

# Berenschot

**Aan:** Deelnemers klankbordgroep      **Datum:** 7 oktober 2021  
**Cc:** [CarbonCopy]      **Van:** Wouter Metzlar & Niek Overgaauw  
**Status:** Vertrouwelijk  
**Onderwerp:** Eindverslag investeringsimpuls verkeersveiligheid, tweede tranche

## Memo

lenW heeft Berenschot gevraagd om denkrichtingen uit te werken voor de investeringsimpuls verkeersveiligheid, tweede tranche. Hiervoor hebben we in de afgelopen maanden de volgende stappen uitgevoerd:

- Documentstudie naar andere, vergelijkbare regelingen
- Gesprekken met juristen, subsidiedeskundigen en beleidsadviseurs verkeersveiligheid van binnen en buiten lenW
- Organiseren van drie klankbordsessies met vertegenwoordigers van provincies, gemeenten en vervoerregio's

In deze memo geven wij een overzicht van het proces en de bevindingen en, tot slot, onze conclusies.

### Vorbereiding

Als eerste stap in het proces hebben wij leidende principes geformuleerd die richting geven aan het ontwerp voor de tweede tranche. De conclusies uit de evaluatie van tranche 1 hebben wij hiervoor als basis gebruikt. Hieronder vatten we deze conclusies kort samen:

- Betrokken partijen hebben behoefte aan meer tijd in het proces (zowel voor ontwerp van de regeling als voor het aanvraagproces).
- Er is een breed gedeelde wens om niet weer met het molenaarsprincipe te prioriteren.
- Er is verdeeldheid over het werken met een menukaart: enerzijds geeft het duidelijke kaders, anderzijds biedt het weinig ruimte voor maatwerk.
- Een koppeling met uitvoeringsagenda's en risicoanalyses is gewenst.
- Medeoverheden hebben behoefte aan het beperkt houden van administratieve lasten.

Op basis van de conclusies zijn de volgende drie **leidende principes** geformuleerd:

1. De inzet is om medeoverheden meer ruimte te geven in het ontwerp van maatregelen.
2. De tweede tranche is alleen gericht op inframaatregelen.
3. Maatregelen moeten onderdeel zijn van een uitvoeringsagenda (of aansluiten bij de daarin gestelde prioriteiten) en onderbouwd met een risicoanalyse.

Daarnaast is de algemene voorwaarde van 50% cofinanciering van kracht, zoals bestuurlijk afgesproken tijdens het BO verkeersveiligheid van december 2019.

# Berenschot

## Varianten

Op basis van de leidende principes en de voorbereidende gesprekken met experts hebben wij een aantal varianten opgesteld voor de wijze waarop IenW de tweede tranche kan vormgeven. Hieronder lichten we deze varianten toe.

### Variant 1: Centrale rol voor provincies/vervoerregio's

Hierbij worden de middelen, via een verdeelsleutel, verdeeld over provincies en vervoerregio's. Zij verdelen de middelen vervolgens naar inliggende medeoverheden. Dit kan bijvoorbeeld via een bestaande of nieuwe regeling. Maatwerk is mogelijk. Het Rijk geeft een beperkt aantal voorwaarden mee, namelijk:

- 1) er moet sprake zijn van 50 procent cofinanciering door medeoverheden, dat aandeel mag ook (deels) zijn opgebouwd uit aanvullende provinciale subsidies;
- 2) het moet om inframaatregelen gaan die onderbouwd zijn met een risicoanalyse en aansluiten bij een uitvoeringsagenda.

In deze variant verantwoordt gemeenten richting vervoerregio's/provincies, die op hun beurt richting het Rijk verantwoordt (via een 'getrapte SiSa').

