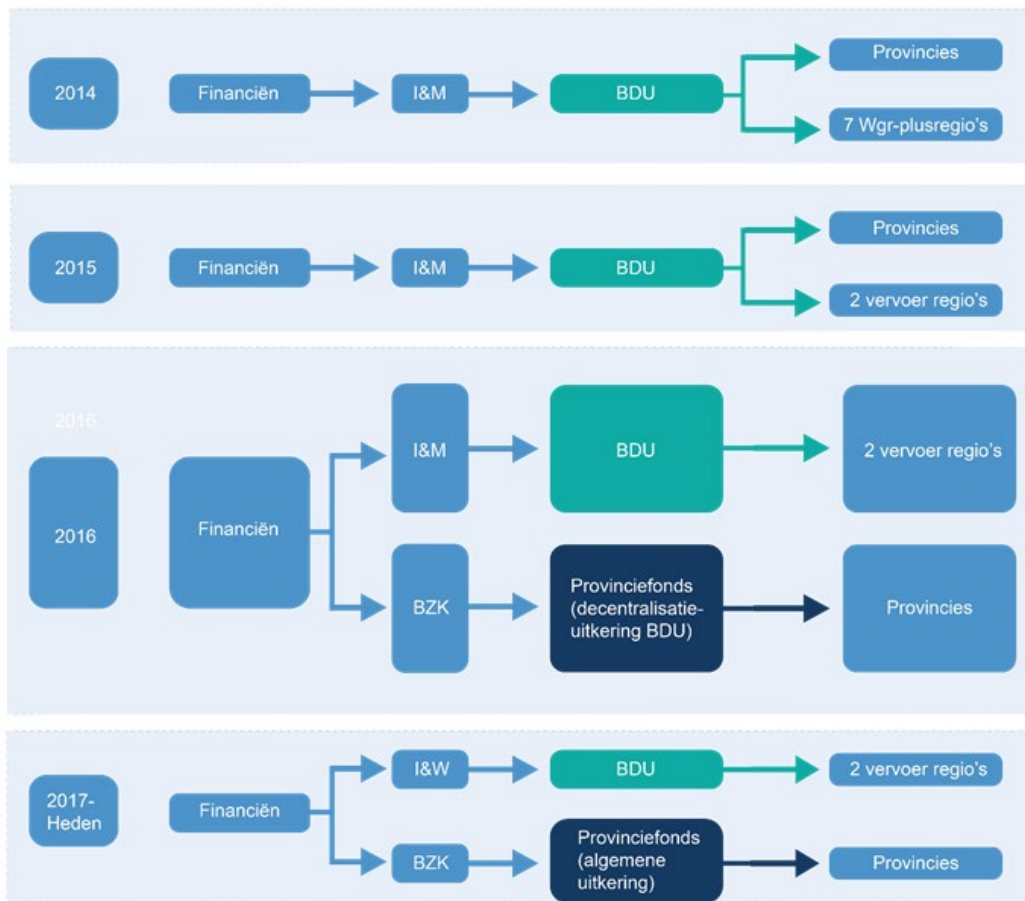
4 Financieel-bestuurlijke ontwikkelingen

4.1 Inleiding

In de onderzoeksperiode 2014-2019 zijn vier verschillende financieringsvormen te onderscheiden. In onderstaand figuur zijn deze financieringsvormen weergegeven (figuur 1).

In dit hoofdstuk worden per financieringsvorm de financieel-bestuurlijke ontwikkelingen beschreven; ieder in een afzonderlijke paragraaf. Gezamenlijk geven deze paragrafen antwoord op de eerste hoofdvraag:

- *Welke bestuurlijke en financiële ontwikkelingen hebben zich landelijk sinds 2014 voorgedaan rond de BDU en welke effecten hebben deze veranderingen (gehad) op besteding van de middelen?*



Figuur 1: schematisch overzicht financieringssysteem Bron: Ecorys/VanBerkel

4.2 Periode 2014: BDU naar Wgr-plusregio's en provincies

In 2014 betrof de BDU circa € 2 mld. en werden deze middelen verdeeld tussen de 7 wgr-plusregio's en 12 provincies. Deze middelen werden vanuit het ministerie van IenM overgeboekt en zijn daarmee terug te vinden op de begroting. In deze tijd omvatte de BDU nog 18% van de totale IenM begroting.

Anno 2014 was de minister systeemverantwoordelijk voor de bijdrage aan de BDU, wat het mogelijk maakte dat er op decentraal niveau maatwerkoplossingen werden gemaakt voor verkeers- en vervoersvraagstukken. De beleidsinhoudelijke beslissingen werden voornamelijk door de medeoverheden genomen.¹⁶ In de Wet BDU is opgenomen dat de verantwoordings-constructie voor de (doelmatige) besteding van de BDU-gelden via decentraal en regionaal democratisch gelegitimeerde organen verloopt. Er wordt daarom via de verantwoording van de regionale en lokale overheden gerapporteerd over de behaalde prestaties.

4.3 Periode 2015: BDU naar vervoerregio's en provincies

Per 1 januari 2015 zijn de wgr-plusregio's afgeschaft (zie hoofdstuk 3.4.1). Hierdoor kon lenW in 2015 geen BDU-middelen meer overmaken naar de wgr-plusregio's. Wel is ten behoeve van 2015 nog geld overgemaakt. De middelen van de drie wgr-plusregio's (Amsterdam, Haaglanden en Rotterdam) worden uitgekeerd aan twee vervoerregio's, te weten de Stadsregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag die de betrokken decentrale overheden daartoe inrichten. De Stadsregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag waren vrij in de afweging aan welke verkeers- en vervoerstaken zij de BDU-middelen besteden. Zij stellen dat vast aan de hand van de doelen die zij willen bereiken op hun verkeers- en vervoersdomein. Daarbij genieten zij veel ruimte voor een eigen invulling, rekening houdend met de specifieke kenmerken van hun regio.

Voor de overige vier wgr-plusregio's werd geen nieuw alternatief gevormd. De BDU-middelen die tot 2015 vanuit lenM naar het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, de Stadsregio Arnhem Nijmegen, het Bestuur Regio Utrecht en de Regio Twente gingen, werden per 1 januari 2015 overgemaakt naar de betreffende provincies waarin de regio's gevestigd zijn. Dit betreffen de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht en Overijssel. In 2015 werd dit nog als BDU overgeboekt aan de provincies en is dit als zodanig terug te vinden in de begroting van lenM en de begrotingen van de betreffende provincies.¹⁷

In 2015 bleef de Wet BDU van kracht en veranderen enkel de ontvangende partijen. lenM controleerde enkel de rechtmatigheid van de bestedingen.

4.4 Periode 2016: BDU naar vervoerregio's en decentralisatie-uitkering Provinciefonds

In de begroting 2015 van lenM werd aangekondigd dat met ingang van 2016 de BDU-middelen bestemd voor de provincies worden toegevoegd aan het Provinciefonds (dat wil zeggen inclusief de middelen van het viertal opgeheven plusregio's, € 996 miljoen). Bij de verdeling van de decentralisatie-uitkering is toen door de Commissie Aanpak Verdeelvraagstukken Provinciefonds aangesloten op de reeds bestaande verdeling van de BDU middelen van de septembercirculaire van het ministerie van BZK 2015 (voor het verdeeljaar 2017).¹⁸

Deze voormalig BDU-middelen werden als decentralisatie-uitkering in het Provinciefonds gestort. Decentralisatie-uitkeringen zijn bedoeld voor de uitvoering van specifieke taken. Deze werden veelal ingezet voor de uitvoering van tijdelijk beleid, of in dit geval bij overgang naar nieuw beleid. De decentralisatie-uitkering gaf de provincies in 2016 vrijheid in de keuze waaraan deze middelen besteed konden worden. Ondanks overheveling naar het Provinciefonds veranderende er in de praktijk weinig ten opzichte van de situatie in 2015.

¹⁶ Begroting 2014 van het ministerie van lenM

¹⁷ p. 135 begroting 2015 lenM

¹⁸ Redelijk Verdeeld. Rapport van de Commissie Aanpak Verdeelvraagstukken Provinciefonds. (IPO, 2015)

De MRDH en de VRA bleven op basis van de aangepaste wet BDU op vergelijkbare wijze als in 2015.¹⁹ vanuit lenM de BDU-middelen ontvangen.

4.5 Periode 2017-heden: BDU naar vervoerregio's en algemene uitkering Provinciefonds

Met ingang van 2017 werd de decentralisatie-uitkering Verkeer en vervoer als onderdeel van het nieuwe verdeelmodel overgeheveld naar de algemene uitkering. Door de overgang naar de algemene uitkering werden de middelen (nog) minder als aparte geldstroom in het fonds zichtbaar waardoor er meer bestedingsvrijheid voor provincies ontstond om zelf te beslissen welke taken worden verricht.

Nieuw verdeelmodel Provinciefonds (2017).²⁰

Met ingang van 2017 is sprake van een nieuw verdeelmodel voor de algemene uitkering van het Provinciefonds. In 2014 heeft het IPO opdracht gegeven aan de commissie Jansen om een voorstel te doen voor een nieuw objectief verdeelmodel voor de algemene uitkering. De aanleiding van deze opdracht is de door de provincies ervaren complexiteit van het huidige verdeelmodel en het door diverse decentralisaties relatief klein geworden aandeel van de algemene uitkering ten opzichte van de decentralisatie-uitkeringen. Het bestuur van het IPO heeft het rapport 'Redelijk Verdeeld' op 10 december 2015 unaniem onderschreven. De fondsbeheerders hebben het nieuwe verdeelmodel verwerkt in een wetsvoorstel voor de herziening van het Provinciefonds per 2017. Het wetsvoorstel is door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen. De nieuwe verdeling leidt niet tot herverdeeleffecten voor provincies. Met het nieuwe verdeelmodel worden de decentralisatie-uitkeringen Verkeer en vervoer, Natuur en Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) overgeheveld naar de algemene uitkering.

De MRDH en de VRA blijven op basis van de aangepaste wet BDU, op een vergelijkbare manier als in 2015 en 2016, de BDU-middelen ontvangen vanuit lenM en vanaf eind 2017 lenW.

4.6 Overige middelen naar verkeersveiligheid

Naast de (voormalig) BDU-middelen zijn er andere geldstromen vanuit het Rijk die bijdragen aan verkeer en vervoersdoeleinden, inclusief verkeersveiligheid.

Projecten verkeer en vervoer

Naast dat een provincie de algemene uitkering in het Provinciefonds kan inzetten voor verkeers- en vervoersdoeleinden bevat het Provinciefonds een decentralisatie-uitkering Projecten verkeer en vervoer.

Meer Veilig

Binnen het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) is er een verkeersveiligheidsprogramma, genaamd Meer Veilig.²¹ Dit programma richt zich op het verhogen van de verkeersveiligheid op het hoofdwegennet. Gezien het hoge aantal ongelukken op de N-wegen (die in het overgrote deel van de gevallen worden beheerd door de provincies) werd in 2017 besloten om tevens € 50 miljoen beschikbaar te stellen voor veiligheid op de N-wegen.