### Variant 2: Individueel aanvragen o.b.v. risicoanalyse en uitvoeringsagenda

Hierbij dienen medeoverheden individueel hun aanvraag in bij het Rijk. Partijen mogen één aanvraag doen met daarin meerdere maatregelen. Het Rijk stelt geen inhoudelijke eisen aan de maatregelen. Wel moet het om infrastructuur gaan en een koppeling hebben met een risicoanalyse en (regionale of lokale) uitvoeringsagenda. Er geldt geen molenaarsprincipe. In plaats daarvan wordt een maximumbedrag per aanvraag bepaald, op basis van een verdeelsleutel. Dat houdt in dat iedere medeoverheid maximaal aanspraak kan doen op een bepaald bedrag cofinanciering, bijvoorbeeld afhankelijk van de kilometers weg die zij in beheer hebben of hun inwoneraantal. Binnen dat bedrag kunnen zij zelf, binnen bovengenoemde voorwaarden, bepalen welke en hoeveel maatregelen zij indienen. Het kan voorkomen dat de maximumbedragen niet volledig benut worden. In dat geval zou er een tweede aanvraagronde georganiseerd kunnen worden of kunnen de resterende middelen naar de volgende tranche worden doorgezet.

### Variant 3: Menukaart+

Dit is een aangescherpte versie van de regeling van de eerste tranche. Medeoverheden kunnen individueel hun aanvraag indienen bij het Rijk (één aanvraag, meerdere maatregelen). Zij kunnen cofinanciering aanvragen voor maatregelen uit een menukaart. Per maatregel wordt een maximumbedrag vastgesteld op basis van kostenkengetallen. Prioritering vindt plaats op basis van het molenaarsprincipe (*wie het eerst komt, het eerst maalt*). In de tweede tranche wordt de aanvullende eis gesteld dat maatregelen een koppeling hebben met een uitvoeringsagenda en onderbouwd zijn met een risicoanalyse.

### Afgevallen vierde variant: Gebundelde regionale aanvraag

In de eerste sessie is nog een vierde variant besproken, waarbij provincies en vervoerregio's een gebundelde aanvraag indienen namens henzelf en inliggende waterschappen en gemeenten (conform tranche 1 voor de vervoerregio's). Veel provincies en gemeenten zagen echter geen tot beperkte

# Berenschot

meerwaarde hiervan en verwachtten hogere administratieve lasten. Deze variant is daarom afgefallen na de eerste sessie en niet verder onderzocht.

## Resultaten klankbordsessies

Van 31 augustus tot en met 28 september hebben wij drie klankbordsessies georganiseerd met telkens twee weken ertussen. De klankbordsessies gaven inzicht in wat medeoverheden wel en niet willen in de tweede tranche. Die inzichten, en de conclusies die wij daaruit trekken, zijn gevalideerd in de derde klankbordsessie en lichten wij hieronder nader toe.

### Inzichten

De klankbordgroep ziet meerwaarde in het koppelen van de tweede tranche aan uitvoeringsagenda's en risicoanalyses. Dit is in lijn met de afspraken die gemaakt zijn in het kader van het Strategisch Plan Verkeersveiligheid 2030 (SPV).

Ook zien klankbordgroepleden de tweede tranche als een kans om regionale samenwerking te stimuleren. Aan die regionale samenwerking wordt waarde gehecht.

Tegelijkertijd willen de meeste medeoverheden de kans om individueel hun aanvraag in te dienen. Het doorgeven van (gebundelde) aanvragen via provincies aan het Rijk vindt de meerderheid van de klankbordgroep niet van (voldoende) toegevoegde waarde. Om deze reden is deze variant dan ook snel afgefallen.

Juist laagdrempelig indienen, met lage administratieve lasten wordt door de medeoverheden gewenst.

Klankbordgroepleden hechten er waarde aan dat het geld niet wordt 'uitgesmeerd' (bijvoorbeeld door een gereserveerd maximumbedrag per medeoverheid) maar juist besteed wordt aan de grootste verkeersveiligheidsrisico's.

Er is bij medeoverheden behoefte aan meer ruimte voor maatwerk bij het opstellen van maatregelen.

De mogelijkheid om de investeringsimpuls te kunnen stapelen met provinciale subsidies en BDU-gelden (in het geval van vervoerregio's) is gewenst. Voor sommige gemeenten zou dit zelfs cruciaal zijn om een aanvraag in te (kunnen) dienen.

### Conclusies klankbordsessies

*De uitvoeringsagenda's en risicoanalyses van medeoverheden zijn niet eenvormig, dus kan het Rijk daar geen afweging op baseren. Bovendien heeft niet elke medeoverheid deze al afgerond<sup>1</sup>. Het is niet opportuun (en wenselijk) om vanuit het Rijk nu nog eisen te gaan stellen aan de uitvoeringsagenda's en risicoanalyses omdat sommige medeoverheden deze al hebben afgerond.*

*Het koppelen van de tweede tranche aan uitvoeringsagenda's en risicoanalyses kan medeoverheden stimuleren om deze af te ronden. En andersom: als het hebben van een uitvoeringsagenda en risicoanalyse geen voorwaarde is, dan kan de tweede tranche afleiden van het opstellen van die agenda en risicoanalyse. Met het oog op de komende gemeenteraadsverkiezingen is dit een goed moment om dit op de lokale politieke agenda's te zetten, mits dit zo snel mogelijk gecommuniceerd*

---

<sup>1</sup> Uit onderzoek van de VNG blijkt dat circa de helft van de gemeenten nog geen uitvoeringsagenda óf risicoanalyse heeft. Dat komt niet altijd door (politieke) onwil, maar ook door tijdgebrek, onvervulde vacatures en geldgebrek.

# Berenschot

wordt. Medeoverheden geven aan dat het haalbaar is om binnen een jaar een uitvoeringsagenda en risicoanalyse op te stellen.

*Regionale samenwerking wordt belangrijk gevonden.* Er zijn echter verschillen in hoe de regionale samenwerking per provincie/vervoerregio (en soms zelfs per subregio) is georganiseerd. Het stimuleren van regionale samenwerking via de tweede tranche vereist daarom maatwerk per provincie/vervoerregio. Het stapelen van subsidies is eenvoudiger wanneer het geld via provincies/vervoerregio's verdeeld wordt (variant 1).

*Maximumbedragen per aanvraag leiden niet per definitie tot de meest doelmatige besteding van de middelen.* Het gevoel heerst bij de klankbordgroep dat met een maximumbedrag per aanvraag het geld wordt 'uitgesmeerd' over alle medeoverheden en niet naar de grootste verkeersveiligheidsrisico's gaat. Daardoor zou de impact van de tweede tranche beperkt blijven.

*Er is geen principe voor verdeling en/of prioritering van de middelen dat op breed draagvlak kan rekenen.* Uit de evaluatie van tranche 1 kwam naar voren dat veel medeoverheden niet blij waren met het molenaarsprincipe. Alternatieven genieten echter ook geen breed draagvlak. Er zijn sterke bezwaren tegen het principe van een verdeelsleutel en sterk wisselende ideeën bij wat een juiste verdeelsleutel zou moeten zijn. Afweging/prioritering van maatregelen door het Rijk, bijvoorbeeld met een 'schoonheidswedstrijd', is niet haalbaar.

## Consequenties voor de varianten

### Variant 1: Centrale rol voor provincies/vervoerregio's

Deze variant sluit het best aan bij de leidende principes en maakt het mogelijk om regionaal maatwerk te bieden. Provincies/vervoerregio's kunnen een regeling opstellen die aansluit bij hun specifieke governance en samenwerking. Dit vereenvoudigt stapeling met eventueel aanwezige provinciale subsidies en de BDU-middelen van de vervoerregio's.

In de klankbordgroep werd door een aantal partijen enthousiast gereageerd op deze variant. De vervoerregio's en met name provincies en gemeenten die nauw samenwerken zien kansen om langs deze weg de samenwerking verder te intensiveren en hun regionale plannen een impuls te geven. Er zijn echter ook partijen die deze variant nadrukkelijk niet zien zitten. Bijvoorbeeld omdat er binnen hun regio minder intensief wordt samengewerkt of dat er een andere visie is op de samenwerking tussen provincie en gemeenten o.g.v. verkeersveiligheid. Aandachtspunt is dat via deze weg de implementatieverschillen van het SPV tussen regio's groter kunnen worden, doordat provincies/regio's die al goed bezig zijn nog verder versnellen.