¹⁹ lenM financiert vanuit de BDU en op verzoek van de medeoverheden tot en met 2017 het CROW/KpVV-programma. De middelen hiervoor zijn door deze medeoverheden vanuit de BDU beschikbaar gesteld. Het CROW/KpVV-programma is een integraal pakket aan activiteiten op gebied van verkeer en vervoer, dat het CROW/KpVV in opdracht van decentrale overheden uitvoert. De middelen hiervoor zijn door deze medeoverheden vanuit de BDU beschikbaar gesteld.

²⁰ Meicirculaire Provinciefonds 2017, p.3.

²¹ <https://www.mirtoverzicht.nl/projecten/meer-veilig-3>

De helft van deze middelen wordt ingezet op N-wegen waar Rijkswaterstaat wegbeheerder is, de overige 25 miljoen wordt aan provincies verstrekt middels cofinanciering, in aanvulling op de bredere middelen die de provincie ontvangt. De verdeelsleutel die hierbij wordt gehanteerd is gebaseerd op het aantal kilometers provinciale weg per provincie.²²

Grote projecten

Een van de structuurkenmerken van de BDU is dat de middelen bedoeld zijn voor regionale en lokale afwegingen. Toch kan het voorkomen dat er regionale projecten zijn, die landelijk van belang zijn. Een voorbeeld hiervan is de aanleg van de Noord-Zuidlijn. Hoewel dit een project binnen de gemeentegrenzen van Amsterdam is, heeft het een nationale uitstraling met grote betekenis voor de aantrekkelijkheid van Amsterdam en de Metropoolregio. De financiële omvang van dit type regio-overstijgende projecten is dusdanig dat het niet mogelijk is om vanuit de BDU hiervoor 'te sparen'. Om die reden is er een uitzondering gemaakt. Voor zulke projecten kan bij het Rijk worden aangeklopt voor de financiering boven een bepaald drempelbedrag (boven 112,5 miljoen euro voor provincies en 225 miljoen euro voor de vervoersregio's). Daarmee worden dergelijke projecten zowel vanuit het Rijk als uit de BDU vanuit de regio gefinancierd, met mogelijk ook het afleggen van verantwoording op beide niveaus. Gezamenlijke financiering vraagt om afspraken over risicoverdeling omdat grootschalige infrastructuurprojecten in de praktijk duurder kunnen uitvallen.

4.7 Rollen van provincies en gemeenten

In de Planwet Verkeer en Vervoer (1998, voor het laatst aangepast in 2015) staat dat provinciale staten een of meer provinciale verkeers- en vervoersplannen vaststellen. Deze plannen geven richting aan de door provinciale staten en gedeputeerde staten te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer. Provinciale staten nemen hierbij de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoersplan in acht.

In de Planwet Verkeer en Vervoer staat dat de gemeenteraad onderscheidenlijk het college van burgemeester en wethouders zorgdragen voor het – zichtbaar – voeren van een samenhangend en uitvoeringsgericht verkeers- en vervoersbeleid, dat richting geeft aan de door de raad en het college te nemen beslissingen inzake verkeer en vervoer. De gemeenteraad onderscheidenlijk het college van burgemeester en wethouders neemt hierbij de essentiële onderdelen van het nationale verkeers- en vervoerplan en van het provinciale verkeers- en vervoerplan in acht en houdt rekening met het beleid van naburige gemeenten.

In de plannen worden verschillende thema's op het gebied van verkeer en vervoer behandeld, waaronder openbaar vervoer, infrastructuur, verkeersveiligheid en beheer & onderhoud. Het Rijk stelt kaders voor de decentrale overheden en de provincie heeft een regierol voor de inliggende gemeenten.

In de Wegenwet zijn vier overheden als wegbeheerder voor openbare wegen aangewezen:

- Rijkswegen: Rijkswaterstaat
- Provinciale wegen: provincie
- Lokale wegen: gemeenten
- Waterschapswegen: waterschappen

De wegbeheerders zijn verantwoordelijk voor het onderhoud van hun wegen:

22

De VRA en de MRDH zijn geen wegbeheerders. Hun rol is afgezien van de wegbeherende taak vergelijkbaar met die van provincies als het gaat om het uitvoeren van verkeer- en vervoertaken in nauw overleg met de inliggende gemeenten. De regioraad, samengesteld uit de inliggende gemeenten is het bestuurlijke orgaan van de VRA. Bij de MRDH is dat de bestuurscommissie vervoersautoriteit bij de MRDH.

5 Financiering door Provincies aan lokale verkeers- en vervoerstaken (inclusief verkeersveiligheid)

5.1 Inleiding

Doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de financiering door provincies van gemeentelijke projecten op het gebied van verkeer- en vervoer (inclusief verkeersveiligheid) van 2014 tot en met 2019.

In dit hoofdstuk wordt de tweede onderzoeksvraag over de omvang van middelen aan verkeer en vervoersprojecten beantwoord:

Hoe groot is de omvang van middelen die door de twaalf provincies en de vervoersregio's jaarlijks van 2014 tot en met 2019 begroot en besteed zijn aan projecten van gemeenten gericht op de lokale verkeers- en vervoerstaken inclusief verkeersveiligheid?

Wij geven in de volgende paragrafen kort inzicht in het landelijk en het provinciaal perspectief alsook het perspectief gezien vanuit de overgebleven vervoersregio's. Bij het landelijk perspectief geven wij de totale (voormalig) BDU-bijdragen vanuit het Rijk voor provinciale verkeer- en vervoertaken weer. Bij het provinciaal en vervoersregio's perspectief geven wij voor alle twaalf provincies en de twee vervoersregio's inzicht in de:

- ontvangen (voormalig) BDU-bijdrage vanuit het Rijk per provincie en vervoerregio;
- totale uitgaven aan verkeer en vervoertaken per provincie en vervoerregio.

In de laatste paragraaf zullen wij dieper ingaan op de onderzoeksvraag. Om beter inzicht te verkrijgen in de begrote en bestede middelen aan lokale verkeers- vervoersprojecten hebben wij op basis van de bestedingsplannen / jaarrekeningen / begrotingen en/of administraties van de provincies en vervoersregio's voor de jaren 2014 – 2019 een uitsplitsing gemaakt naar provinciale en gemeentelijke projecten voor infrastructuur en gedrag (verkeersveiligheid). Er is voor gekozen om geen specifieke splitsing naar verkeersveiligheid te maken binnen infrastructurele projecten. Dit omdat het door verschillende labeling en verwevenheid met beheer- en onderhoud opgaven niet mogelijk is hier een generiek beeld voor op te stellen.

Aanpak

Eerst is geïnterviewd welke openbare bronnen voor de provincies en vervoerregio's voor de jaren 2014 – 2019 beschikbaar zijn. Zo zijn bestedingsplannen, jaarrekeningen en begrotingen geïnterviewd. Begrotingen waren nodig omdat ook het jaar 2019 in de onderzoeksperiode valt, wat een lopend boekjaar is. Hieruit kwam naar voren dat deze openbare bronnen wel inzicht geven in wat een provincie op **totaalniveau** uitgeeft aan het thema verkeer en vervoer inclusief gedragsprojecten, maar niet wat er aan **projecten van gemeenten** wordt besteed.

Vervolgens is met de provincies en vervoerregio's contact gelegd. Van 8 provincies en twee vervoerregio's hebben we projectadministraties (niet-openbaar) mogen ontvangen waaruit af te leiden is hoeveel middelen naar provinciale en gemeentelijke vervoersprojecten is gegaan. Gezien het detailniveau van de gevraagde informatie konden deze niet door alle provincies worden aangeleverd. Voor de provincies die wel deze informatie konden aanleveren viel het volgende op:

- de verschillen tussen provincies onderling: sommige provincies hebben in hun (financiële - project) administratie nog apart inzichtelijk de gemeentelijke uitgaven voor infrastructuur- en gedragsprojecten, anderen alleen de totale middelen aan infrastructuur- en gedragsprojecten.
- cijfers uit de SISA-bijlage (verantwoording BDU-middelen) geven eveneens alleen op totaalniveau inzicht in de ontvangen bijdragen en bestedingen op provinciaal niveau;
- 2 provincies hebben een inschatting moeten maken wat er aan middelen die naar gemeentelijke projecten is gegaan.
- dat het niet mogelijk is aan te geven welk deel van de (voormalige) BDU-middelen vanuit provincies aan gemeentelijke verkeer- en vervoertaken is besteed. De BDU vormde namelijk een deel van de totale middelen die provincies aan verkeer- en vervoerprojecten besteedden. In de meeste provinciale administraties is niet bijgehouden welk deel van deze projecten door (voormalige) BDU-middelen werden gefinancierd. Conform de SISA hoefden t/m 2016 ook alleen de totale uitgaven van de BDU-middelen te worden verantwoord en dus niet voor elke post individueel.

Voor inzicht in de cijfers hoeveel middelen er vanuit de provincies naar gemeentelijke projecten zijn gegaan waren wij dus afhankelijk van de inrichting van provinciale administraties en het delen van cijfers en informatie door provincies. Daarnaast is in dit onderzoek de koppeling met de (voormalige) BDU als zijnde het budget voor verkeer- en vervoer projecten losgelaten en is gekeken naar de totale uitgaven van provincies aan deze projecten. Dit alles maakt dat de bevindingen van die onderzoek de best mogelijke inschatting is wat er vanuit provincies aan middelen naar de gemeenten zijn gegaan voor de lokale verkeer- en voertaken, inclusief verkeersveiligheid

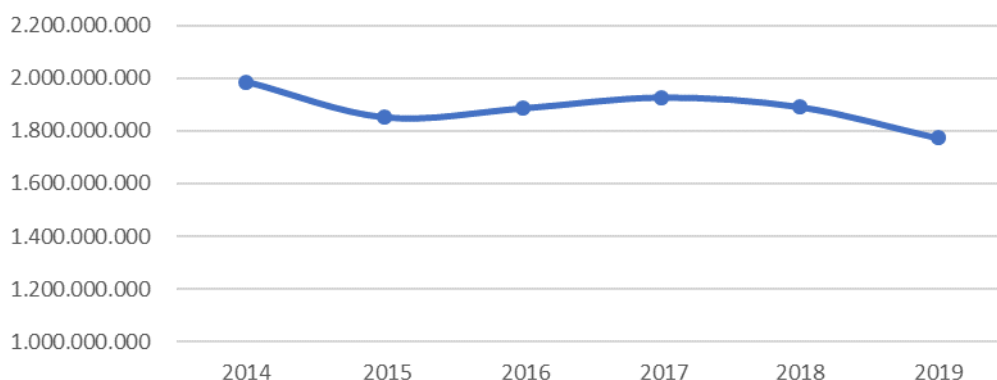
Bijlage 1 geeft precies weer welke gegevens zijn gebruikt voor de figuren met bronvermelding. De cijfers zijn door de provincies en vervoerregio's gevalideerd. In Bijlage 1 zijn tevens de geraadpleegde bronnen per provincie en vervoerregio en de validatie per bron opgenomen.

5.2 Landelijk perspectief

Voor het verkrijgen van een landelijk perspectief is onderzoek gedaan naar de totale bijdrage van (voormalige) BDU- middelen vanuit de Rijksoverheid aan de provincies en vervoersregio's over de onderzoeksperiode 2014-2019. De BDU voor provincies is in 2017 opgegaan in de algemene middelen van het Provinciefonds. Aan de hand van de meicirculaire Provinciefonds 2016 en de BDU-bijdrage aan vervoersregio's, die na 2016 wel in stand bleef, is het toch mogelijk gebleken de (voormalig) rijksbijdrage voor BDU ook voor 2017-2019 door te trekken. Zichtbaar is dat de totale bijdrage fluctueert tussen €1,77 mld. en € 1,99 mld.

Toelichting Figuur 5.1: *Betreft de (voormalige) BDU bijdrage van de Rijksoverheid aan provincies en vervoersregio's. Deze cijfers zijn afkomstig uit enerzijds de meicirculaire provinciefonds 2016 en anderzijds zijn de rijksbijdrage vervoersregio's afkomstig uit de jaarrekeningen van de betreffende vervoersregio's.*

Inkomsten voor de vervoersregio's (2014-2019) en provincies (2014-2015) vanuit BDU vanuit de Rijksoverheid en begrote inkomsten voor de provincies vanuit voormalige BDU vanuit de Rijksoverheid vanaf 2016



Figuur 5.1, Bron: Ecorys/VanBerkel

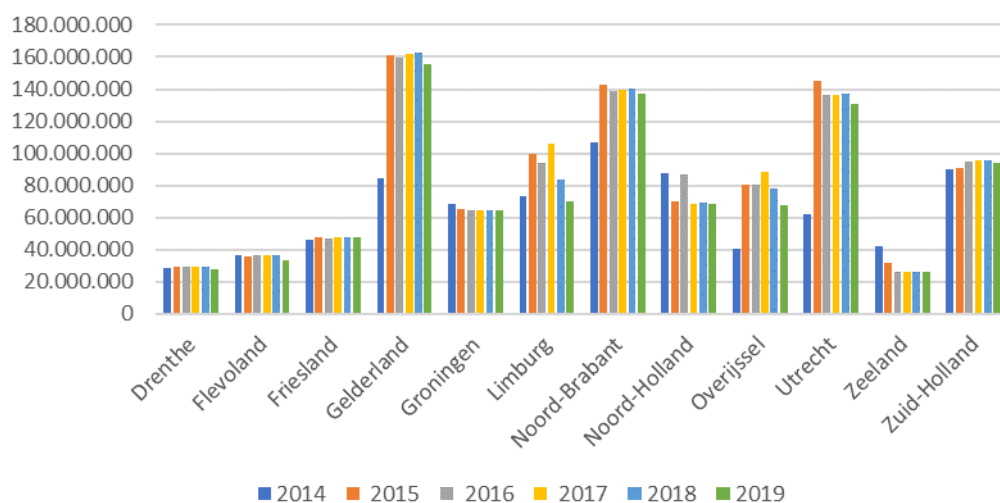
5.3 Provinciaal perspectief

De Wet BDU uit 2004 schrijft voor dat het provinciebestuur jaarlijks vóór 15 september een bestedingsplan ten behoeve van de besteding van de BDU voor het volgend jaar vaststelt. In dat bestedingsplan moet het bestuur de voorgenomen uitgaven en reserveringen opnemen. Bovendien moet het provinciebestuur het bestedingsplan in overleg met de inliggende gemeenten opstellen. Door de overgang van de BDU-middelen naar het Provinciefonds per 2016 is deze verplichting komen te vervallen. De provincies waren niet langer verplicht om bestedingsplannen op te stellen. De verantwoording van de (voormalige) BDU-middelen verloopt sinds 2016 via de provinciale begroting. De uitputting van de (voormalige) BDU wordt via de jaarrekening verantwoord.

Over het brede terrein verkeer en vervoer, waaronder verkeersveiligheid, voeren provincies en gemeenten regelmatig overleg waarbij nader wordt ingegaan op wensen, (financiële) mogelijkheden, cofinanciering, plannen en visies in de regio. Een aantal provincies werkt met regionale organen.

Toelichting Figuur 5.2: *Betreft de (voormalige) BDU bijdrage van de Rijksoverheid aan provincies. Deze cijfers zijn afkomstig uit de meicirculaire provinciefonds 2016. In deze circulaire zijn voor de jaren 2017 t/m 2019 de begrote bedragen nog uitgesplitst per provincie. Aangezien deze bijdrage vanaf 2017 onderdeel is van de algemene bijdrage wordt deze in latere circulaire niet meer uitgesplitst en is er door ons dus geen rekening gehouden met bijstellingen van de begrote bedragen in de jaren 2017 t/m 2019.*

Inkomsten voor de provincies vanuit voormalige BDU vanuit de Rijksoverheid t/m 2015 en begrote inkomsten vanuit voormalige BDU vanuit de Rijksoverheid vanaf 2016

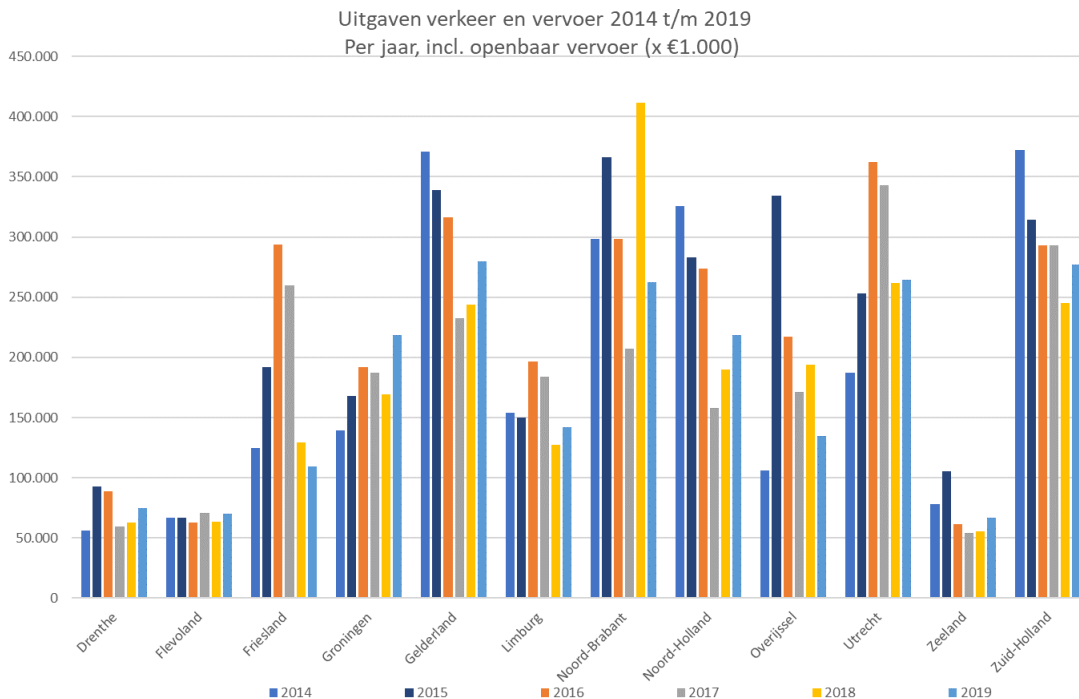


Figuur 5.2, Bron: Ecorys/VanBerkel²³

De jaarlijkse (voormalige) BDU-bijdrage van de Rijksoverheid voor verkeer en vervoer aan provincies laat een stabiel beeld zien. Deze beperkte fluctuatie volgt de landelijke economische en bestuurlijke trend. Op provinciaal niveau zijn hier geen abnormale fluctuaties zichtbaar. De totale bijdrage volgt daarbij de landelijke economische en bestuurlijke trend. Bij de provincies Gelderland, Noord-Brabant, Overijssel en Utrecht is in 2015 een stijging van de bijdrage zichtbaar als gevolg van de afschaffing van zeven Wgr-plusregio's.

Toelichting Figuur 5.3: Hier zijn de totale uitgaven aan verkeer en vervoer per provincie weergegeven zoals opgenomen in de openbare jaarrekeningen en begroting 2019. In deze uitgaven zitten naast de bestede middelen voor projecten ook andere zaken zoals kosten voor openbaar vervoer concessies, personeel, overhead e.d. Het betreft dus alle uitgaven, vanuit verschillende bronnen van financiering, waaronder de voormalige BDU.

²³ De gehanteerde brondocumenten zijn de meicirculaire provinciefonds 2016 en septembercirculaire provinciefonds 2016. De middelen maken grotendeels onderdeel uit van de algemene uitkeringen en zijn daardoor niet meer apart inzichtelijk. De (voormalig) BDU middelen zijn de afgelopen drie jaar mee gaan bewegen met de ontwikkelingen van de algemene uitkering waardoor de exacte omvang nu niet meer overeenkomt met de stand van de circulaire van mei 2016.



Figuur 5.3, Bron: Ecorys/VanBerkel ²⁴

Om inzicht te verkrijgen in de jaarlijkse uitgaven aan verkeer en vervoer is voor alle provincies deskresearch uitgevoerd op basis van verschillende beschikbare cijfers als jaarrekeningen, bestedingsplannen en begrotingen. De uitkomsten zijn gevalideerd met de individuele provincies. Het verloop van de jaarlijkse uitgaven in de onderzoeksperiode is in figuur 5.3 weergegeven. In de figuur is zichtbaar dat de uitgaven een grillig patroon hebben, gekenmerkt door de reservering en uitvoering van grote verkeers- en vervoersprojecten op provinciaal niveau.

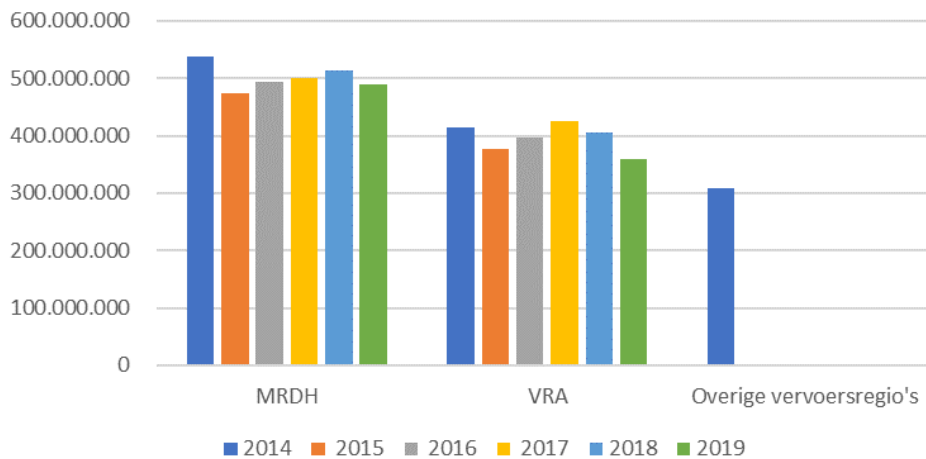
5.4 Vanuit Vervoerregio's bezien

In dit onderzoek is tevens onderzoek verricht naar de twee overgebleven vervoersregio's VRA en MRDH. Hieronder zijn de door de vervoersregio's ontvangen BDU gelden van de Rijksoverheid schematisch weergegeven.