Openstaande punten zijn nog:

- De dubbele pet die provincies krijgen als beoordelaar én aanvrager (in de rol van wegbeheerder) van de investeringsimpuls. Hiervoor zijn aanvullende afspraken/kaders nodig.
- De waterschappen met wegen in beheer, die soms grenzen van provincies en vervoerregio's overschrijden. Voor hen zou een aparte regeling opgesteld kunnen worden.
- In deze variant verschuift een deel van de uitvoeringslast van het Rijk naar provincies en vervoerregio's. Er kan worden nagedacht over een voorziening om provincies hier in tegemoet te komen.

# Berenschot

- De verdeelsleutel om de middelen onder de provincies en vervoerregio's te verdelen. Mogelijk kan hiervoor gebruik gemaakt worden van eerder toegepaste verdeelsleutels, zoals de voormalige BDU-verdeling.

## Variant 2: Individueel aanvragen o.b.v. risicoanalyse en uitvoeringsagenda

Medeoverheden waarderen de grote ruimte voor maatwerk in het ontwerpen van maatregelen binnen deze variant. In de tweede klankbordsessie kwam echter naar voren dat dit een lastige variant is om in uitvoering te brengen. Het gevoel heerst dat met een maximumbedrag per aanvraag het geld wordt 'uitgesmeerd' over alle medeoverheden en niet naar de grootste verkeersveiligheidsrisico's gaat. Daardoor zou de impact van de tweede tranche beperkt blijven. Er bleek echter geen ander principe voor verdeling of prioritering van de middelen te zijn dat breed draagvlak onder medeoverheden geniet. Tot slot zal deze variant niet de regionale samenwerking stimuleren, zoals wel door veel partijen gewenst wordt. Vanwege deze zwaarwegende bezwaren is deze variant niet nader besproken in de derde klankbordsessie.

## Variant 3: Menukaart+

Dit is een beproefde variant, want in grote lijnen al toegepast in tranche 1. De relatieve eenvoud, lage administratieve lasten en laagdrempeligheid ervan worden gewaardeerd. En de mogelijkheid om als overheid individueel een aanvraag te kunnen doen.

Deze variant sluit echter niet goed aan op een aantal leidende principes en uitgangspunten uit de klankbordsessies. Zo wordt regionale samenwerking niet gestimuleerd en is er geen ruimte voor maatwerkmaatregelen. Ook blijft het molenaarsprincipe behouden; hier is echter geen alternatief voor gevonden met breed draagvlak van de klankbordgroep. Deze variant is dus bewezen doelmatig maar draagt niet bij aan de verdere SPV-afspraken op het gebied van regionale samenwerking en het structureel verbeteren van beleid en governance voor verkeersveiligheid.

## Eindconclusie

We concluderen uit de klankbordsessies dat er onder medeoverheden geen consensus is over de gewenste variant voor de regeling van tranche 2. De voorkeuren en belangen verschillen sterk. Dat geldt zowel tussen gemeenten, vervoerregio's en provincies als tussen provincies en vervoerregio's onderling en gemeenten onderling.

In de klankbordsessies kwam naar voren dat de tweede tranche kan bijdragen aan de realisatie van afspraken die volgen uit het SPV, zoals het stimuleren van regionale samenwerking en de risicogestuurde aanpak, en het opstellen van uitvoeringsagenda's. De investeringsimpuls verkeersveiligheid biedt een unieke kans om met deze SPV-afspraken aan de slag te gaan. Daar wordt door een deel van de medeoverheden ook naar verlangd. Het bewerkstelligen hiervan wordt echter bemoeilijkt doordat sommige medeoverheden hier verder in zijn dan anderen, en omdat er verschillen in aanpak en organisatie zijn.

De keuze is daarmee tussen varianten 1 (*centrale rol provincies/vervoerregio's*) en 3 (*menukaart+*). Het centrale dilemma daarbij is: óf (via variant 3) iedereen een gelijke kans gunnen in tranche 2, óf (via variant 1) de realisatie van aanvullende SPV-afspraken stimuleren en het Nederlandse verkeersveiligheidsbeleid naar een hoger plan tillen met het risico dat verschillen tussen regio's groter worden.