Toelichting Figuur 5.4: Betreft de BDU bijdrage van de Rijksoverheid vervoersregio's. Deze cijfers zijn afkomstig uit de jaarrekeningen van de betreffende vervoersregio's.

²⁴ De jaarrekening 2018 van de Provincie Utrecht is nog niet gedeponneerd ten tijde van dit onderzoek. Derhalve is dit jaar de begroting 2018 van de provincie Utrecht gehanteerd.

Bijdrage Rijksoverheid Verkeer en Vervoer Vervoersregio's.



Figuur 5.4, Bron: Ecorys/VanBerkel

Verdieping: hoe gaan de twee vervoerregio's om met BDU-gelden?

MRDH beoordeelt subsidieaanvragen door deze te toetsen aan de criteria zoals opgenomen in de 'Uitvoeringsagenda Bereikbaarheid. Dit document is in samenwerking met zowel gemeenten als de provincie Zuid-Holland opgesteld..²⁵

De VRA beschrijft twee kanalen waarlangs een aanvrager subsidie kan verkrijgen, namelijk via een referentiebijdrage en middels een maatwerkbijdrage.

Een referentiebijdrage is geschikt voor eenvoudige bijdragen waar weinig discussie over zal zijn. Een referentiebijdrage is bijvoorbeeld geschikt voor de aanleg van bushaltes of verkeersdrempels. De VRA stelt dat er altijd sprake moet zijn van cofinanciering en van 'redelijke kosten' (zo schrijft de VRA kentallen voor). Een referentiebijdrage kan redelijk snel en zonder veel administratieve lasten worden verstrekt..²⁶

Een maatwerkbijdrage geldt voor andere projecten. Hierbij geldt dat de VRA toetst in hoeverre:

- Het project bijdraagt aan de doelstellingen van de VRA (bijvoorbeeld via het 'Beleidskader Mobiliteit').
- Het project bijdraagt aan doelstellingen van andere partners.
- Het project kosteneffectief is (aan de hand van een SSK-raming en/of een MKBA).

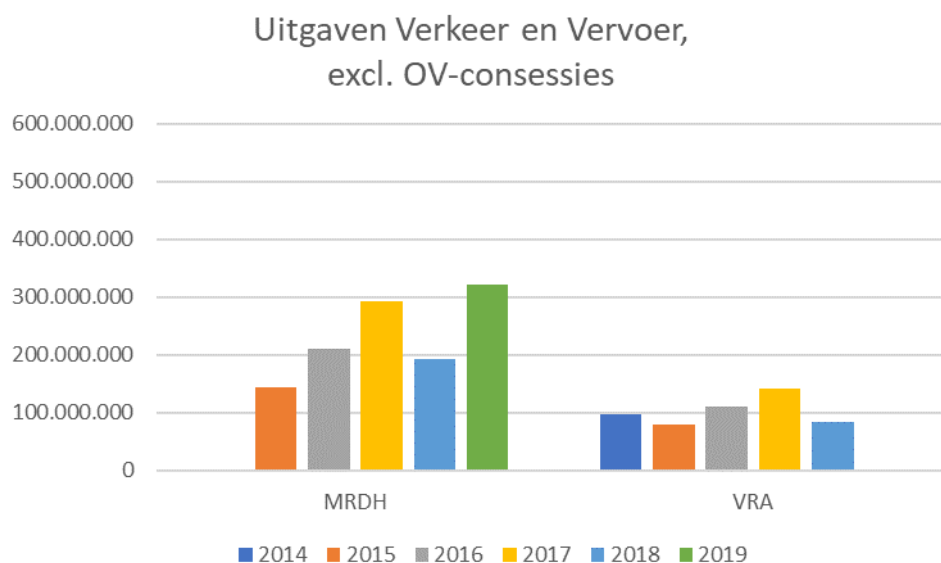
Uitgangspunten bij onderstaand cijfermateriaal:

Voor de VRA zijn de BDU-uitgaven over de periode 2014 t/m 2019 ontvangen, 2019 is gebaseerd op de begroting. Hierbij geldt dat de gemiddelde BDU-uitgaven over de periode 2015 t/m 2018 (ad 103,7 mln.) hoger ligt dan de BDU-uitgave over de periode 2014 (ad 96,2 mln.). Voor de MRDH zijn de BDU-uitgaven over de periode 2015 t/m 2019 ontvangen. In 2014 was de MRDH nog in wording, een samenvoeging van Stadsregio Rotterdam en Stadsgewest Haaglanden. De cijfers voor 2014 hebben wij verkregen door een samenvoeging te maken van de cijfers uit de jaarrekeningen van Stadsregio Rotterdam en Stadsgewest Haaglanden. MRDH kende in deze periode een minimale uitgave van 143,9 mln. (2015), een maximale uitgave van 322,4 mln. (2019) en een gemiddeld uitgave van 232,8 mln. In de uitgaven zijn de OV-concessies niet meegenomen.

²⁵ <https://vervoerregio.nl/pagina/20160511-financiele-bijdrage-aan-projecten>

²⁶ <https://vervoerregio.nl/pagina/20160511-financiele-bijdrage-aan-projecten>

Toelichting Figuur 5.5: Hier zijn de totale uitgaven infrastructurele-, gedrags- en OV-projecten per vervoersregio opgenomen.



Figuur 5.5, Bron: Ecorys/VanBerkel

5.5 Nadere uitsplitsing begrote en bestede middelen aan lokale verkeers- en vervoersprojecten

In deze paragraaf gaan wij dieper in op de centrale onderzoeksvraag. Op basis van de bestedingsplannen, jaarrekeningen, begrotingen, (project) administraties en of inschattingen van de provincies en vervoersregio's is voor zover mogelijk een uitsplitsing gemaakt in de middelen voor wel deel naar provinciale en gemeentelijke projecten voor infrastructurele-, OV- en gedragsprojecten. Zoals aangegeven in de inleiding van dit hoofdstuk, waarin ook nader de aanpak is uiteengezet, is ervoor gekozen om geen specifieke splitsing naar verkeersveiligheid te maken binnen infrastructurele projecten. Dit omdat het door verschillende labeling en verwevenheid met beheer- en onderhoud opgaven niet mogelijk is hier een generiek beeld voor op te stellen.

Uitgangspunten bij het cijfermateriaal

- De cijfers betreffen bijdragen van provincies aan gemeentelijke projecten en dus niet de totale werkelijke bestedingen aan die projecten;
- De cijfers van de vervoersregio's zijn afkomstig uit de jaarrekeningen 2014 tot en met 2019. De vervoersregio's verlenen een subsidie aan gemeenten waarbij er sprake is van een 50% cofinanciering voor projecten op gebied van gedrag, verkeersveiligheid en fiets. Alle OV gerelateerde projecten worden voor 100% gefinancierd door de MRDH en voor 95% door VRA;
- Ontbrekende cijfers bij de verdiepingsslag betreffende de provincies Utrecht, Flevoland, Friesland en Zeeland;
- De cijfers en inschattingen van de overige 8 provincies en de cijfers van de 2 vervoersregio's zijn gehanteerd in de cijfermatige opstellingen zoals hieronder weergegeven;
- De ontvangen cijfers komen uit de administratie van de provincies en betreffen daadwerkelijk bestede of begrote projecten/ uitgaven. Deze cijfers zijn via projectenlijsten, meerjarenoverzichten of bestedingsplannen aangeleverd;

- Indien bij de aanlevering van de verdiepingsslag cijfers ontbraken hebben wij deze cijfers overgenomen (indien mogelijk) vanuit openbaar beschikbare jaarrekeningen, begrotingen en bestedingsplannen.

In onderstaande tabel is een nadere uitsplitsing weergegeven van de bijdrage van de acht provincies aan infrastructurele-, OV- en gedragsprojecten over de jaren 2014 tot en met 2019.

Toelichting Figuur 5.6: Hier zijn de totale uitgaven aan infrastructurele-, OV- en gedragsprojecten voor acht provincies weergegeven gesplitst in provinciale en gemeentelijke projecten. Er is hier geen relatie met de financiering, waaronder de BDU-middelen.

Provincies Totaal							(x €1.000)
Onderwerpen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Infrastructuur (Provinciaal)	28.121	36.419	34.346	44.133	17.998	50.461	211.477
Specificatie: Infrastructuur Algemeen	27.331	36.169	31.123	35.741	16.220	42.055	188.637
Specificatie: Infrastructuur Fiets	790	250	3.223	8.392	1.778	8.406	22.839
Infrastructuur (Gemeentelijk)	60.016	46.356	54.031	72.404	87.210	74.436	394.453
Specificatie: Infrastructuur Algemeen	59.083	45.325	47.894	49.829	50.915	51.071	304.118
Specificatie: Infrastructuur Fiets	933	1.031	6.136	22.575	36.295	23.365	90.335
Gedragsprojecten (Provinciaal)	3.682	5.499	7.275	7.437	8.881	8.010	40.785
Gedragsprojecten (Gemeentelijk)	7.473	37.023	9.227	13.770	12.705	13.240	93.439
Openbaar Vervoer	416.881	423.687	495.545	503.260	474.857	463.160	2.777.390
Totale middelen	516.172	548.985	600.424	641.003	601.651	609.308	3.517.544

Figuur 5.6, Bron: Ecorys/VanBerkel

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de gemiddelde bijdrage van de acht provincies aan gemeentelijke infrastructurele projecten gemiddeld € 65,7 miljoen per jaar is en aan gemeentelijke gedragsprojecten gemiddeld € 15,6 miljoen per jaar is. In totaal dus gemiddeld € 81,3 miljoen per jaar.

In onderstaande tabel is een nadere uitsplitsing weergegeven waarbij de bijdrage van de twee vervoersregio's aan lokale infrastructuur en gedragsprojecten inzichtelijk zijn weergegeven:

Toelichting Figuur 5.7: Hier zijn de totale uitgaven aan infrastructurele- OV- en gedragsprojecten voor de vervoersregio's weergegeven gesplitst in provinciale en gemeentelijke projecten.

Totaal Verkeersregio's (VRA & MRDH)							(x €1.000)
Onderwerpen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Infrastructuur (Gemeentelijk/Provinciaal)	236.690	122.258	192.458	212.302	165.770	209.284	1.138.761
Specificatie: Verkeersmanagement en wegen	217.928	53.424	143.817	167.101	115.929	174.197	872.396
Specificatie: Fiets en ketenmobiliteit	12.358	49.178	35.405	34.212	39.659	24.272	195.084
Specificatie: Verkeersveiligheid	6.403	19.656	13.235	10.990	10.182	10.814	71.281
Gedragsprojecten (Provinciaal)							
Gedragsprojecten (Gemeentelijk)	1.716	3.650	2.391	3.616	3.865	1.000	16.239
Openbaar Vervoer	272.488	96.836	126.574	218.989	107.434	112.194	934.515
Totale middelen	510.894	222.744	321.422	434.907	277.069	322.478	2.089.515

Figuur 5.7, Bron: Ecorys/VanBerkel

Voor de VRA en MRDH gaat het niet om geld uit het provinciefonds, zij ontvangen rechtstreeks BDU-geld vanuit het Rijk. De BDU-middelen van de vervoerregio's zijn dus niet opgegaan in het provinciefonds. Veruit de meeste investeringen van de vervoersregio's aan infrastructuur komen bij gemeenten terecht. Het gaat dan om cofinanciering. Daarvan hanteren ze bijvoorbeeld bij de VRA voor fiets een percentage van 70% medefinanciering (IA Fiets, waarbij het gaat om investeringen op het regionale fietsnetwerk) en voor weg en verkeersveiligheid 50%. Ook voor de meeste gemeenten financieren de vervoersregio's de gedragsprojecten bijna volledig. Maar bijvoorbeeld een gemeente Amsterdam investeert ook zelf nog fors in gedragsmaatregelen en de vervoerregio's co-financieren deze projecten dan voor 50%. In de periode 2014 – 2019 is door de twee vervoerregio's gemiddeld €193 mln. per jaar bijgedragen aan gemeentelijke infrastructuur en gedragsprojecten.

Toelichting Figuur 5.8. In onderstaande tabel is een nadere uitsplitsing weergegeven op totaal niveau van de bijdrage van de acht provincies en twee vervoersregio's aan infrastructuur en gedragsprojecten over de jaren 2014 tot en met 2019.²⁷

Totaal 8 Provincies en 2 Vervoersregio's							(x €1.000)
Onderwerpen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
Infrastructuur (Provinciaal)	28.121	36.419	34.346	44.133	17.998	50.461	211.477
Infrastructuur (Gemeentelijk)	296.706	168.615	246.489	284.706	252.980	283.720	1.533.215
Gedragsprojecten (Provinciaal)	3.682	5.499	7.275	7.437	8.881	8.010	40.785
Gedragsprojecten (Gemeentelijk)	9.189	40.673	11.618	17.386	16.570	14.240	109.677
Openbaar Vervoer	689.369	520.523	622.119	722.249	582.291	575.354	3.711.905
Totale middelen	1.027.066	771.729	921.847	1.075.911	878.720	931.785	5.607.058

Figuur 5.8, Bron: Ecorys/VanBerkel

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de gemiddelde bijdrage van de acht provincies en twee vervoersregio's aan gemeentelijke infrastructurale projecten gemiddeld € 256 miljoen per jaar is en aan gemeentelijke gedragsprojecten gemiddeld € 18 miljoen per jaar is. In totaal dus gemiddeld bijna € 274 miljoen per jaar.

²⁷ Voor de VRA geldt dat niet precies bekend is welk deel van de infrastructurale projecten voor gemeenten of de provincie is. Omdat het voor het grootste deel gemeentelijke projecten zijn, zijn de middelen opgeteld bij de gemeentelijke projecten.

6 Interviews: uitwerking in de praktijk

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op hoe de overgang van de BDU naar het Provinciefonds is beleefd vanuit het perspectief van gemeenten, (vervoer)regio's en provincies. Bij deze interviews waren beleidsmedewerkers op het gebied van verkeersveiligheid en het breder taakveld van verkeer en vervoer aan tafel. Soms schoven ook medewerkers aan die betrokken zijn bij de financiën. In deze gesprekken is ingegaan op de periode tijdens de BDU en wat er veranderd is door de overheveling naar het Provinciefonds. De citaten van gemeenten, provincies en vervoerregio's zijn in deze rapportage geanonimiseerd. In bijlage 2 staat het overzicht van de geïnterviewde overheden.

6.2 Provincies

Algemeen beeld

Voor elf van de twaalf provincies geldt dat uit de interviews naar voren komt dat zij samen met de gemeenten werken aan verkeersveiligheid. De budgetten die de provincie naar verkeer en vervoer en specifiek naar verkeersveiligheid alloceert, zijn nagenoeg hetzelfde gebleven vanaf 2016. Eén provincie heeft de inkomsten uit het Provinciefonds samengevoegd en opnieuw geprioriteerd om een aantal financiële tegenvallers op te vangen. Daarbij is verkeersveiligheid een 'onderschoven kindje' geworden.

Citaten interviews

"Gedeputeerde Staten heeft thema's benoemd: fiets, overstappunten ov, regionale bereikbaarheid, verkeersveiligheid. De RMO's (regionaal mobiliteitsoverleg) worden gevraagd, gegeven de budgetten, om projecten in te dienen. RMO verzamelt projecten in overleg met de gemeenten, bundelt ze en doet eerste schifting. RMO stuurt lijst naar provincie welke projecten ze willen indienen."

"Voor deze provincie is er niets veranderd door de overgang van de BDU naar de algemene middelen. De verordening van de provincie is aangepast op de wijzigingen ten aanzien van de overgang van de BDU naar het Provinciefonds. Vanuit programma verkeersgedrag wordt met regio's gewerkt. Daar heeft de gemeente de regie. Bij de infraprojecten dienen de gemeenten individueel een projectaanvraag in. Daarbij hebben ze een gelijke kans. Om in aanmerking te komen voor BDU dienen de projecten te voldoen aan de eisen verkeersveiligheid en bereikbaarheid."

Provincie pakt meer de regierol

De afgelopen jaren is bij meerdere provincies zichtbaar dat ze meer de regierol pakken. De overheveling van de BDU naar het Provinciefonds heeft daaraan bijgedragen maar is niet 1-op-1 de reden. In veel provincies is overleg met (informele) samenwerkingsverbanden op het gebied van verkeer en vervoer. Een voorbeeld hiervan is het Regionale MobiliteitsOverleg (RMO). In deze overleggen komen de provincie en de gemeenten samen tot een gebiedsgerichte aanpak. In de meeste gesprekken kwam het beeld naar boven dat dat verkeers- en vervoersbeleid vaak (gemeente)grensoverschrijdend is, en dat het beleid in een bredere context met een regionale aanpak moet worden gevormd. Overigens zijn er ook enkele provincies, die geen regionaal overleg kennen, maar rechtstreeks het beleid en financiering afstemmen met individuele gemeenten.

Citaten interviews

“De gemeenten zitten aan tafel in de vorm van regionaal bestuurlijke overleggen. Daar bepalen we de thema’s voor komend jaar, hoe verdeling van de van de budgetten is tussen de thema’s en welke projecten subsidie krijgen. Het gaat dus in samenspraak, waarbij de provincie de regierol heeft.”

“In de provincie zijn een vorm van plusregio’s gecreëerd, waar de provincie regie over voert richting gemeenten. Over het algemeen is er wel het besef dat verkeer en vervoerbeleid vaak (gemeente)grensoverschrijdend is, en dat die dus in een bredere context moet worden gevormd. Om subsidieaanvragen in te dienen, moeten regio’s gebiedsagenda’s opstellen. De gebiedsagenda’s moeten samenhangend zijn. Individuele gemeenten kunnen geen voormalige BDU-middelen ontvangen; deze kunnen zij alleen via hun regio aanvragen.”

“De provincie kent vijf mobiliteitsoverleggen (RMO’s). Het nieuwe mobiliteitsplan is gebiedsgericht opgezet. De schotten tussen modaliteiten losgelaten. Het beleid is veel meer gezamenlijk via gebiedsverkenningen tot stand gekomen. De speerpunten verkeersveiligheid worden samen met gemeenten gemaakt; op basis van dit programma maakt provincie keuzes. De provincie pakt meer de regierol. De overheveling van de BDU naar het Provinciefonds heeft daaraan bijgedragen maar is niet 1-op-1 de reden.”

Financiële problematiek bij één provincie en meerdere gemeenten

De meeste provincies gaven aan geen financiële problemen te hebben en zij na de overheveling naar het Provinciefonds de middelen zijn blijven inzetten voor verkeers- en vervoerstaken. Daarop is een uitzondering. Eén provincie gaf aan in moeilijke financiële omstandigheden te verkeren. Toevallig viel het afschaffen van de BDU rond dezelfde tijd als de komst van het nieuwe college in 2015. Na een aantal financiële tegenvallers voor deze provincie besloot het nieuwe college over te gaan op ‘zero-based budgetting’. Dit komt erop neer dat al het (algemene) geld dat de provincie ontving op een grote hoop werd gegooid en dat enkel de wettelijke taken nog worden uitgevoerd. De voormalige BDU-middelen worden voor allerlei doeleinden gebruikt en de middelen zijn volledig ontschot. Investerings in verkeer en vervoer moeten concurreren met investeringen op andere beleidsvelden. De provincie trekt (ook nu nog) jaarlijks een bedrag van ca. € 1 miljoen uit voor verkeerseducatie (regionaal overleg verkeersveiligheid). Verder is bij deze provincie verkeersveiligheid momenteel een beetje een ondergeschoven kindje. Alleen bij beheer- en onderhoud wordt bekeken of wegen ook meteen veiliger gemaakt kunnen worden (wanneer een verkeersregelingsinstallatie moet worden vervangen wordt bijvoorbeeld ook overwogen of een rotonde een optie is).

Citaten interviews

“Een provincie gaf aan dat sommige gemeenten moeite met cofinanciering hebben. Het komt voor dat gemeenten projecten intrekken nadat subsidie al vanuit de provincie is toegekend. Een andere provincie constateert ook dat het voor gemeenten lastiger wordt om geld in projecten bij te leggen. De provincie geeft daarom een steeds hogere bijdrage aan de financiering.”

“Alles gaat naar sociale domein bij gemeenten, dit is ook zichtbaar in deze provincie door de bezuinigingsronde. Als er geen bijdrage is van de provincie zouden bepaalde infra projecten geen voortgang hebben.”

“De ov-concessiekosten zijn door de jaren heen gestegen. Omdat de (oorspronkelijke) BDU niet mee steeg betekende dit dat ieder jaar een groter gedeelte van de middelen opgingen aan OV. Sinds 2012 (structureel) sprake van ondervraging voor verkeersveiligheid; er blijft jaarlijks geld op

de plank van de provincie liggen. Mede hierdoor kan de provincie, ondanks stijgende OV-kosten, wel jaarlijks subsidies beschikbaar stellen.”

Investeren in fietsinfrastructuur

In ongeveer de helft van de provincies is in de interviews aan de orde gekomen dat in de afgelopen jaren steeds meer middelen naar de fietsinfrastructuur zijn gegaan. Bij veel provincies werd aangegeven dat zij het investeren in de fietsinfrastructuur doen om de verkeersveiligheid te verbeteren door de fietser van het autoverkeer te scheiden.

Citaten interviews

“Een provincie vertelde dat in 2015 een nieuwe uitvraag voor subsidies voor projecten (2015 t/m 2018) specifiek voor fietsveiligheid is gestart. In een andere provincie waren na 2016 geen uitvragen naar gemeente voor subsidies. Wel zijn er via specifieke actieprogramma's (zoals actieplan Fiets) subsidieprogramma's geweest waar gemeente zich voor konden aanmelden.”

Samenvattende bevindingen provincies

Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen tijdens de interviews met provincies beknopt weergegeven:

- Provincies werken samen met gemeenten aan verkeersveiligheid. Er is beleidsmatig overleg over de aanpak van verkeersveiligheid. Dit overleg is in een aantal provincies regionaal georganiseerd. Provincies geven aan dat op het gebied van verkeer en vervoer ze meer regie voeren in vergelijking met vijf jaar geleden.
- De budgetten die de provincie naar verkeer en vervoer en specifiek naar verkeersveiligheid alloceert, zijn voor elf provincies nagenoeg hetzelfde gebleven vanaf 2016.
- Eén provincie heeft de inkomsten uit het Provinciefonds samengevoegd en opnieuw geprioriteerd om een aantal financiële tegenvallers op te vangen. Daarbij is verkeersveiligheid een 'onderschoven kindje' geworden.
- De provincies herkennen het beeld dat uit de interviews met gemeenten komt dat een aantal gemeenten in financiële problemen verkeert, mede door uitgaven op het sociale domein. Daardoor wordt door die gemeenten voor minder projecten subsidie aangevraagd omdat ze de cofinanciering niet rond krijgen.

6.3 Gemeenten

Algemeen beeld

Het algemene beeld is dat de meeste provincies na de beëindiging van de BDU door zijn gegaan met het beschikbaar stellen van middelen voor gemeenten om taken uit te voeren voor verkeer en vervoer, en verkeersveiligheid in het bijzonder.

In de onderstaande tabel is aangegeven in welke mate gemeenten negatief of positief zijn over de overheveling. Hieruit komt naar voren dat er geen gemeenten waren die uitgesproken negatief waren en 20% heeft kritische kanttekeningen gezet. Ongeveer 80% was neutraal tot positief en gaf aan dat de overgang naar de BDU geen invloed had of dat er meer middelen beschikbaar zijn gekomen. Er is ook gekeken of de omvang van de gemeente invloed heeft op de waardering. Daar komt geen significant beeld uit.

Tabel 1 Waardering overheveling BDU naar Provinciefonds, uitgesplitst naar klein, middel en groot*

	--	-	0	+	++	Totaal
Groot		2		1	2	5
Middel		2		4	5	11
Klein			2	2		4
Totaal	0	4	2	7	7	20
Aandeel	0%	20%	10%	35%	35%	100%

* groot = 100 000 en meer, middel = 100 000 - 30 000, klein = minder dan 30 000

Tabel 2 Waardering overheveling BDU naar Provinciefonds, uitgesplitst naar landsdeel*

	--	-	0	+	++	Totaal
Noord		1		3	2	6
Oost		3		1	1	5
Zuid			2		2	4
West				3	2	5
Totaal		4	2	7	7	20
Aandeel	0%	20%	10%	35%	35%	100%

*Voor de toedeling naar landsdelen is uitgegaan van de indeling conform NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques), zie bijlage 2.

De gemeenten in landsdeel west geven een iets hogere score dan de andere landsdelen. Verder zijn er geen significante verschillen.

De twee regio's met ieder acht gemeenten waren neutraal of positief. Deze waardering is niet in de bovenstaande tabellen meegenomen.

Omvang financiële middelen gelijk gebleven of gegroeid

De gemeenten die positief zijn over de overheveling gaven aan dat de betreffende provincie de middelen voor verkeer en vervoer, en daaronder voor verkeersveiligheid 1-op-1 gelabeld heeft. Enkele gemeenten gaven aan dat zij bij het starten van projecten op het gebied van verkeersveiligheid geen rekening houden met middelen van de provincie. Er zijn altijd voldoende middelen op de eigen gemeentelijke begroting beschikbaar omdat verkeersveiligheid een thema is dat politiek leeft.

Citaten interviews

“De overgang van de BDU naar het provinciefonds heeft geen effect gehad. Er is geen verschil in het honoreren van projecten nu in vergelijking met vijf jaar geleden.”

“Subsidies vanuit de provincies zijn meevallers en vloeien terug naar algemene middelen. Ook signalen dat het moeilijker wordt om geld naar verkeer te loodsen, in verband met hogere kosten voor het sociale domein hebben in praktijk nog geen invloed. De gemeente geeft meer geld uit aan verkeer en vervoer dan ze van provincie krijgen.”

“Projecten voor verkeersveiligheid kosten vaak niet veel geld, maar kunnen wel erg effectief kunnen zijn, bijvoorbeeld campagnes en voorlichting. Bij deze gemeente is geen noodzaak om subsidie aan te vragen voor verkeersveiligheidsprojecten, omdat dergelijke projecten vaak wel in de begroting passen.”

Regierol provincie wordt gewaardeerd

Een aantal gemeenten is zeer te spreken over de sturende rol die de provincie neemt. De provincie komt in jaarlijkse vergaderingen met beleidsambtenaren verkeer en vervoer met voorstellen waar prioriteiten worden gelegd. Die worden met de gemeenten besproken en samen wordt het beleid bepaald en de inzet van de financiële middelen. Specifiek zijn gemeenten erg te spreken over de regierol die de provincie op zich neemt als het gaat om verkeerseducatie. De gemeente heeft weinig capaciteit en ze hebben het gevoel ontzorgd te worden. Bij een kleine gemeente werkt maar één ambtenaar op de afdeling mobiliteit. Verkeersveiligheid is dan een onderwerp waar een dagdeel per week aan wordt besteed.

Citaten interviews

“Als je verkeerseducatie wenst, dan kan je dit het beste doen in samenwerking met andere gemeenten zodat je de kosten kunt delen en maar een les hoeft op te zetten, in plaats van dat alle gemeenten apart deze lespakketten samenstellen.”

“De provincie organiseert meerdere malen per jaar gesprekken met gemeenten, zowel allemaal gezamenlijk als 1-op-1 om bestedingsplan van provincie door te nemen. De gemeente is content met de wijze waarop de provincie de BDU uitvoert: Het is heel transparant. Met een aantal gemeenten en de provincie houden we een ambtelijk overleg, waarin er met elkaar gesproken wordt over de verdeling van de budgetten. Dit is een democratisch besluit.”

Cofinanciering soms een probleem

Bij vijf gemeenten kwamen signalen over problemen met cofinanciering.

Citaten interviews

“De financiële situatie in deze gemeente is slecht en heeft de artikel 12 status. We besteden nog wel middelen aan verkeerseducatie. Maar voor andere kleine infrastructurele projecten op het gebied van verkeersveiligheid zijn geen middelen beschikbaar: Bovendien eist de provincie sinds afschaffing BDU 50% cofinanciering. Dat is in een gemeente die moet bezuinigen de doodsteek.”

“Door gebrek aan financiële middelen bij deze gemeente vragen zij maar beperkt subsidie aan, omdat zij de cofinanciering niet rondkrijgen. De eigen bijdrage van cofinanciering in de provincie bedraagt afhankelijk van soort subsidie 15 tot 30 % voor gemeenten.”

“Als deze gemeente constateerde dat ze zelf de cofinanciering niet konden dragen werden de projecten verschoven naar een ander moment. Het niet uitvoeren van projecten door de gemeente was niet alleen een geld probleem maar vaak ook een capaciteitsprobleem.”

“De gemeente vindt het (beginnel) van cofinanciering een goed idee om daarmee samen in te zetten op verkeersveiligheid. Omdat de gemeente integraal beleid voert, is er altijd wel geld beschikbaar (want het gehele project bedraagt vaak veel meer dan alleen het V&V deel). Het V&V deel is meestal maar een klein deel van het gehele budget.”

Samenvattende bevindingen gemeenten

Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen tijdens de interviews met gemeenten beknopt weergegeven:

- Verkeersveiligheid is bij alle geïnterviewde gemeenten een belangrijk thema;
- Capaciteit en algemene financiële situatie zijn mede bepalend voor inzet verkeersveiligheid
- Weinig veranderd in omvang ontvangen financiering voor lokale verkeer- en vervoertaken;
- Aantal gemeenten in zwaar weer, minder geld beschikbaar voor verkeersveiligheid;
- De mogelijkheid tot cofinanciering verschilt per gemeente, per doelstelling;

- De hoogte van het percentage cofinanciering wordt ingegeven door de provincie en kent aanzienlijke verschillen tussen provincies en thema (15%-50%);
- Vanuit de gemeenten leeft er het gevoel dat er te weinig middelen geld beschikbaar zijn voor de ambitie die er is voor verkeers- en vervoerstaken. Dit gevoel leeft voornamelijk bij de Randstedelijke gemeenten;
- Middelen verkeersveiligheid staan onder druk door toenemende kosten openbaar vervoer, met name in de Randstad;
- Enkele financieel gezondere gemeenten houden bij het opstarten van verkeersveiligheidsprojecten geen rekening met middelen van provincies. Er zijn dus altijd voldoende middelen;
- Overall zijn gemeenten erg te spreken over de regierol die de provincie op zich neemt op het gebied van verkeerseducatie, waar gemeente maar weinig capaciteit voor heeft.

6.4 Vervoerregio's: VRA en MRDH

Momenteel zijn er twee vervoerregio's VRA en MRDH. Het algemene beeld is goed vergelijkbaar met dat van de provincies. De vervoerregio's hebben overleg met gemeenten en voeren gedragen beleid voor verkeersveiligheid. Daarbij wordt efficiënt met middelen omgegaan. Bij de aanpassing van infrastructuur wordt werk met werk gemaakt. Als een weg onderhoud behoeft, dan wordt verkeersveiligheid daarbij meegenomen.

In de ogen van de vervoerregio's is er bij kleine gemeenten beperkte kennis van verkeersveiligheid en gedrag. Meestal betaalt de vervoerregio 100% voor gedrag/educatieprojecten en levert een gemeente uren (als bijdrage). Voor sommige grote gemeenten geldt dat ze de expertise zelf hebben en projecten uitvoeren met een bijdrage van 50% vanuit de vervoersregio.

De vervoerregio gaf het signaal dat bij een aantal gemeenten een probleem met cofinanciering bestaat en daardoor projecten dreigen niet door te gaan. Dan springt de vervoersregio soms in dat gat.

Bijlage 1: Bronnen

Geraadpleegde bronnen

Provincies

#	Provincie	Bronnen	Jaar
1	Drenthe	<ul style="list-style-type: none"> • Projectenlijsten: Overzichten PVE, RCportaal veilig bereikbaar Drenthe • Projectenlijst per gemeente naar Infra projecten, fiets projecten • GS Nota BDU VV 2019 met voorhang • Poho VV 1700619 BDU 2020 <p>Alle documenten per e-mail ontvangen, telefonisch overleg gehad, Cijfers voorgelegd ter verificatie. Drenthe akkoord</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2014- 2018 • 2014-2019 • 2019 • 2019
2	Flevoland	<ul style="list-style-type: none"> • Verdeelmodellen Flevoland 2011 t/m 2015 • Bestedingsplan BDU 2015, brief aan gemeenten • Nadere regels subsidiering verkeer en vervoer, toelichtende memo • Subsidieplafonds vanaf 2016, brief provincie 16 dec 2015 • Subsidieplafonds 2017-2020, brf van prov, dd 22dec2016 • DOCUVITP-#2196335-v2-Subsidieplafonds_2018 • Jaarstukken 2014 tot en met 2018 • Begroting 2019 <p>Alle documenten per e-mail ontvangen, telefonisch toegelicht door de gemeente, Flevoland akkoord met conceptrapport.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2011- 2015 • 2015 • 2015 • 2016 • 2017 • 2018 • 2014- 2018 • 2019
3	Friesland	<ul style="list-style-type: none"> • Jaarstukken 2014 tot en met 2018 • Begroting 2019 <p>Cijfers 2014 en 2015, door de provincie zelf aangedragen. De cijfers zijn gevalideerd en afkomstig uit de provinciale bestedingsplannen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2014- 2018 • 2019
4	Gelderland	<ul style="list-style-type: none"> • Bestedingsplannen 2014 t/m 2019 • 2014-2017 MUM • 2015- 2018 MUM <p>Alle documenten per e-mail ontvangen, telefonisch overleg gehad met de provincie, cijfers gevalideerd door de provincie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2014-2019
5	Groningen	<ul style="list-style-type: none"> • Bestedingsplannen 2014 t/m 2019 <p>Alle documenten per e-mail ontvangen, telefonisch overleg gehad met de provincie, cijfers gevalideerd door de provincie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2014-2019
6	Limburg	<ul style="list-style-type: none"> • Totale lijst BDU 2012, 2013, 2014 en 2015 alle RMO's • Jaarstukken 2014 Limburg v.9 PS 18-06-2015 • Jaarstukken 2015 Provincie Limburg • Motie 685 Kirkels c.s • Uitvoeringsprogramma verkeersveiligheid 2015-2017 opgemaakt • Uitvoeringsprogramma_fiets_2016-2019 • Uitvraagbrief juli 2016 • Totaaloverzicht subsidies 	<ul style="list-style-type: none"> • 2012-2015 • 2014 • 2015 • 2015 • 2015-2017 • 2016-2019 • 2016 • 2016-2019 • 2018

		<ul style="list-style-type: none"> • 20180129 mobiliteitsplan Limburg vastgesteld in PS 23-02-2018 • Afschrift uitvraagbrief voor 2018 • Collegeprogramma_2019-2023_vernieuwend_verbinden <p>Alle documenten per e-mail ontvangen, telefonisch overleg gehad met de provincie, cijfers gevalideerd door de provincie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2018 • 2019
7	Noord-Brabant	<ul style="list-style-type: none"> • BDU bestedingsplannen 2014, 2015 • Jaarstukken 2016 Provincie Noord-Brabant • NB Bijlage 1 Overzicht tabel RUP-projecten 2018 • NB Bijlage 2 Toelichting projecten RUP • NB Bijlage 3 Toolkit zichtbaarheid 2019 • NB Bijlage 4 Draaiboek Fluorfeest BVL • Nieuwsbrief regionale uitvoeringsprogramma juni 2018 <p>Alle documenten per e-mail ontvangen, telefonisch overleg gehad met de provincie, cijfers gevalideerd door de provincie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2014, 2015 • 2016 • 2018 • 2018 • 2019 • 2018 • 2018
8	Noord-Holland	<ul style="list-style-type: none"> • Bestedingsplannen 2010 tot en met 2015 • Projectenlijst Gedrag 2014 • GS nota stukken 2014 tot en met 2018 • 18012016 Staf stuk BDU middelen 2016 • Prioriteitenlijst Gedrag 2016 gemeenten • Verdeling rijksuitkering Verkeer en Vervoer 2017 • Prioriteitenlijst persbericht 2018 • GS-programma Kleine Infrastructuur 2018 • GS besluit 2018 • Prioriteitenlijsten gedragsbeïnvloeding verkeersveiligheid 2019 <p>Alle documenten per e-mail ontvangen, telefonisch overleg gehad met de provincie, cijfers gevalideerd door de provincie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2010-2015 • 2014 • 2014-2018 • 2016 • 2016 • 2017 • 2018 • 2018 • 2018 • 2019
9	Overijssel	<ul style="list-style-type: none"> • Bestedingsplan Verkeer en Vervoer 2017, 2018,2019 West-Overijssel • Bestedingsplan Verkeer en Vervoer 2016, 2017, 2018, 2019 Twente • Cijfers 2014, zijn in het Excel format door de provincie zelf aangevuld en afkomstig uit de projectadministratie van de provincie. <p>Alle documenten per e-mail ontvangen, telefonisch overleg gehad met de provincie, cijfers gevalideerd door de provincie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2017-2019 • 2016-2019 • 2014
10	Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> • Statenbrief Definitief Bestedingsplan 2013, 2014, 2015 • Verkeer en vervoerprogramma BRU 2016 jaarrekening PU 2016 • Jaarrekening 2016, 2017 • Begroting 2018 en 2019 <p>Alle documenten per e-mail ontvangen, telefonisch overleg gehad met de provincie, validatie van de cijfers met betrekking tot de jaren 2014, 2015 en 2019 heeft plaatsgevonden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2013-2015 • 2016 • 2016-2017 • 2018-2019
11	Zeeland	<ul style="list-style-type: none"> • Bestedingsplan BDU 2013, 2014 • Beslisnota 2015 • Actieprogramma 2015 financiën en MIZ • Slotbrief BDU • Jaarstukken 2014 tot en met 2018 	<ul style="list-style-type: none"> • 2013-2014 • 2015 • 2015 • 2015 • 2014-2018

		<ul style="list-style-type: none"> Begroting 2019 <p>Alle documenten per e-mail ontvangen, telefonisch overleg gehad met de provincie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> 2019
12	Zuid-Holland	<ul style="list-style-type: none"> Bestedingsplannen 2011 t/m 2017 Programma Zuid Hollandse infrastructuur 2019-2048 <p>Alle documenten per e-mail ontvangen, telefonisch overleg gehad met de provincie, cijfers gevalideerd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> 2011-2017 2019-2048

Vervoersregio's

#	Vervoersregio	Bronnen	Jaar
1	MRDH	<ul style="list-style-type: none"> Jaarrekening 2014 t/m 2018 Cijfers 2019 afkomstig uit de begroting 2019 <p>Opgenomen cijfers zijn afgestemd met MRDH. MRDH is akkoord met de validatie</p>	2014-2019
2	VRA	<ul style="list-style-type: none"> Jaarrekeningen 2014 t/m 2018 Cijfers 2019 afkomstig uit de begroting 2019 <p>Opgenomen cijfers zijn afgestemd met VRA.</p>	2014-2019

Overige literatuur

- Anders gestuurd, beter gestuurd; Eindrapport stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen versie 13 oktober 2004 (Commissie Brinkman)
- Brede Doeluitkering: wet- en regelgeving, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005
- Brief VNG aan de Tweede Kamer ten behoeve van het algemeen overleg verkeersveiligheid; 7 juni 2019
- Brochure VNG: Steun voor vervoerregio's en behoud van BDU Verkeer en Vervoer; 2013.
- Circulaires Provinciefonds, ministerie van BZK
- Rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de jaarverslagen 2013 en bij de Nationale verklaring 2014, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2013-2014, 33 942
- Rijksbegrotingen provinciefonds

Gehanteerde bronnen per figuur

Gegevens	Provincies	Vervoerregio's	Figuur
(voormalige) BDU bijdrage van de Rijksoverheid	Meicirculaire provinciefonds openbaar voor 12 provincies	Jaarrekeningen openbaar voor 2 vervoerregio's	5.1
Idem	Meicirculaire provinciefonds (openbaar) voor 12 provincies		5.2
Idem		Jaarrekeningen openbaar voor 2 vervoerregio's	5.4
totale uitgaven aan verkeer en vervoer	Openbare jaarrekeningen en begroting voor 12 provincies		5.3
de totale uitgaven aan provinciale en gemeentelijke projecten met betrekking tot infrastructurele -, OV- en gedragsprojecten.		Gegevens op verzoek geleverd door vervoerregio's op basis project-administraties en inschattingen voor 2 vervoerregio's	5.5

Gegevens	Provincies	Vervoerregio's	Figuur
totale uitgaven aan infrastructurele-, OV- en gedrags projecten voor provincies weergegeven gesplitst in provinciale en gemeentelijke projecten.	Gegevens op verzoek geleverd door provincies op basis projectadministraties en inschattingen voor 8 provincies		5.6
Idem		Gegevens op verzoek geleverd door vervoerregio's op basis project-administraties en inschattingen voor 2 vervoerregio's	5.7
Idem	Gegevens op verzoek geleverd door provincies op basis projectadministraties en inschattingen voor 8 provincies	Gegevens op verzoek geleverd door vervoerregio's op basis project-administraties en inschattingen voor 2 vervoerregio's	5.8

Bijlage 2: Overzicht geïnterviewde organisaties

Provincies

- Provincie Drenthe
- Provincie Flevoland
- Provincie Friesland
- Provincie Gelderland
- Provincie Groningen
- Provincie Limburg
- Provincie Noord-Brabant
- Provincie Noord-Holland
- Provincie Overijssel
- Provincie Utrecht
- Provincie Zeeland
- Provincie Zuid-Holland

Gemeenten

- Almelo
- Almere
- Amsterdam
- Beesel**
- Bergen**
- Buren*
- Culemborg*
- De Bilt
- De Wolden
- Den Haag
- Deventer
- Eindhoven
- Gennepe**
- Goes
- Heerenveen
- Hoorn
- Horst aan de Maas**
- Lelystad
- Leusden
- Maasdriel*
- Mook en Middelaar**
- Neder-Betuwe*
- Nijmegen
- Oldambt
- Peel en Maas**
- Roosendaal
- Sudwest Fryslan
- Tholen
- Tiel*
- Venlo**
- Venray**
- West Betuwe*
- West Maas en Waal*
- Westerkwartier
- Westerwolde
- Zaltbommel*

*Regio Rivierenland

**Regio Noord-Limburg

Tabel 3 Indeling gemeenten naar landsdeel en omvang (zonder de twee regio's)

Omvang	noord	oost	zuid	west	totaal
groot		2	1	2	
middel	5	3	1	3	
klein	1		2		
totaal	6	5	4	5	20

Klein < 30.000 inwoners; middel 30.000-100.000 inwoners; groot > 100.000 inwoners



Overige geïnterviewden

- Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH)
- Vervoerregio Amsterdam (VRA)
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
- Gemeentelijk Netwerk voor Mobiliteit en Infrastructuur (GNMI)
- Interprovinciaal Overleg (IPO)
- Ministerie van IenW
- Ministerie van BZK

Bijlage 3 Interviewleidraad gemeenten t.b.v. BDU-onderzoek

Deze interviewleidraad is bedoeld als een leidraad voor een semigestructureerd interview. Dit geeft gemeenten de kans om zaken te delen die wellicht niet zijn vastgelegd in de leidraad. Zodat het verhaal van de respondent centraal staat en niet die van de onderzoeker. Daarnaast geef dit ons de mogelijkheid om door te vragen op antwoorden / specifieke onderwerpen zonder de structuur van het interview los te laten.

In algemene zin is het doel van deze interviewleidraad om de respondenten van tevoren inzicht te geven in welke informatie wij willen ophalen die bijdraagt aan de beantwoording van de 2 hoofdvragen van het BDU-onderzoek:

Kernvragen:

- 1) Welke bestuurlijke en financiële ontwikkelingen hebben zich landelijk sinds 2014 voorgedaan rond de BDU en welke effecten hebben deze veranderingen (gehad) op besteding van de middelen?
- 2) Hoe groot is de omvang van middelen die door de 12 provincies en de twee vervoersregio's jaarlijks van 2014 tot en met 2019 begroot en besteed zijn aan projecten van gemeenten gericht op de lokale verkeers- en vervoerstaken inclusief verkeersveiligheid?

Onderliggende vragen:

- Welke rol vervult u op het gebied van verkeer&vervoer en verkeersveiligheid? Vanaf wanneer bent u betrokken? Valt uw gemeente binnen een van de twee verkeersregio's of heeft u uitsluitend met de provincie te maken?
- Welke ontwikkelingen in bestedingen (hoeveel en waar wordt geld aan besteed) en besluitvorming (hoe worden de keuzes gemaakt) zijn gaande (geweest) in uw gemeente op het gebied van verkeer & vervoer? En die voor verkeersveiligheid in het bijzonder?
- Kunt u inzichtelijk maken welke effecten deze veranderingen (gehad) hebben op besteding van de middelen?
- In hoeverre heeft de veranderende financieringssysteem (van BDU naar Provinciefonds) invloed gehad op de besluitvorming en besteding van middelen aan verkeer & vervoer (zowel op provinciaal niveau als gemeentelijk niveau)?
- Op welke manier komen middelen van de provincie uiteindelijk bij gemeentelijke projecten voor met name verkeersveiligheid terecht en hoe wordt dit gemonitord?
- Hoe vindt verantwoording van de besteding van deze middelen plaats?
- Wat zijn signalen die u binnen uw gemeente en die van andere gemeenten ontvangt over besteding en omvang van de middelen verkeer&vervoer en hoe kijken jullie daar tegenaan?
- Op welke manier ontstaan in uw gemeente nieuwe plannen/agenda's/visie op het gebied van verkeer & vervoer?
- Wat is uw verwachting hoe de besteding en besluitvorming rondom besteding in uw gemeente plaatsvindt over circa 10 jaar, ervan uitgaande dat de omvang van middelen en de financieringssysteem via de provincie gehandhaafd blijft.
- Zou u iets willen veranderen aan de wijze waarop de financiering van verkeer&vervoers projecten nu is georganiseerd (via het Provincie of via de vervoersregio)? Zo nee, waarom niet en zo ja, wat?
- Is er een verschil in manier van financiering (bijv. % bijdrage of andere procedure) van fysieke maatregelen (infrastructuur) en gedragsmaatregelen in aanpak van verkeersveiligheid?
- Hoe vindt de verantwoording van de bestede middelen plaats binnen uw Provincie?
- Bent u als gemeente de opdrachtgever van (alle) gemeentelijke (?) projecten of loopt dit ook voor een deel via de provincie? Zo ja:
 - o Hoe vaak komt dit voor?
 - o Wat is de verhouding tussen deze projectaanvragen?
 - o Verwacht u dat dit meer gaat gebeuren in de toekomst?

Financieel technisch:

- Kunt u inzicht verschaffen in de omvang / verloop van middelen (begroting en besteding) voor de jaren 2014 t/m 2019 omtrent projecten gericht op de lokale verkeers- en

vervoertaken (inclusief verkeersveiligheid) die met middelen van de provincie zijn gefinancierd? Kunt u aangeven waarvoor deze middelen worden ingezet en met name welk deel specifiek wordt ingezet voor de verkeersveiligheid?

- Kunt u een specificatie aanleveren van verkeer- en vervoersprojecten naar hoofdonderwerp die jaarlijks door de gemeente worden gefinancierd?
- Wordt er binnen uw gemeente nog gewerkt met BDU-bestedingsplannen / een regionaal uitvoeringsprogramma (zijn de gelden intern gelabeld tot het niveau van openbaarvervoer / verkeersveiligheid / etc.)? Of is dit onderscheid op een andere wijze te maken?
- Hoe staat de hoogte van de ontvangen bedragen in verhouding tot de uitgaven en ambitie op het gebied van verkeer&vervoer gericht op de verkeersveiligheid binnen uw organisatie?
- Ziet u een tendens in deze verhouding, bekeken over de periode 2014-2019? Kunt u dit toelichten?

Ten slotte:

- Zijn er zaken die in dit gesprek niet aan de orde zijn geweest en u wel graag met ons zou willen bespreken?

Bijlage 4 Interviewleidraad provincies t.b.v. BDU-onderzoek

Deze interviewleidraad is bedoeld als een leidraad voor een semigestructureerd interview. Dit geeft de provincie de kans om zaken te delen die wellicht niet zijn vastgelegd in de leidraad. Zodat het verhaal van de respondent centraal staat en niet die van de onderzoeker. Daarnaast geef dit ons de mogelijkheid om door te vragen op antwoorden/ specifieke onderwerpen zonder de structuur van het interview los te laten.

In algemene zin is het doel van deze interviewleidraad om de respondenten van tevoren inzicht te geven in welke informatie wij willen ophalen die bijdraagt aan de beantwoording van de 2 hoofdvragen van het BDU-onderzoek:

Kernvragen:

- 1) Welke bestuurlijke en financiële ontwikkelingen hebben zich landelijk sinds 2014 voorgedaan rond de BDU en welke effecten hebben deze veranderingen (gehad) op besteding van de middelen?
- 2) Hoe groot is de omvang van middelen die door de 12 provincies en de twee vervoersregio's jaarlijks van 2014 tot en met 2019 begroot en besteed zijn aan projecten van gemeenten gericht op de lokale verkeers- en vervoerstaken inclusief verkeersveiligheid?

Onderliggende vragen:

- Welke rol vervult u op het gebied van verkeer & vervoer en verkeersveiligheid? Vanaf wanneer bent u betrokken?
- Welke ontwikkelingen in bestedingen (hoeveel en waar wordt geld aan besteed) en besluitvorming (hoe worden de keuzes gemaakt) zijn gaande (geweest) in uw provincie op het gebied van verkeer & vervoer? En die voor verkeersveiligheid in het bijzonder?
- Kunt u inzichtelijk maken welke effecten deze veranderingen (gehad) hebben op besteding van de middelen?
- In hoeverre heeft de veranderende financieringssysteem (van BDU naar Provinciefonds) invloed gehad op de besluitvorming en besteding van middelen aan verkeer & vervoer (zowel op provinciaal niveau als gemeentelijk niveau)?
- Op welke manier komen middelen van de Provincie uiteindelijk bij (gemeentelijke)projecten voor met name verkeersveiligheid terecht en hoe wordt dit gemonitord?
- Hoe vindt verantwoording van de besteding van deze middelen plaats?
- Wat zijn signalen die u binnen uw provincie van gemeenten ontvangt over besteding en omvang van de middelen verkeer&vervoer en hoe kijken jullie daar tegenaan?
- Op welke manier ontstaan in uw provincie nieuwe plannen/agenda's/visie op het gebied van verkeer & vervoer?
- Wat is uw verwachting hoe de besteding en besluitvorming rondom besteding in uw provincie plaatsvindt over circa 10 jaar, ervan uitgaande dat de omvang van middelen en de financieringssysteem via het provinciefonds gehandhaafd blijft.
- Zou u iets willen veranderen aan de wijze waarop de financiering van verkeer&vervoersprojecten nu is georganiseerd (via de provincie of via de vervoersregio's)? Zo nee, waarom niet en zo ja, wat?
- Is er een verschil in manier van financiering (bijv. % bijdrage of andere procedure) van fysieke maatregelen (infrastructuur) en gedragsmaatregelen in aanpak van verkeersveiligheid?
- Hoe vindt de verantwoording van de bestede middelen plaats binnen uw Provincie?
- Bent u als provincie ook zelf opdrachtgever van projecten (of loopt alles via gemeenten/anderzijds) en zo ja:
 - o Hoe vaak komt dit voor?
 - o Wat is de verhouding tussen deze projectaanvragen?
 - o Verwacht u dat dit meer gaat gebeuren in de toekomst?
- Kunt u (provincie) een beeld geven van de gemeenten die projectaanvragen doen?
 - o Bijv. zijn er gemeenten die de afgelopen jaren nooit een aanvraag doen (Kent u de reden hiervan?)

Financieel technisch:

- Kunt u inzicht verschaffen in de omvang/ verloop van middelen (begroting en besteding) voor de jaren 2014 t/m 2019 omtrent projecten gericht op de lokale verkeers- en vervoertaken (inclusief verkeersveiligheid) die met middelen van de provincie zijn gefinancierd? Kunt u aangeven waarvoor deze middelen worden ingezet en met name welk deel specifiek wordt ingezet voor de verkeersveiligheid?
- Wordt er binnen uw provincie nog gewerkt met BDU-bestedingsplannen/ een regionaal uitvoeringsprogramma (zijn de gelden intern gelabeld tot het niveau van openbaarvervoer/ verkeersveiligheid etc.)? Of is dit onderscheid op een andere wijze te maken?
- Kunt u een specificatie aanleveren van verkeer- en vervoersprojecten naar hoofdonderwerp die jaarlijks door de provincie zijn begroot en gefinancierd? Kunt u hierbij het totale begrote en bestede budget voor gemeentelijke projecten inzichtelijk maken?
- Kunt u per jaar inzichtelijk maken hoeveel projecten zijn ingediend en hoeveel daarvan zijn toegekend en wat de belangrijkste redenen zijn om projecten af te wijzen?
- Hoe staat de hoogte van de ontvangen bedragen in verhouding tot de uitgaven en ambitie op het gebied van verkeer & vervoer gericht op de verkeersveiligheid binnen uw organisatie?
- Ziet u een tendens in deze verhouding, bekeken over de periode 2014-2019? Kunt u dit toelichten?

Ten slotte:

- Zijn er zaken die in dit gesprek niet aan de orde zijn geweest en u wel graag met ons zou willen bespreken?

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.

Over VanBerkel Professionals

Vanberkel Professionals BV ontstond in 2007 vanuit de aspiratie om met financiële dienstverlening de brede publieke sector een bewezen oplossing op maat te bieden. Vanberkel Professionals is financieel specialist op vijf focusgebieden: Rijksoverheid, Lokaal bestuur, Wonen, Zorg en Onderwijs. Onze professionals functioneren in de rol van consultant, interim-manager, financieel specialist en auditor. Wij hebben circa 80 professionals in eigen dienst en hebben daarnaast circa 50 professionals onder contract werkend voor opdrachtgevers in de publieke sector. Vanberkel Professionals kent voor het publieke domein vele specialismes zoals financieel onderzoek en advies, planning & control, procesverbetering, risicomanagement, audit support en advisering en controle van (Europese) subsidieregelingen.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas